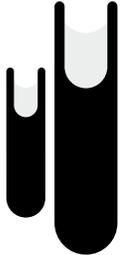


LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Juanjo Iborra

Guillermo Santander



2015
y más 

3

LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Autores:

JUANJO IBORRA, GUILLERMO SANTANDER

Coordinación de la publicación:

IGNACIO MARTÍNEZ

Diseño y maquetación:

KREN STUDIO

Rubén Galgo

José M^a San Antonio

Pedro Martínez

Editorial 2015 y más

ISBN: 978-84-940147-1-0

Depósito legal: M-16329-2012

Impresión:

UNIGRÁFICAS

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al Convenio, 10-CO1-117, "Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el Desarrollo Humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los Derechos Humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable". El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

2015
y más



LAS PERSONAS
LA POLÍTICA
EL MUNDO

LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Juanjo Iborra

Guillermo Santander

1	INTRODUCCIÓN	9
2	ANÁLISIS DEL MARCO INSTITUCIONAL	16
3	EVOLUCIÓN CUANTITATIVA DE LA AOD VALENCIANA	22
4	MARCO LEGAL Y NORMATIVO	51
5	LA PLANIFICACIÓN DE LA AOD	85
6	ÓRGANOS DE COORDINACIÓN Y DE PARTICIPACIÓN	112
7	RENDICIÓN DE CUENTAS	128
8	LA AOD VALENCIANA Y LA AGENDA GLOBAL DE DESARROLLO	137
9	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	164
10	ANEXOS	183

Presentación

El presente estudio *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana* recoge de forma sistemática y rigurosa la evolución de la política de cooperación para el desarrollo que realizan las diferentes administraciones en la Comunitat, proporcionando al mismo tiempo una panorámica general y un análisis detallado de las políticas de cooperación que realizan los diferentes niveles de la administración.

Desde que en 1989 se pusieran en marcha el primer Programa de Cooperación de la Generalitat hasta la actualidad, la cooperación valenciana ha sufrido modificaciones, impulsos, retrocesos y un importante desarrollo institucional y político. Y era hora por lo tanto de contar con un estudio sistemático y preciso que permitiera analizar tendencias, reconocer debilidades y ofrecer recomendaciones claras para el futuro de una de las políticas públicas más apoyadas y demandadas por la población valenciana.

La publicación de este informe no puede ser más oportuna, teniendo en cuenta que los efectos de la crisis financiera y económica internacional están agravando especialmente la situación crítica de las poblaciones más vulnerables del planeta. Aquellas que ya eran víctimas directas de la desigualdad internacional, de la insostenibilidad ambiental, de la exclusión y la pobreza extrema. Precisamente aquellas personas a las que están dirigidos los esfuerzos realizados por la política de cooperación para el desarrollo. Esta política pública es la mejor expresión de la responsabilidad de la ciudadanía valenciana con sus semejantes, independientemente de cuál sea el territorio que habiten, reconociendo que ellos son igualmente ciudadanos de un mundo compartido.

Este informe es igualmente oportuno puesto que la cooperación valenciana ha sido últimamente portada de medios de comunicación por presuntas malversaciones de los fondos públicos destinados a la misma. Por ello este informe también puede contribuir, desde el análisis, la reflexión y un decidido compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas, a abrir una ventana de oportunidad para mejorar la política que quiere y debe ser expresión de la solidaridad internacional del pueblo valenciano. A partir de la crítica razonada y razonable, de la observación de debilidades persistentes a lo largo del tiempo, de las tendencias insuficientemente consolidadas, los responsables políticos, miembros del movimiento ciudadano de solidaridad internacional y ciudadanía en general, tienen en sus manos un estudio de altísimo valor para influir y participar en la mejora de la cooperación valenciana.

Este estudio forma parte de la serie de investigaciones que la Plataforma 2015 y más ha puesto en marcha con la intención de ofrecer nuevos datos sobre las políticas de desarrollo que se realizan desde las administraciones públicas. El valor de este informe no se limita a la profesionalidad, conocimiento y seriedad de Juanjo y Guillermo que han realizado la investigación, sino que tiene tras de sí el trabajo comprometido y constante en su diseño, seguimiento y discusión de los borradores del grupo de organizaciones de la Plataforma 2015 y más en el País Valencià, sin cuya participación los resultados del trabajo no serían los mismos.

La apuesta que la Plataforma 2015 y más realiza por la defensa de la cooperación como una política pública, que además informe al conjunto de políticas que tienen impacto en el desarrollo de los pueblos, incorpora la necesidad de realizar investigaciones como la presente como instrumentos fundamentales para la coherencia de políticas con los principios del desarrollo. Deseamos que este informe sirva fundamentalmente para lograr avanzar con coherencia, eficacia y rapidez hacia un conjunto de políticas públicas que contribuyan decisivamente a generar alternativas de justicia y dignidad para todas las personas.

Plataforma 2015 y más

Introducción

A. CONTEXTUALIZACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.

La cooperación descentralizada se ha consolidado en los últimos años como un espacio destacado dentro de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del Estado español. Su importancia actual en el marco de la AOD española se debe no sólo a su peso relativo respecto al volumen total de la ayuda sino sobre todo a que constituye un modelo propio y diferencial de gestión de la cooperación. El modelo español de cooperación descentralizada no se define exclusivamente por los actores que la promueven, las administraciones públicas del estado no dependientes de la administración central, sino por sus propias características y potencialidades que la diferencian claramente de la cooperación centralizada: mayor proximidad con la ciudadanía, un papel destacado, entre otros agentes sociales, de las ONGD y unos instrumentos propios y específicos de gestión de la ayuda.

Una prueba de lo señalado en el párrafo anterior se puede constatar si consideramos algunos indicadores que reflejan las apuestas de la cooperación descentralizada frente a la cooperación central. Por un lado, su canalización de forma mayoritaria a través de agentes sociales convierte a la cooperación descentralizada en un ámbito privilegiado para fomentar la participación y la implicación social en cuestiones de desarrollo. Por otro, como señala Carlos Gómez Gil (2007), la cooperación descentralizada ha mostrado una tendencia mayor a la financiación de intervenciones dirigidas a sectores sociales básicos, y por tanto a concentrarse en sectores prioritarios tanto de la cooperación española como alineados con los ODM, y con menor porcentaje de ayuda ligada. Por último, si consideramos el peso de la cooperación descentralizada en algunos países receptores podemos comprobar que la cooperación descentralizada constituye una parte substancial de la AOD española.

Tabla 1:

Peso de la AOD descentralizada¹ española en países seleccionados.

País	Coop. CC.AA.	Coop. EE.LL.	Coop. univers.	Total Coop. descentr.	Cooper. AGE	Total AOD española
Bolivia	33,20 %	10,30 %	0,20 %	43,70 %	56,30 %	100 %
Ecuador	29,80 %	14,90 %	0,40 %	45,10 %	54,90 %	100 %
El Salvador	31,00 %	11,80 %	0,10 %	42,90 %	57,10 %	100 %
Guatemala	31,10 %	10,10 %	0,40 %	41,60 %	58,40 %	100 %
Nicaragua	21,50 %	9,70 %	0,40 %	31,60 %	68,40 %	100 %
Perú	24,00 %	11,30 %	0,40 %	35,70 %	64,30 %	100 %
Colombia	28,10 %	9,10 %	0,40 %	37,60 %	62,40 %	100 %
RD Congo	22,70 %	7,20 %	0,00 %	29,90 %	70,10 %	100 %
Cuba	16,30 %	14,60 %	2,00 %	32,90 %	67,10 %	100 %
México	14,90 %	11,40 %	1,10 %	27,40 %	72,60 %	100 %
Venezuela	25,30 %	5,30 %	1,00 %	31,60 %	68,40 %	100 %
Territorios Palestinos	46,20 %	4,30 %	0,00 %	50,50 %	49,50 %	100 %
Población Saharaui	48,60 %	40,90 %	1,00 %	90,50%	9,50 %	100 %

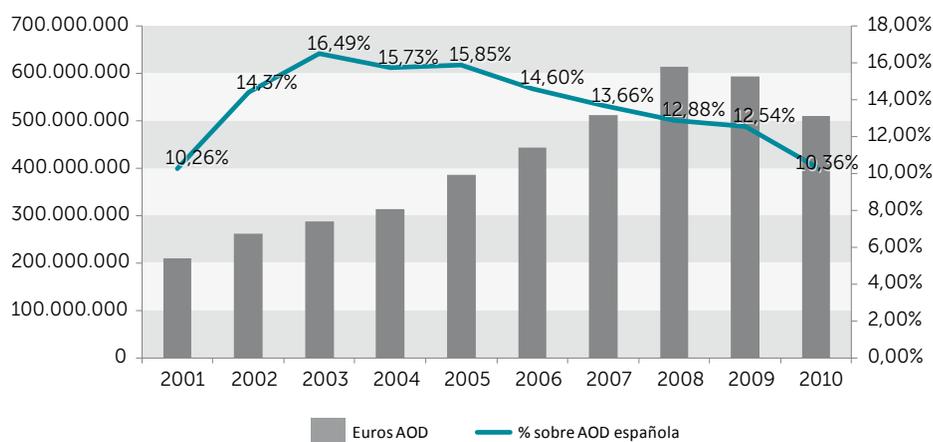
Fuente: II Plan Director de la Coop. Navarra a partir de Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. PACI 2010

En la actualidad, y tras unos primeros años de cierta indeterminación y dificultad en incorporar la realidad de la cooperación descentralizada al marco institucional de

¹ En el PD de Navarra se asume como cooperación descentralizada toda aquella que no corresponde a la AGE. En este estudio ceñiremos este concepto a la AOD ejecutada o financiada por gobiernos autonómicos, locales y provinciales o instituciones dependientes de éstas, sin incluir por tanto la realizada por universidades u otros agentes de cooperación. En el apartado dedicado a aspectos metodológicos se ofrece más información al respecto.

las políticas internacionales y de cooperación del gobierno central, la cooperación descentralizada se encuentra plenamente legitimada. Un elemento clave en esta normalización fue la aprobación de la *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo 23/1998* (LCID) que en su artículo 20 reconoce el papel de las comunidades autónomas y las entidades locales en materia de cooperación internacional para el desarrollo y establece que su acción en esta materia “se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución... (...)”. A partir de ese momento se inicia una nueva etapa en la que la coordinación y complementariedad entre los distintos actores de la cooperación oficial para el desarrollo se convierte en uno de los principales retos de la AOD española.

Gráfico 1.
Evolución de la AOD descentralizada española



Fuente: DGPOLDE

Desde 1989, año en que da inicio el programa de cooperación de la Generalitat Valenciana, y sobre todo a partir de la implicación social generada por el Movimiento 0,7% a mediados de los noventa, la AOD valenciana ha adquirido por sus dimensiones económicas un peso importante dentro de la cooperación descentralizada del Estado español. Sin embargo el nivel alcanzado en cuanto a asignaciones presupuestarias no se ha reflejado en la creación de un marco institucional estable y operativo, y la definición de las políticas de gestión, planificación, y rendición de cuentas de la cooperación valenciana se encuentran todavía en un estado incipiente y con notables carencias.

Síntoma de ello, es la prácticamente nula elaboración de estudios² e informes que hayan profundizado en el análisis de las políticas de cooperación des-

² Resulta significativo que de los 71 estudios e informes sobre diferentes experiencias de cooperación descentralizada en el Estado español consultados para la realización del *Informe de Evaluación Cooperación Municipal Directa a través del Instrumento del Hermanamiento* (DGPOLDE/CONFOCOS 2010) ninguno de ellos tenga como ámbito de estudio la Comunitat Valenciana.

plegadas desde la Comunitat Valenciana promoviendo con sus aportaciones el debate y orientando la acción de las administraciones y gobiernos en materia de cooperación internacional para el desarrollo. La única publicación relevante sobre la AOD valenciana fue el *Libro Blanco de la Cooperación para el Desarrollo-Comunidad Valenciana*. Elaborado a instancia de la Generalitat en 2003, el Libro Blanco constituye un documento de 560 páginas con una profusa información gráfica de la AOD del periodo 1995-2000, una serie de artículos teóricos sobre diferentes aspectos de la cooperación y unas conclusiones y recomendaciones que se “sintetizan” en 256 propuestas de trabajo. A pesar del esfuerzo que supuso la elaboración del Libro Blanco, que contó con la participación de técnicos y representantes de diferentes administraciones públicas, universidades y ONGD, tras su publicación no se generó ninguna agenda de trabajo para abordar de forma progresiva y colectiva las líneas de trabajo propuestas. Más que un documento de análisis y estudio de la AOD valenciana orientado a generar aprendizaje y a facilitar la puesta en marcha de iniciativas para mejorar la calidad de la ayuda, pareciera que el Libro Blanco fuera concebido principalmente como un instrumento de visualización y legitimación de la cooperación valenciana³.

Este estudio trata de aportar alguna luz sobre la cooperación valenciana, contribuyendo a mitigar el vacío existente hasta hoy, así como animar a la realización de nuevos estudios que complementen lo recogido en este trabajo y profundicen en la reflexión sobre las políticas de cooperación de la Comunitat Valenciana.

B. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Aunque desde algunos análisis teóricos se considera cooperación descentralizada la realizada por cualquier entidad privada o pública diferente de la AGE, lo que incluye, además de los gobiernos locales la realizada por universidades y por organizaciones de la sociedad civil mediante recursos propios, en el presente estudio nos ceñimos a la definición de cooperación descentralizada como aquella AOD ejecutada o financiada por gobiernos locales, provinciales y autonómicos.

Por otro lado, la inexistencia de estudios previos sobre la cooperación valenciana, ha llevado a que las fuentes consultadas hayan sido fundamentalmente primarias (textos legislativos, documentos de convocatorias, documentos de planificación, etc.). Este análisis documental se ha completado con la información recabada mediante un total de 18 entrevistas y la realización de cuatro entrevistas grupales. En los anexos 6 y 7 se incluye una relación de las personas entrevistadas, así como la relación de documentación y bibliografía analizada y consultada para la realización del presente estudio.

La principal fuente de información cuantitativa para la elaboración de este informe ha sido la base estadística de DGPOLDE⁴, que se nutre de la información

³ A pesar de contar con un formato electrónico distribuido en su día, el Libro Blanco no se encuentra accesible en ninguna página web.

⁴ En la actualidad Subdirección General de planificación y evaluación de políticas de desarrollo (SGPOLDE).

que recoge la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) desde 2005 sobre la cooperación al desarrollo realizada por las entidades locales españolas. Por ello, el grueso del análisis relativo a las entidades locales se ha centrado en el periodo 2005-2010, años en los que existe información disponible al respecto, mientras en el caso de la Generalitat el estudio cuantitativo se ha remontado, para cada ítem analizado, al primer año de existencia de datos en la base estadística de DGPOLDE.

El equipo investigador, con el objetivo de suplir los vacíos de las bases estadísticas oficiales (DGPOLDE y FEMP), elaboró y remitió un cuestionario a un total de 20 entidades locales y provinciales de la Comunitat, todas ellas con una población superior a 30.000 habitantes, recabando información de 10 de ellas. En el anexo 5 las tablas A10 y A11 reflejan la información disponible y las diferentes fuentes empleadas.

Para facilitar la comprensión y evitar posibles confusiones se han utilizado los términos "AOD valenciana" y "cooperación valenciana" para referirnos al conjunto de la ayuda aportada por las administraciones públicas de la Comunitat. Cuando se alude al total de la AOD valenciana, se está computando el conjunto de las administraciones públicas valencianas –Generalitat Valenciana, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos– para los que existe información de AOD desembolsada (véase anexo 5 para consultar de forma detallada la información disponible por actor). Para citar las aportaciones de cada uno de los actores se ha utilizado siempre el nombre de la administración pública aludida.

En el apartado dedicado a analizar el conjunto de las entidades locales valencianas –Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos–, las cifras de la AOD total integra la información de DGPOLDE, junto con la existente en la base de datos de la FEMP y la aportada por determinadas entidades locales al equipo de investigación de forma directa. Para los cálculos de distribución por agente, nivel de renta, región geográfica o sector, la información utilizada es exclusivamente la reportada por DGPOLDE, cuyo tratamiento estadístico permitía realizar estos análisis de forma estandarizada.

Para el cálculo de la AOD Valenciana no ha sido posible incorporar los datos relativos a las aportaciones del FVS. La dificultad radica en que ni la base estadística de DGPOLDE ni la FEMP incorporan dichas aportaciones, reflejando únicamente aquellas aportaciones al FVS informadas de forma individual por los ayuntamientos miembros. Dado que computar la ejecución anual de AOD del FVS supondría duplicar las aportaciones de algunas EELL se ha decidido no agregar estas cifras. Ello puede significar un cálculo a la baja en unos 300.000 euros anuales equivalentes a un máximo del 1% del total de la AOD en el año de mayor aporte y un 0,4% en el año de menor aporte respecto al conjunto de la AOD valenciana (un 0,6% del total de la AOD del periodo 2005/2010).

Para el correcto tratamiento de la información estadística disponible ha sido necesario revisar algunos datos facilitados, pues mostraban errores de codificación significativos. Concretamente estas modificaciones se han realizado

en relación a algunos asientos correspondientes a la modalidad de gestión de la AOD (directa/indirecta), aplicación de gastos administrativos y de funcionamiento, y tipología de las acciones.

El término “actores de cooperación” se ha utilizado para referirse exclusivamente a las administraciones públicas valencianas (incluyendo el FVS). En contraposición se ha utilizado “agentes de cooperación” en referencia a ONGD, universidades, sindicatos, etc. excluyendo en tal concepto a los gobiernos locales, provinciales y autonómicos.

Los objetivos del presente estudio contemplaban el análisis pormenorizado de nueve actores de la cooperación valenciana: Generalitat, las tres diputaciones provinciales, los ayuntamientos de Alicante, Castellón, Elche y Valencia, y Fons Valencià per la Solidaritat. Sin embargo las limitaciones encontradas han impedido profundizar en algunos contenidos previstos. Concretamente la ausencia de datos en la base estadística de DGPOLDE y la FEMP respecto a la ejecución anual de AOD de la Diputación de Valencia y el FVS ha impedido realizar un análisis cuantitativo de la AOD de ambas instituciones. Aunque el equipo investigador solicitó a ambos actores información cuantitativa la falta de respuesta no ha permitido incorporar y analizar dichos datos. Por otro lado la imposibilidad de reunirse con el Ayuntamiento de Valencia, a pesar de las solicitudes realizadas, ha condicionado la obtención de información cualitativa relevante respecto a las políticas de cooperación desplegadas, por lo que el análisis de este actor se ha visto muy condicionado. En relación a la Generalitat se han tramitado cuatro solicitudes en las que se requería diferente información necesaria para el análisis en profundidad. Sin embargo algunas informaciones fundamentales, como la referida a la gestión de los fondos de emergencia destinados a Haití, no han sido facilitadas lo que ha impedido reflejar algunos aspectos importantes de la gestión de la AOD de la Generalitat.

C. ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

El estudio se articula en diez capítulos a través de los cuales se analizarán aspectos que se consideran fundamentales para describir y facilitar la comprensión sobre las políticas de cooperación de los principales actores de la Comunitat Valenciana. En el tratamiento de cada uno de ellos se pone especial énfasis en la Generalitat, tanto por su peso específico respecto al total de la AOD valenciana como por su papel como entidad con capacidad e iniciativas de coordinación y orientación del conjunto de la cooperación descentralizada valenciana.

El capítulo primero, corresponde a esta introducción en la se justifica y contextualiza el estudio en la coyuntura actual de la cooperación descentralizada y en especial de la cooperación valenciana. Además se explicitan en el mismo los aspectos metodológicos seguidos para su elaboración así como las limitaciones y obstáculos encontrados.

El análisis de los contenidos se realiza en los capítulos segundo a octavo. El capítulo segundo se dedica al análisis del marco institucional de la AOD en cada una de los actores objeto de estudio. En el capítulo tercero se realiza un análisis de la información cuantitativa más relevante para conocer las tendencias y prioridades de la AOD de la Comunitat, estudiándose los datos de forma agregada para el conjunto de actores y realizando análisis individualizados para cada uno los actores seleccionados. Los siguientes capítulos se dedicaran respectivamente al análisis del marco normativo; la planificación; los órganos de coordinación y participación, y los sistemas de rendición de cuentas de la cooperación valenciana. En capítulo octavo de dedica al estudio de la cooperación valenciana y su inserción y conexión con la agenda global de desarrollo. En todos ellos se ha analizado separadamente la AOD de la Generalitat y la desplegada por las EELL y provinciales.

En los casos que se ha considerado de utilidad para el estudio se han realizado análisis comparativos entre algunas regulaciones e indicadores de la AOD Valenciana y otras CCAA, con el fin de tener una visión de contexto más amplia y poder valorar la situación de la cooperación valenciana en el marco de la cooperación descentralizada del Estado español.

El capítulo noveno de dedica a la recopilación y sistematización de las principales conclusiones del estudio. Por último se ha incluido un capítulo de anexos donde se incluye información cuantitativa relevante que por su volumen podía dificultar la lectura del estudio; las referencias bibliográficas y fuentes consultadas, así como un listado de las entrevistas realizadas y los acrónimos utilizados en la redacción el estudio.

Análisis del marco institucional

Las características socioeconómicas de la Comunitat Valenciana y su articulación administrativa condicionan y determinan el peso específico de la cooperación valenciana respecto al conjunto del Estado español y su distribución dentro de la propia Comunidad Autónoma. La Comunitat Valenciana, por su población total y peso económico, es una de las comunidades autónomas con mayores dotaciones presupuestarias y, en consecuencia, se encuentra entre las comunidades que en cifras absolutas debería aportar una mayor cantidad de AOD al conjunto de la ayuda española. Por otro lado, internamente, la enorme distancia entre los presupuestos de la Generalitat respecto a las administraciones locales y diputaciones dibujan un mapa de la cooperación valenciana donde un único actor aporta el 85%⁵ del total de la AOD valenciana marcando así importantes distancias respecto al resto de actores de la cooperación descentralizada valenciana.

Esta preponderancia de la Generalitat en lo económico se ve reflejada también en la desigual evolución de los marcos normativos y reguladores de la acción en materia de cooperación para el desarrollo que muestra la comunidad. El amplio marco institucional y normativo del que se ha dotado la Generalitat contrasta con el desarrollado por el resto de administraciones locales y provinciales que apenas han desarrollado un marco normativo propio, más allá de las bases anuales de convocatoria, ni avanzado en la creación de instrumentos de planificación de la ayuda. A excepción de los consejos de cooperación, que de forma desigual y con distintos grados de eficacia se han creado en las entidades locales, únicamente el Ayuntamiento de Elche, ha elaborado una política de cooperación basada en la planificación, la ejecución directa y la priorización sectorial y geográfica de su ayuda oficial.

⁵ Como puede verse en el capítulo III la Generalitat aportó el 85,86% del total de la AOD valenciana del periodo 2005-2010.

Cuadro 1.Cronología de la AOD de la Comunitat Valenciana

Abril 1989	Creación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Generalitat adscrito a la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social
Junio de 1989	Creación del Consejo Asesor del Programa de Cooperación de la Generalitat
	Primera convocatoria en materia de cooperación para el desarrollo de la Generalitat
1992	Se constituye la Coordinadora Valenciana de ONGD
	Se crea el Fons Valencià per la Solidaritat
Octubre 1994	Acampadas en numerosas ciudades exigiendo el 0,7% a gobiernos locales y autonómicos
1995	Primera convocatoria de proyectos de cooperación del Ayuntamiento de Castellón.
1996	Primera convocatoria de proyectos de cooperación del Ayuntamiento de Elche
	Creación del Consejo de Cooperación del Ayuntamiento de Elche
	Creación del Consejo de Cooperación de la Diputación de Valencia
	Primera convocatoria de proyectos de cooperación del Ayuntamiento de Valencia
	El Programa de Cooperación de la Generalitat se adscribe a la Conselleria de Presidencia
1997	Primera convocatoria de proyectos de cooperación de la Diputación de Castellón.
1999	Inicio del programa de cooperación directa del Ayuntamiento de Elche con Guinea Bissau.
Junio 2000	Constitución del Comité Permanente de Acción Humanitaria y Emergencia de la CV
Marzo 2003	Creación por la Generalitat de la Agencia Valenciana de Cooperación para el Desarrollo
Junio 2003	Última reunión del Consejo Asesor del Programa de Cooperación de la Generalitat
Diciembre 2003	Supresión de la Agencia Valenciana de Cooperación para el Desarrollo
Mayo 2004	Aprobación del primer Plan Director de Cooperación de la Generalitat (PD04/07)
Febrero 2007	Aprobación de la Ley de Cooperación para el Desarrollo de la Comunitat Valenciana

Junio 2007	El programa de cooperación se adscribe a la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía
Noviembre 2007	Creación de la Comisión Interdepartamental de Cooperación de la Generalitat
Diciembre 2007	Aprobación del Plan Director de Cooperación 2008/2011 de la Generalitat
Abril 2008	Creación del Consejo Valenciano de Cooperación de la Generalitat
Enero 2009	Creación de la Comisión Interterritorial de Cooperación de la Generalitat
Junio 2011	El Programa de Cooperación se adscribe a la Conselleria de Justicia y Bienestar Social

GENERALITAT

Aunque con retraso respecto a otras comunidades autónomas, la Generalitat se ha dotado de un marco normativo y de planificación bastante completo: la ley de cooperación valenciana como marco general de actuación y rector del resto de disposiciones reguladoras, junto a un sistema de planificación completo dotado de planes directores cuatrienales y planes anuales, y las diferentes líneas de subvención consolidadas en los últimos años. Por otro lado, en materia de participación y coordinación de la ayuda la Generalitat ha articulado, aunque también de forma reciente, un completo sistema compuesto por tres órganos de coordinación de la ayuda: la *Comisión Interdepartamental*, la *Comisión Interterritorial* y el *Comité de Acción Humanitaria y Emergencia*, y un órgano de participación, el *Consejo Valenciano de Cooperación*, que a su vez se ha dotado de diferentes grupos de trabajo para analizar aspectos concretos de la cooperación valenciana.

Varios factores explican la tardía génesis del marco institucional y normativo de la cooperación para el desarrollo de la Generalitat, a pesar de ser una de las primeras Comunidades Autónomas en dotarse de un Programa de Cooperación para el Desarrollo, así como su escaso nivel de cohesión interna y cierta indeterminación en aspectos fundamentales de la planificación y gestión de la ayuda. Uno de ellos ha sido la itinerancia de las competencias en materia de cooperación por diferentes consellerías y los diferentes rangos institucionales del órgano gestor, y otro, la falta de estabilidad del personal directivo y funcional responsable de la gestión del Programa de Cooperación de la Generalitat.

En sus inicios el Programa de Cooperación estuvo adscrito a la *Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales*. A partir del año 1996 el Programa de Cooperación se adscribe a la *Conselleria de Presidencia de la Generalitat* a través de la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo, donde permanecerá hasta el año 2007. Un hecho destacado en este periodo es la creación, y supresión,

en 2003 de la Agencia Valenciana de Cooperación para el Desarrollo (AVCD). Durante su efímera existencia la AVCD no se dota de ninguna estructura, ni organigrama diferencial, ni por supuesto de unos estatutos de regulación y gestión propios. La única novedad será que las resoluciones que anteriormente eran firmadas por la Dirección General pasan a ser firmadas por la Directora de la Agencia, cargos que recaen en la misma persona. La AVCD se creó en la *Ley de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat Valenciana*, de diciembre de 2002 que acompaña a los presupuestos aprobados para 2003, y se suprimió en la misma ley un año después, LEY 16/2003, de 17 de diciembre. En junio 2007 se crea la *Conselleria de Inmigración y Ciudadanía* (posteriormente *Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía*) que asume las competencias en materia de cooperación, para, cuatro años después, en 2011, convertirse en un área dentro de la Dirección General de Inmigración y Ciudadanía integrada en la *Conselleria de Justicia y Bienestar Social*.

A este cambio de ubicación y de rango de la cooperación en el organigrama de la Generalitat se ha sumado una movilidad considerable del personal directivo y técnico adscrito al Programa de Cooperación. Desde el año 1999, en que se creó una Dirección General con competencias exclusivas de Cooperación, hasta la actualidad se han sucedido cinco⁶ directoras/es generales en el cargo. En el mismo periodo se ha sustituido hasta en cuatro ocasiones a todos los cuadros medios de carácter funcional: jefatura de área y dos jefaturas de servicio.

Por lo que respecta al personal técnico especializado en cooperación su estabilidad tampoco ha sido mucho mayor, entre otras razones, por su dependencia de contrataciones externas a través de terceras empresas. La Generalitat comienza a dotarse de personal técnico especializado en materia de cooperación a partir del año 2004 mediante contrataciones externas y el personal en prácticas profesionales a través del programa de becas. En 2004, además del personal funcional, cuenta con tres técnicos/as contratados y tres personas becadas. En 2006 el Área de Cooperación de la Generalitat cuenta con seis técnicos/as externos contratados y el personal en becas se ha elevado a seis, suponiendo aproximadamente la mitad de la plantilla. Durante el periodo estudiado la Generalitat Valenciana ha contratado de forma sucesiva los servicios de dos empresas consultoras y dos fundaciones dependientes de la propia Generalitat, que han aportado el personal técnico especializado en materia de cooperación de la Dirección General de Cooperación. La movilidad y falta de estabilidad del personal técnico ha sido constante, siendo 2010 un año decisivo en esta pérdida de capital humano con la salida de cinco técnicos/as que prestaban servicios desde 2004 y 2006. Aunque se ha solicitado información del organigrama del personal directivo y técnico adscrito al Programa de Cooperación de la Generalitat, el actual Área de Cooperación la Generalitat no ha facilitado información al respecto.

⁶ En febrero de 2012 se produce el cese —tras ser detenido e imputado con diferentes cargos— y sustitución del cuarto Director General de Cooperación, lo que supone la sucesión de 5 Directores/as Generales desde el año 1999, tres de ellos en el periodo 2008-2012.

Por otro lado, aunque la Generalitat ha promovido desde el año 2003 un importante proceso de formación de personal especializado en materia de cooperación mediante dos programas de becas en el exterior, a través de AECID y PNUD, que han facilitado la incorporación de un número significativo de personas en ambos organismos, la propia Generalitat no ha aprovechado esos recursos humanos cualificados para fortalecer sus capacidades técnicas.

ENTIDADES LOCALES Y PROVINCIALES

Entre los actores de la cooperación descentralizada de la Comunitat Valenciana destaca el *Fons Valencià per la Solidaritat* (FVS), que se constituye en el año 1992, siendo uno de los primeros fondos de cooperación municipal del Estado español. Actualmente forman parte del FVS 118 ayuntamientos y 8 mancomunidades de municipios. Estas cifras representan el 21% de las entidades locales valencianas y suman una población total de 1.608.106 personas, lo que supone el 31,46% de la población de la Comunitat Valenciana⁷. Además de contar con administraciones públicas asociadas el FVS contempla la figura de entidad colaboradora, entre las que destacan la Generalitat Valenciana, que ostenta la Presidencia de Honor del FVS, otras administraciones públicas como *Les Corts Valencianes*, las tres diputaciones provinciales, cuatro universidades públicas valencianas, el Consell de la Joventut de la Comunitat Valenciana, los consejos de la juventud de cuatro municipios y otras instituciones de diferente naturaleza como el Institut Valencià de la Joventut, la FVMP, la Fundació Bancaixa, FUNDAR y Caixa Ontinyent.

El FVS dispone de sus propios mecanismos de gestión de la AOD, con un marco normativo básico constituido por sus estatutos y unas bases para la concesión de subvenciones a proyectos de cooperación. Aunque ha manejado un presupuesto relativamente alto el FVS carece de documentos de planificación estratégica aunque, como se analizará posteriormente, ha aplicado unos criterios de concentración y especialización acorde con su naturaleza. En la actualidad el FVS estudia la posibilidad de modificar sus estatutos, vigentes en lo fundamental desde hace 20 años, para adaptarlos a su funcionamiento actual y articular nuevas instancias de trabajo como la creación de un consejo de técnicos municipales que permita una relación más estable entre el equipo técnico del FVS y los municipios y facilite espacios participación e implicación entre los miembros del FVS.

Institucionalmente, el FVS cuenta con una Junta Ejecutiva compuesta por 15 miembros elegidos por la Asamblea General de Socios. La Junta Ejecutiva tiene un mandato de cuatro años y cuenta con presidencia, vicepresidencia, tesorería, secretaria y 11 vocalías. La composición de la Junta Ejecutiva siempre ha incluido representantes de diferentes fuerzas políticas. En cuanto a la Oficina Técnica hasta el año 2008 estaba compuesta por un gerente, tres jefaturas de área (Cooperación, Comunicación/sensibilización y Económica) y dos personas

⁷ Fuente: página web del FVS: www.fonsvalencia.org.

en tareas administrativas. En 2009 se incorpora una persona como delegada en El Salvador. A partir de 2010 se inicia un proceso de reorganización para redimensionar la Oficina Técnica a las necesidades de trabajo y ajustarla a la disminución de recursos económicos quedando configurado actualmente por cuatro personas. La delegación en El Salvador cesó al finalizar la ejecución de los proyectos a los que estaba vinculada.

En cuanto a las entidades locales y provinciales con presupuestos computables como AOD, de acuerdo a la base de datos de la FEMP, la Comunitat Valenciana contaría con 60 actores de cooperación: las tres diputaciones provinciales, 56 ayuntamientos y una mancomunidad de municipios. De estos, 21 forman parte a su vez del FVS, realizando cooperación tanto de forma individual como a través de aportaciones voluntarias al FVS. Con ello podemos afirmar que un total de 97 administraciones públicas, incluyendo entidades locales, provinciales y mancomunidades de municipios, han realizado durante el periodo estudiado alguna contribución computable como AOD. Considerando exclusivamente los municipios, la cifra de entidades con presupuestos de AOD representa un 18% de los municipios de la Comunitat.

En el ámbito institucional la norma entre las entidades locales y provinciales, debido a su tamaño y capacidad económica pero también a los escasos presupuestos dedicados a cooperación, es que la responsabilidad política de cooperación sea compartida con otras áreas de gestión. Del mismo modo el personal técnico adscrito a la gestión de la AOD resulta en términos generales insuficiente y, salvo algunas excepciones como la Diputación y los ayuntamientos de Valencia y Elche, asume también otras funciones, por regla general, dentro del área de bienestar social.

El Ayuntamiento de Valencia es la entidad local con más personal asignado a su programa de cooperación. De acuerdo al Plan Norte-Sur 2009-2013⁸, cuenta con 6 personas: dos técnicos/as medios de Servicios Sociales, un Trabajador/a social, dos administrativos/as y un auxiliar administrativo/a. El Ayuntamiento de Elche y Diputación de Valenciana han sido las únicas administraciones que han reforzado su estructura técnica mediante personal externo especializado en cooperación. Desde el año 1996 el Ayuntamiento de Elche ha contado, además de la plantilla dedicada a la concejalía de juventud y cooperación, con dos personas externas dedicadas en exclusiva al programa de cooperación. En la actualidad el Ayuntamiento de Elche no cuenta con personal externo aunque ha reforzado su plantilla con una persona dedicada en exclusiva al programa de cooperación. Por su parte Diputación de Valencia refuerza la única persona dedicada a la gestión del programa de cooperación y programas europeos con la contratación de una empresa externa que apoya el proceso de evaluación previa de los proyectos presentados a la convocatoria anual de subvenciones.

⁸ La información se extrae del PNS09/11 del Ayto. de Valencia y no ha podido ser contrastada directamente al no haber sido posible realizar la entrevista programada.

Evolución cuantitativa de la AOD valenciana

1. LA AOD DE LA AOD VALENCIANA

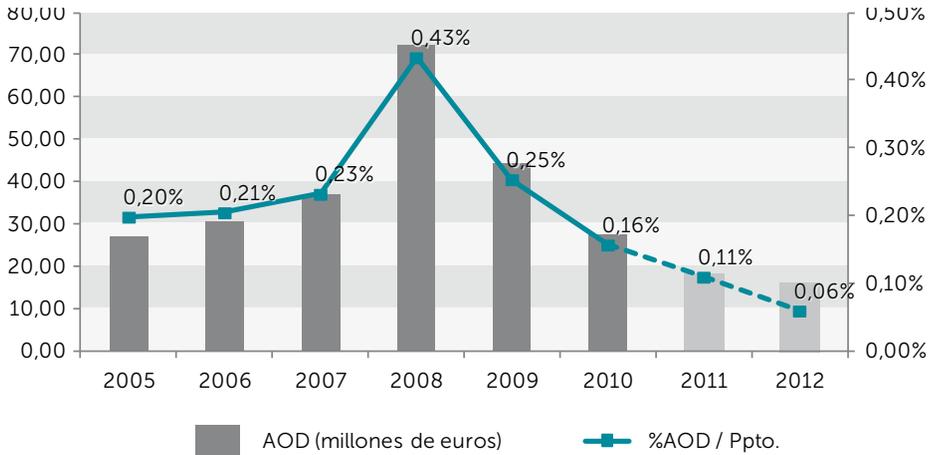
La ayuda desembolsada por el conjunto de las administraciones públicas valencianas registró un progresivo incremento desde entre los años 2005 y 2007, pasando de los 27,07 a los 36,92 millones de euros en el transcurso de esos años (gráfico 2). Este incremento se vio especialmente agudizado en 2008, año en el que la AOD valenciana superó los 72 millones de euros. Sin embargo, a partir de 2009 comienza una tendencia marcadamente descendente, hasta situarse en 2010 –con 27,37 millones de euros– en niveles cercanos al registrado en 2005. Según las previsiones realizadas, esta tendencia parece agravarse en 2011, cayendo a 18,22, y en 2012 donde la AOD valenciana podría descender hasta los 16,18 millones de euros⁹.

Esta evolución es aún más marcada si se atiende al comportamiento de la ayuda valenciana en términos relativos. El peso de la AOD valenciana sobre el presupuesto manejado se incrementó desde el 0,20% hasta el 0,23% entre 2005 y 2007, para dispararse hasta el 0,43% en 2008¹⁰. Nuevamente, a partir de 2009 se detecta un marcado descenso que hizo caer hasta el 0,16% en 2010 el peso de la ayuda sobre el presupuesto, lo que sitúa el esfuerzo realizado por debajo del registrado en 2005. De nuevo esta tendencia parece que se agravaría a partir de 2011, cayendo hasta el 0,11% y, de forma especialmente severa en 2012, en el que el peso de la AOD valenciana sobre el presupuesto se situaría en el 0,06%.

⁹ Todos los datos ofrecidos a lo largo del estudio para 2011 y 2012 son estimaciones realizadas a partir de la información preliminar disponible y, por tanto, deben tomarse con carácter meramente orientativo, al no tratarse de datos aún consolidados.

¹⁰ En todo el estudio, al referirse al peso de la AOD sobre el presupuesto, se toman como referencia los gastos totales reflejados en los presupuestos consolidados ofrecidos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Gráfico 2.
Evolución de la AOD valenciana

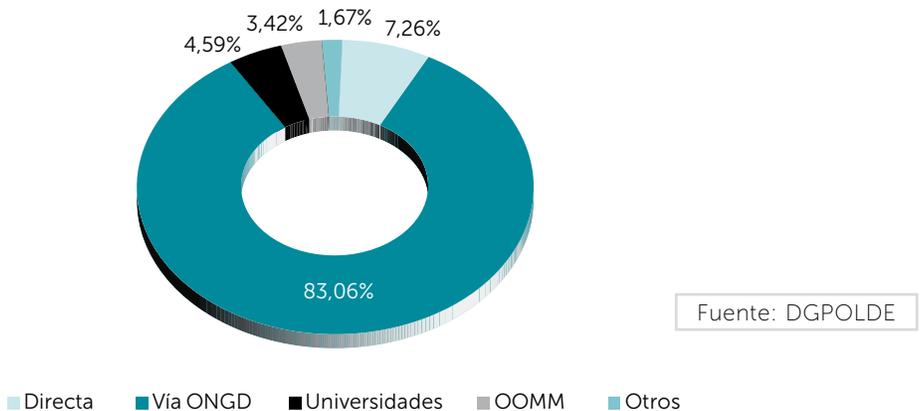


Fuente: DGPOLDE, FEMP, MEH e información aportada por Ayuntamientos

Como es lógico esperar de acuerdo al tamaño de su presupuesto, la Generalitat Valenciana es el actor con mayor peso en el conjunto de la AOD valenciana, aportando el 85,84% del total de los fondos desembolsados en el periodo 2005-2010, mientras que las entidades locales fueron responsables del 14,16% restante.

Por otra parte, las ONGD se erigieron en el principal agente canalizador de la ayuda valenciana, encargándose de la gestión del 83,06% de los fondos desembolsados en el periodo 2005-2010 (gráfico 3). Las administraciones públicas asumieron la ejecución directa del 7,26% de estos recursos, mientras que también otros actores como las universidades (4,59%) y los organismos multilaterales (3,42%) tuvieron una presencia significativa en la gestión de la ayuda valenciana.

Gráfico 3.
Distribución de la AOD valenciana por vías de canalización (2005-2010)

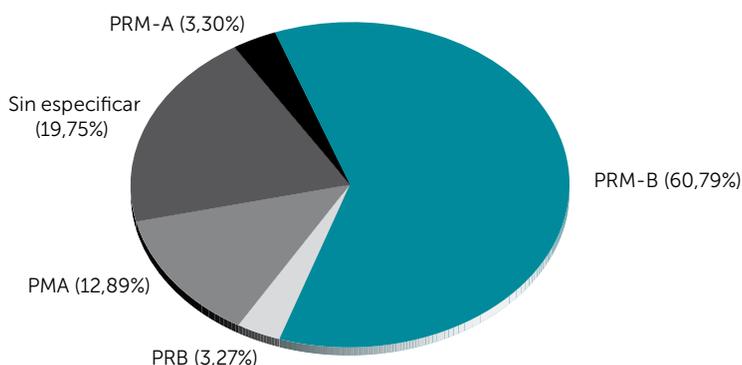


Fuente: DGPOLDE

En lo que se refiere a la distribución de la ayuda valenciana en función del nivel de renta del país socio, cabe señalar que casi dos tercios de la AOD desembolsada por las administraciones públicas valencianas en el periodo 2005-2010 tuvieron por destino un País de Renta Media (PRM). En concreto, el 60,79% se dirigió a Países de Renta Media-Baja (PRM-B), mientras que un 3,30% lo hizo a Países de Renta Media-Alta (PRM-A) (gráfico 4). Los Países Menos Adelantados (PMA) aparecen como el segundo grupo receptor por nivel de renta, siendo destinatarios del 12,89% de la ayuda valenciana en dicho periodo, mientras que los Países de Renta Baja (PRB) recibieron el 3,27% de los recursos.

Gráfico 4.

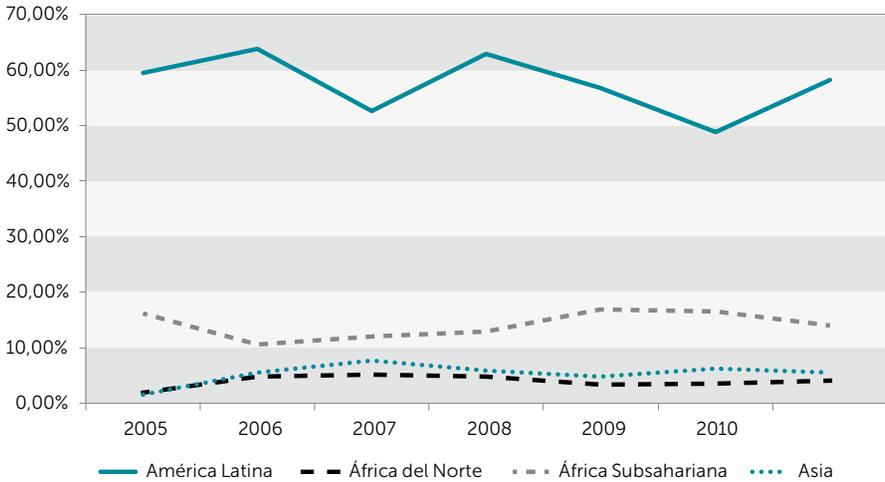
Distribución de la AOD valenciana por nivel de renta del receptor (2005-2010)



Fuente: DGPOLDE

El fuerte peso de los PRM se relaciona estrechamente con la preferencia que la ayuda valenciana muestra hacia los países latinoamericanos, que en su práctica totalidad pertenecen a dicho grupo por nivel de renta. Así, América Latina es la principal región receptora de fondos de AOD de las administraciones públicas valencianas, a la que destinaron el 58,26% de sus recursos en los años 2005-2010. África Subsahariana aparece como la segunda región receptora, con el 14,03%, seguida por Asia (5,53%) y el Norte de África (4,14%). Se trata de una distribución regional que no ha mostrado oscilaciones significativas en los últimos años: América Latina se ha mantenido de forma permanente en la franja del 50-60%, África Subsahariana en torno al 10-20% y el Norte de África en cifras cercanas al 3-5% (gráfico 5). Asia es la región donde se aprecia un mayor cambio, habiendo pasado del 1,62% al 6,24% entre 2005 y 2010.

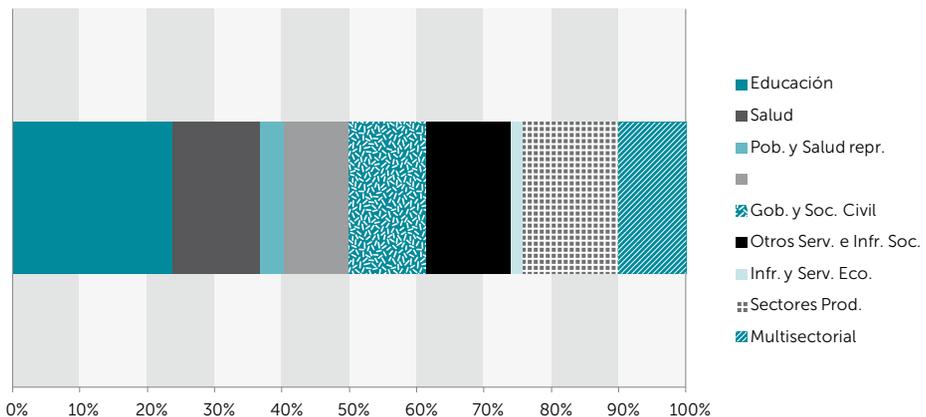
Gráfico 5.
Distribución regional de la AOD valenciana



Fuente: DGPOLDE

En cuanto a los principales ámbitos de trabajo, tres cuartas partes de la ayuda desembolsada por las administraciones públicas valencianas en el periodo 2005-2010 tuvieron por destino actividades ligadas a las Infraestructuras y Servicios Sociales. Dentro de estos, la Educación fue el principal sector de trabajo, concentrando el 23,78% de los recursos, seguida por Salud (13,03%) y Gobierno y Sociedad Civil (11,41%) (gráfico 6). Por su parte, a Sectores Productivos se dirigieron el 14,08% de los recursos de ayuda desembolsados en dicho periodo, mientras que el 10,23% se dedicó a intervenciones de tipo Multisectorial.

Gráfico 6.
Distribución sectorial de la AOD valenciana (2005-2010)



Fuente: DGPOLDE

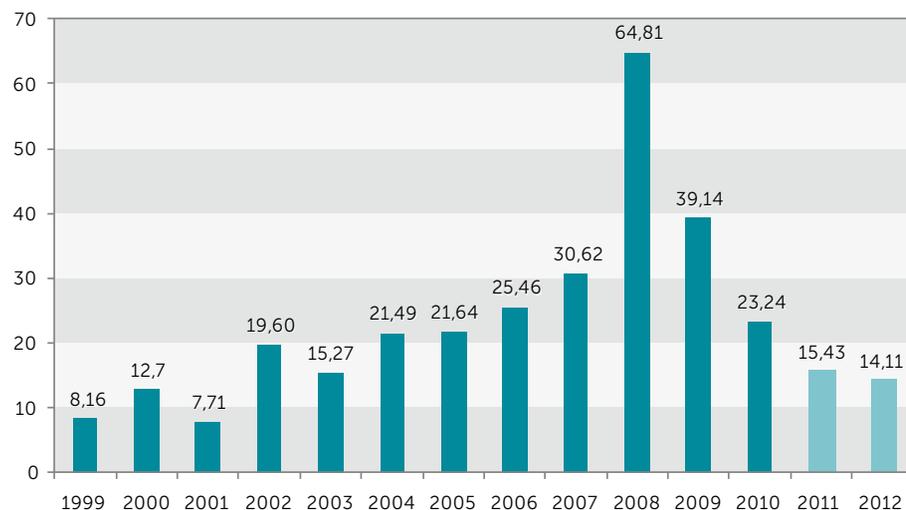
No obstante la distribución sectorial señalada presenta algunas tendencias en su evolución reciente que conviene destacar. Por un lado, se aprecia una progresiva pérdida de peso de la Educación en la AOD valenciana, un sector que ha pasado de recibir el 32,30% en 2005 al 17,17% en 2010. Por otro lado, dos sectores han incrementado de forma clara la atención recibida por las políticas de ayuda de las administraciones públicas valencianas. Se trata de los Sectores Productivos, cuyo peso incrementó progresivamente en el periodo 2005-2010, pasando del 6,37% al 28,78%, y de Gobierno y Sociedad Civil, que pasó en esos mismos años del 2,33% al 19,12% (gráfico A3 en anexo II y Gráfico 48 en el capítulo VIII).

2. LA AOD DE LA GENERALITAT VALENCIANA

La AOD desembolsada por la Generalitat Valenciana ha experimentado un incremento en la última década, aunque con algunas oscilaciones que conviene señalar (gráfico 7). Entre 1999 y 2007 presentó una tendencia creciente –aunque no constante– pasando de los 8,16 a los 30,62 millones de euros. Sin embargo, tras duplicarse y alcanzar los 64,81 millones de euros en 2008 la AOD de la Generalitat de Valencia ha experimentado una marcada caída, descendiendo hasta los 23,24 millones de euros en 2010. Una caída que se agudizaría en 2011 y 2012, donde la ayuda caería, según las estimaciones realizadas, hasta los 15,43 y 14,11 millones de euros, respectivamente¹¹.

Gráfico 7.

Evolución de la AOD de la Generalitat Valenciana (millones de euros)



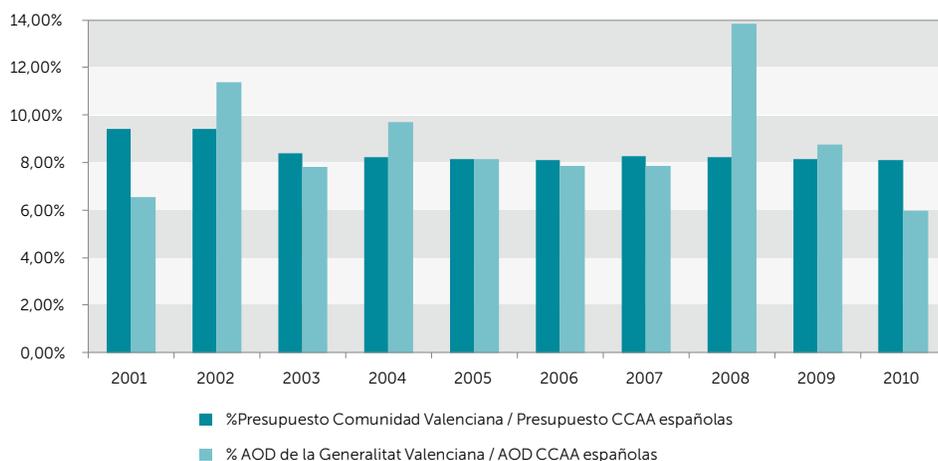
Fuente: DGPOLDE

¹¹ Las previsión para 2012 corresponde al escenario más optimista posible, considerando la ejecución del 100% del presupuesto previsto. En 2010, último año con cifras oficiales, la ejecución del Programa de Cooperación fue del 55%.

Del mismo modo y en relación con la evolución señalada, la última década ha asistido a notables oscilaciones respecto al peso de la AOD de la Generalitat en el conjunto de la ayuda autonómica española (gráfico 8). Si en 2001 el 6,5% del total de la AOD de las comunidades autónomas era atribuible a la Generalitat Valenciana, en 2008 su contribución llegó a situarse en el 14%. No obstante, a partir de 2009 la AOD de la Generalitat comenzó a descender a un ritmo superior del que lo ha hecho el conjunto de la ayuda autonómica española, por lo que su peso se ha reducido hasta el 6% en 2010.

Gráfico 8.

Peso de la AOD de la Generalitat Valenciana sobre la ayuda autonómica española

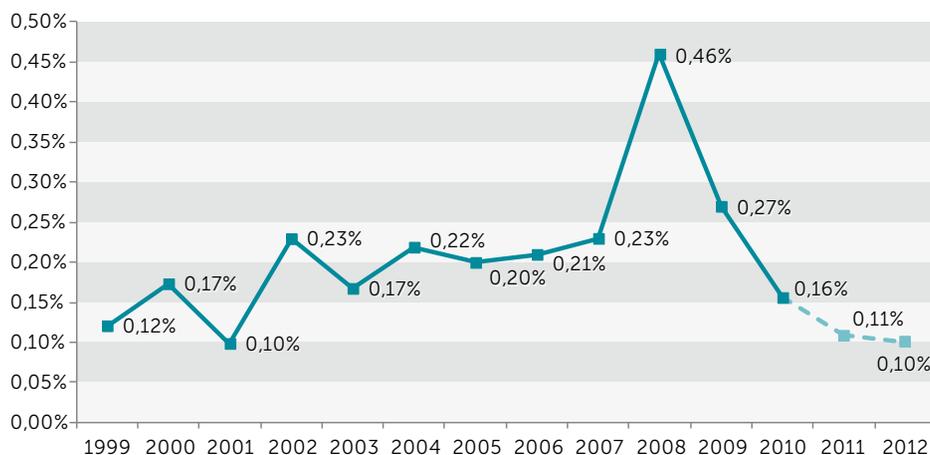


Fuente: DGPOLDE y MEH

La AOD de la Generalitat Valenciana también ha presentado en la última década una notable volatilidad si se la mide en términos relativos, atendiendo a su peso en el presupuesto autonómico (gráfico 9). Aunque de forma oscilante, la Generalitat pasó de destinar el 0,12% de su presupuesto a AOD en 1999 a dedicar el 0,23% en 2007. Nuevamente, se aprecia un fuerte incremento en 2008, donde el 0,46% del presupuesto autonómico se destinó a AOD, para experimentar un acusado descenso hasta registrar el 0,16% en 2010. Este descenso parece agravarse en 2011, donde el peso de la AOD sobre el presupuesto caería hasta el 0,11%, y en 2012, descendiendo hasta el 0,10%. Una cifra que, en todo caso, sitúa a la Generalitat de Valencia muy alejada del compromiso —suscrito en documentos como la Ley Valenciana de Cooperación, los diversos Planes Directores o el Pacto Valenciano contra la Pobreza—, de destinar el 0,7% de su presupuesto a AOD. Del mismo modo, la elevada volatilidad registrada en la evolución de su AOD tiene repercusiones directas en la eficacia de su ayuda y en las relaciones con los socios, como se analizará más adelante.

Gráfico 9.

Evolución del esfuerzo financiero en AOD de la Generalitat Valenciana (%AOD/ppto.)



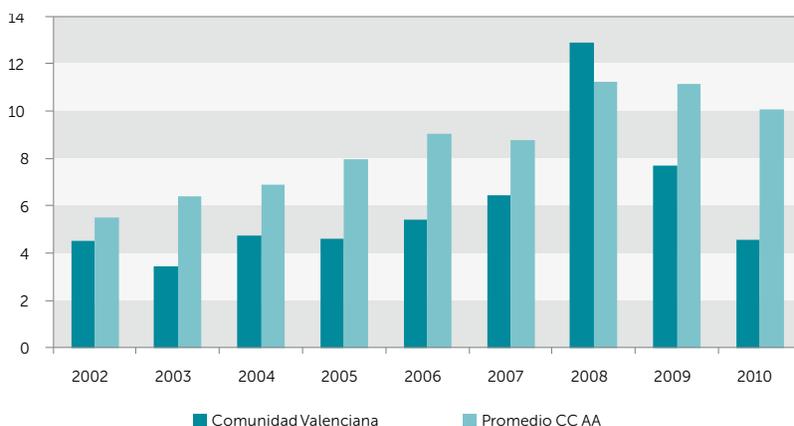
Fuente: DGPOLDE

A su vez, esta reducción del peso de la ayuda en el conjunto de su presupuesto ha provocado que la Generalitat Valenciana descienda hasta el duodécimo lugar entre los donantes autonómicos en cuanto a esfuerzo financiero realizado (anexo II cuadro A1 y A2). Así, en 2010 la Generalitat sólo destinaba un porcentaje mayor a AOD que Canarias, Castilla y León, Galicia, Cantabria, Murcia y Melilla. Ello no sólo ha significado una pérdida de posiciones entre los donantes autonómicos, sino que ha supuesto un marcado alejamiento del promedio destinado a AOD por las Comunidades Autónomas, que se situó en el 0,22% en 2010 frente al 0,16% de la Generalitat Valenciana.

La Generalitat Valenciana también aparece en puestos inferiores –situándose en el decimotercer lugar con 4,55 euros per cápita– si la AOD se pone en relación con la población de cada Comunidad Autónoma. Exceptuando 2008, donde alcanzó los 12,89 euros por habitante, durante los últimos años la AOD per cápita de la Generalitat se ha situado por debajo del promedio de las Comunidades Autónomas (gráfico 10).

Gráfico 10.

Evolución de la AOD per cápita de la Generalitat Valenciana (euros AOD/habitante)



Fuente: DGPOLDE e INE

Respecto a las vías de canalización de la ayuda de la Generalitat Valenciana, las ONGD aparecen como el actor principal, habiendo asumido la ejecución del 82,49% de los recursos desembolsados en el periodo 2003-2010 (tabla 2). Con considerables oscilaciones –que fluctúan entre el 21,61% de 2003 y el 3,74% de 2008– la Generalitat asumió directamente la ejecución del 9,49% de la AOD desembolsada en el periodo señalado. En todo caso, lo registrado como cooperación directa –como se analizará con más detalle más adelante– se refiere fundamentalmente a gastos de funcionamiento, formación y educación para el desarrollo, y no a acciones ejecutadas con los socios del Sur. Otros actores como las Universidades (4,69%) y los Organismos Multilaterales (2,94%), estos últimos a partir de 2007, han tenido una participación más reducida en la gestión de la AOD de la Generalitat Valenciana.

Tabla 2.

Vías de canalización de la AOD de la Generalitat de Valencia (% sobre AOD total)

	Directa	Vía ONGD	Universidades	OOMM	Otros / Sin especificar	Total
2003	21,61 %	76,82 %	1,57 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %
2004	16,89 %	82,04 %	1,07 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %
2005	11,60 %	82,49 %	5,91 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %
2006	7,66 %	84,11 %	8,22 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %
2007	11,30 %	78,18 %	7,90 %	2,61 %	0,00 %	100,00 %
2008	3,74 %	86,85 %	3,58 %	5,31 %	0,52 %	100,00 %

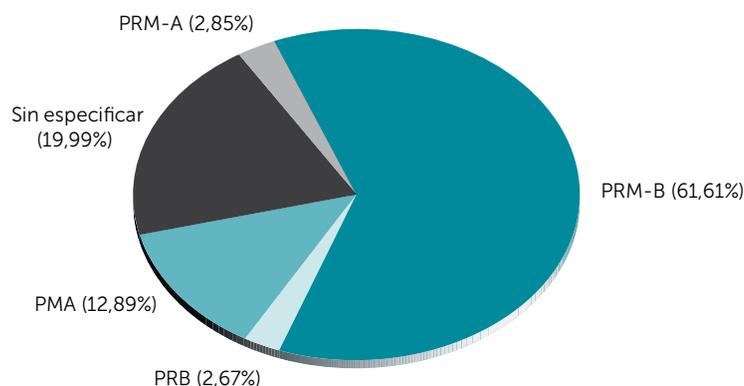
2009	8,39 %	82,36 %	3,13 %	5,00 %	1,11 %	100,00 %
2010	10,20 %	78,61 %	6,67 %	3,83 %	0,69 %	100,00 %
Total 2003-2010	9,49 %	82,49 %	4,69 %	2,94 %	0,39 %	100,00 %

Fuente: DGPOLDE

En lo que se refiere a la distribución de la ayuda de la Generalitat en función del nivel de renta del país socio, se aprecia una marcada orientación hacia los PRM, que concentraron el 64,5% del total en el periodo 2005-2010. De forma más específica, el 61,61% de los recursos se dirigieron a los PRM-B y el 2,85% restante lo hizo a PRM-A (gráfico 11). Por su parte, a los PMA se dirigió el 12,89% de la AOD de la Generalitat, mientras tan sólo el 2,67% tiene por destino algún PRB.

Gráfico 11.

Distribución de la AOD de la Generalitat Valenciana por nivel de renta del receptor (2005-2010)

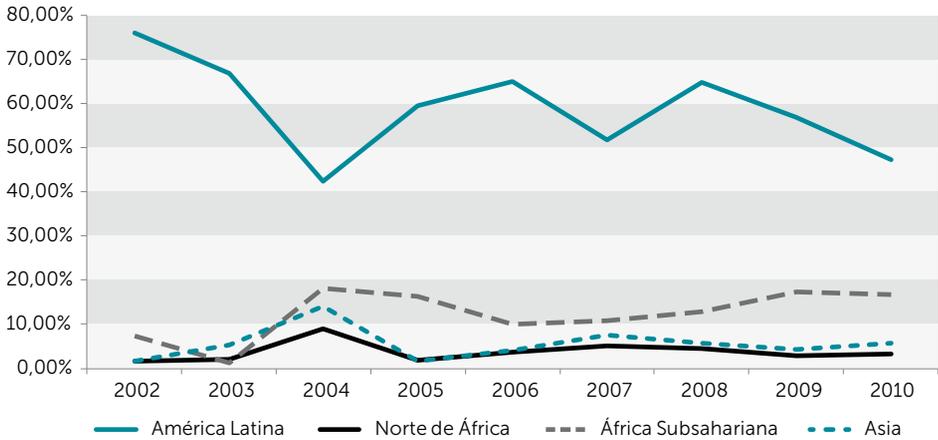


Fuente: DGPOLDE

La fuerte concentración de la ayuda de la Generalitat Valenciana en los PRM se relaciona estrechamente con su marcada orientación a América Latina, al tratarse de una región compuesta de forma casi exclusiva por países que se enmarcan en dicho nivel de renta. Así, aunque con notables oscilaciones, durante el periodo 2002-2010, el 65,04% de la AOD de la Generalitat tuvo por destino algún país latinoamericano (gráfico 12). África Subsahariana fue durante dicho periodo la segunda región que más ayuda recibió de la Generalitat, recibiendo el 14,24% del total. A continuación aparecen otras regiones ya con un peso menor, como Asia y África del Norte, que recibieron el 6,09% y el 3,36% respectivamente.

Gráfico 12.

Evolución de la distribución regional de la AOD de la Generalitat Valenciana

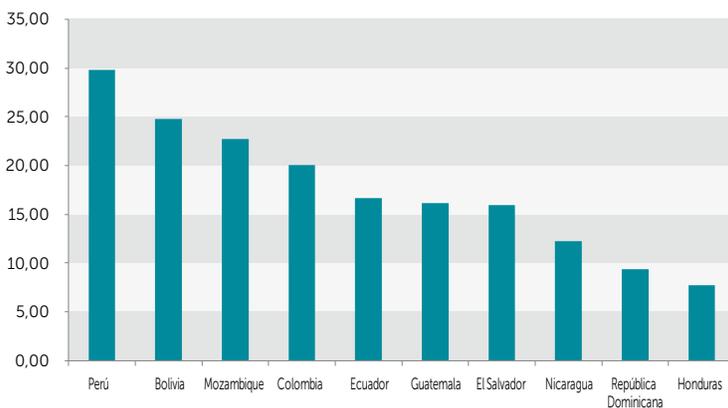


Fuente: DGPOLDE

En sintonía con lo anterior, y atendiendo al periodo 1999-2010, nueve de los diez principales países receptores de la ayuda de la Generalitat Valenciana pertenecen a la región latinoamericana (gráfico 13). Perú aparece como el principal receptor para el periodo señalado, habiendo recibido 29,78 millones de euros, seguido por Bolivia, país que recibió 24,79 millones de euros en concepto de AOD. A estos les siguen Mozambique (22,67 millones de euros) –único de los principales receptores que no pertenece a América Latina–, Colombia y Ecuador, con 20,09 y 16,63 millones de euros respectivamente. Guatemala, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Honduras completan el grupo de los diez principales receptores de la ayuda de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 13.

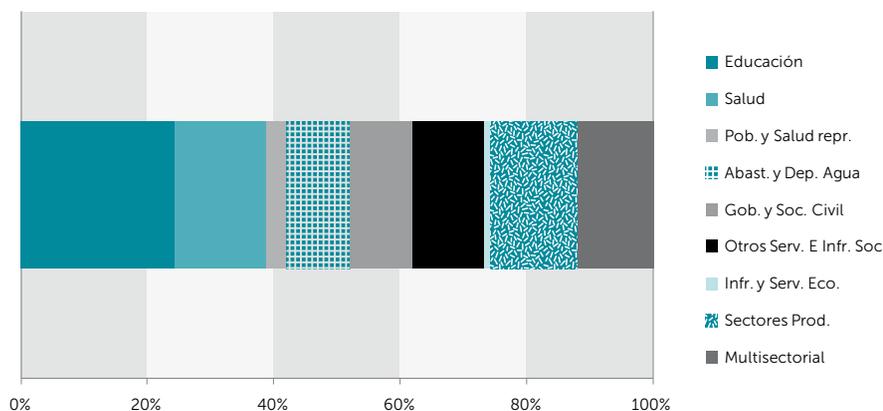
Principales países receptores de la AOD de la Generalitat Valenciana (1999-2010)



Fuente: DGPOLDE

Por último, en cuanto a las modalidades adoptadas, cabe señalar que el grueso de la AOD de la Generalitat Valenciana durante el periodo 2002-2010 –el 87,79%– se concentró en el ámbito de la cooperación al desarrollo, mientras que a acciones específicas de Educación para el Desarrollo y de Acción Humanitaria se dedicaron respectivamente el 6,77% y el 5,44% del total de la AOD. Del mismo modo, dentro de la AOD distribuible sectorialmente, y para ese mismo periodo, el 73,18% de la ayuda de la Generalitat se dedicó a ámbitos de trabajo relativos a Infraestructuras y Servicios Sociales (gráfico 14). Entre ellos, la Educación (24,25%) y la Salud (14,51%) fueron los que mayor atención recibieron. En cuanto al resto de sectores, destaca el peso de los Sectores Productivos, ámbito de trabajo que concentró el 13,82% de la ayuda de la Generalitat, y de las acciones de tipo Multisectorial, que significaron el 11,98%.

Gráfico 14.
Distribución sectorial de la AOD de la Generalitat Valenciana (2002-2010)



Fuente: DGPOLDE

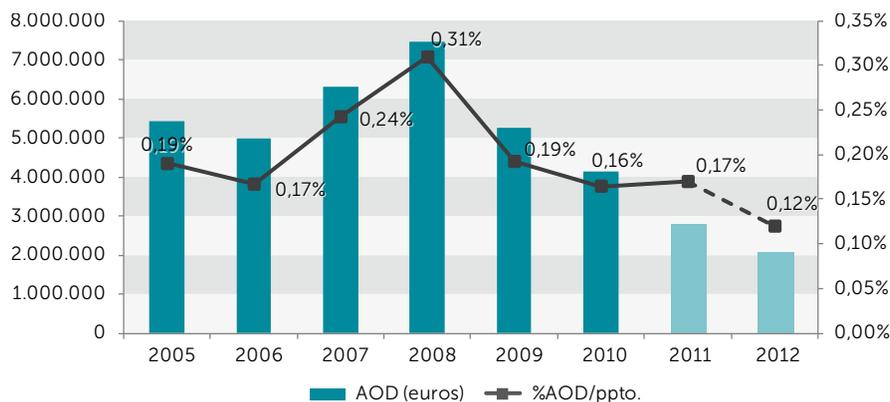
3. LA AOD DE LAS ENTIDADES LOCALES VALENCIANAS

La ayuda desembolsada por las entidades locales valencianas ha mostrado una evolución muy irregular en el periodo 2005-2010 (gráfico 15). Si en 2005 estos actores destinaron 5,43 millones de euros a AOD, para descender a los 5 millones de euros en 2006, en 2007 y 2008 experimentó un importante incremento alcanzando los 6,30 y 7,47 millones de euros respectivamente. Sin embargo, se registra un importante descenso a partir de 2009, año en el que la ayuda de las entidades valencianas se situó de nuevo en los 5,25 millones de euros, cayendo a los 4,13 millones de euros en 2010. Una tendencia negativa que parece agudizarse de forma muy marcada en 2011 y 2012, donde la AOD de las entidades locales valencianas podría caer hasta los 2,79 y los 2,07 millones de euros, respectivamente.

En sintonía con lo anterior, la evolución del esfuerzo realizado por las entidades locales valencianas, si se pone la AOD en relación con el presupuesto, ha

experimentado también fuertes oscilaciones. Así, tras una caída del 0,19% al 0,17% entre 2005 y 2006, se incrementó hasta el 0,31% en 2008, para comenzar un fuerte descenso que llevó a situar el esfuerzo en AOD de las entidades locales valencianas en el 0,16% en 2010. Pese a que –computando sólo la AOD de las entidades locales para las que hay información disponible– el esfuerzo parece incrementarse ligeramente en 2011, situándose en el 0,17%, las perspectivas indican una fuerte caída en 2012, cuando esta cifra podría descender hasta el 0,12%.

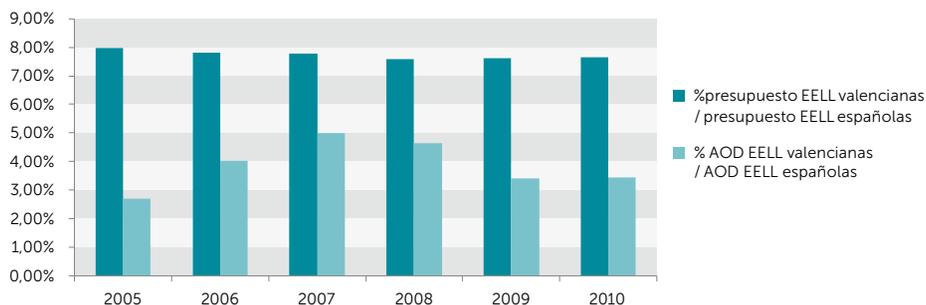
Gráfico 15.
Evolución de la AOD de las entidades locales valencianas



Fuente: DGPOLDE, FEMP e información aportada por diversas entidades locales

Esta evolución ha tenido también su reflejo en el peso que la AOD de las entidades locales valencianas tiene sobre la AOD de las entidades locales españolas. Tras experimentar un incremento del 2,70% al 5% entre 2005 y 2007, el peso de la AOD local valenciana comenzó a descender progresivamente hasta situarse en el 3,44% en 2010 (gráfico 16). Se trata, en todo caso, de cifras inferiores –para todos los años del periodo 2005-2010– a las que le corresponderían si se atiende al peso de su presupuesto en el conjunto de las entidades locales españolas.

Gráfico 16.
Evolución del peso de la AOD de las entidades locales valencianas



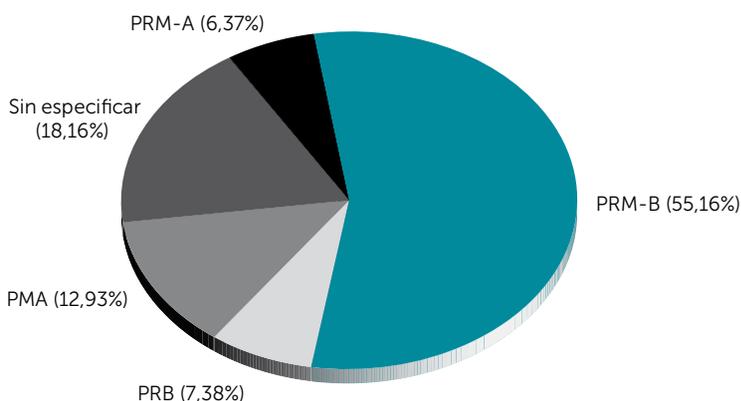
Fuente: DGPOLDE, FEMP, MEH e información aportada por diversas entidades locales

En este contexto, las ONGD se constituyeron como la principal vía a través de la que se canalizó la AOD de las entidades locales valencianas en el periodo 2005-2010. Estos actores gestionaron el 83,58% de la ayuda desembolsada, mientras que el 6,51% de los recursos se ejecutaron de forma directa por las administraciones locales valencianas. El 9,91% restante aparece en la categoría de otros —donde las universidades (0,02%) y los organismos multilaterales (0,34%) apenas tienen peso— y en no especificado.

En lo que se refiere a la distribución de la AOD de las entidades locales valencianas por nivel de renta del receptor, los PRM se constituyen como el grupo preferente, concentrando el 61,53% de los recursos de ayuda desembolsados en el periodo 2005-2010, de los cuales el 55,16% corresponden de forma específica a los PRM-B. Tras ellos, aparecen los PMA y los PRB, que recibieron respectivamente en dicho periodo el 12,93% y el 7,38% de la AOD desembolsada por las administraciones locales valencianas (gráfico 17).

Gráfico 17.

Distribución por nivel de renta de la AOD de las entidades locales valencianas (2005-2010)

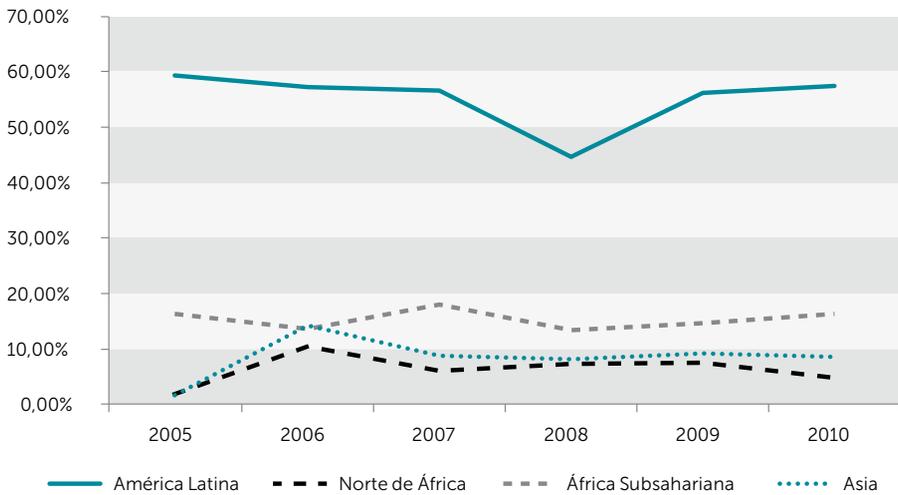


Fuente: DGPOLDE

En estrecha relación con esto último, América Latina se erige en la principal región receptora de los fondos de la AOD local valenciana, siendo destinataria de más de la mitad (54,35%) de estos recursos durante el periodo 2005-2010. África Subsahariana aparece como la segunda región de referencia para la cooperación local valenciana, recibiendo el 15,27% de la ayuda desembolsada en dicho periodo, mientras que a continuación aparecen Asia (8,76%) y el Norte de África (6,66%). Se trata de una pauta de distribución geográfica que no ha mostrado alteraciones significativas en los últimos años (gráfico 18).

Gráfico 18.

Evolución de la distribución geográfica de la AOD de las entidades locales valencianas



Fuente: DGPOLDE

Respecto a la distribución sectorial de la AOD local valenciana, las Infraestructuras y Servicios Sociales, que recibieron más de tres cuartas partes de los recursos desembolsados en el periodo 2005-2010, fue el principal ámbito de trabajo. Dentro de este ámbito, destaca el papel de la Educación, que recibió el 23,92% de la ayuda en el agregado de dicho periodo –aunque cayendo del 32,29% de 2005 al 20,78% de 2010– y de Gobierno y Sociedad Civil (13,28%). Por su parte la ayuda dirigida a los Sectores Productivos, que supuso el 10,13% del total del periodo señalado, ha mostrado un incremento desde el 6,35% que suponía en 2005 hasta el 16,48% de 2010.

4. LA AOD DE LA DIPUTACIÓN DE ALICANTE

La ayuda desembolsada por la Diputación de Alicante ha mostrado una evolución altamente volátil, tanto en términos absolutos como relativos (gráfico 19). Por un lado, en cuanto a los euros desembolsados, ha pasado de los 602.626 euros de 2005 a los 569.962 euros de 2010, alternando años de crecimiento con años de reducción de la AOD, y alcanzando su cifra máxima en 2009, cuando superó el millón de euros desembolsados. Según las proyecciones realizadas, la Diputación de Alicante mantendría en 2011 los desembolsos de AOD registrados en 2010, para descender hasta los 519.000 en 2012. Por otro lado, en cuanto al esfuerzo realizado en AOD en relación al presupuesto manejado, la Diputación de Alicante ha pasado del 0,29% de 2005 al 0,23% de 2010, una cifra que parece que podría mantenerse en 2011 y 2012. Nuevamente, se alternan años de incremento con años de reducción del esfuerzo financiero, situándose también 2009 –con el 0,37%– como el de mayor peso de la AOD sobre el presupuesto.

Gráfico 19.
Evolución de la AOD de la Diputación de Alicante

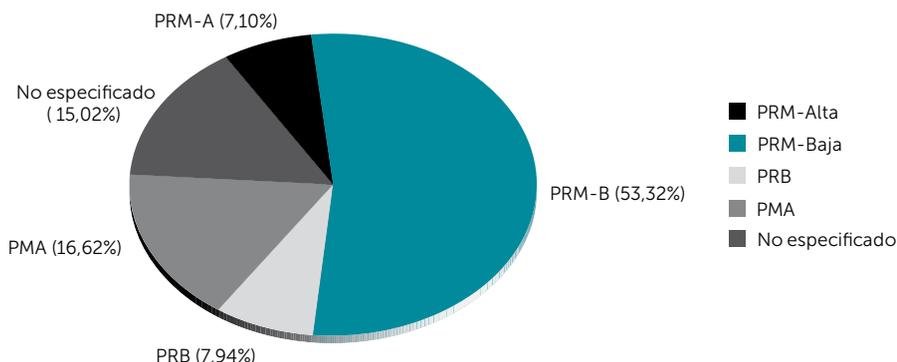


Fuente: DGPOLDE y MEH

Esta ayuda se ha canalizado fundamentalmente a través de las ONGD, que ejecutaron, durante el periodo 2006-2010 el 93,88% de la AOD de la Diputación de Alicante, mientras la gestión directa alcanzó el 5,48%.

En cuanto a su orientación por nivel de renta del receptor, los PRM –fundamentalmente los PRM-B– concentran la mayor parte de la AOD de la Diputación de Alicante, habiendo sido los destinatarios del 60,42% del total de los recursos desembolsados en el periodo 2005-2010 (gráfico 20). Los PMA (16,62%) aparecen como el segundo grupo por nivel de renta que más atención recibe de la Diputación de Alicante, mientras que a los PRB se dirigió el 7,94% de su AOD.

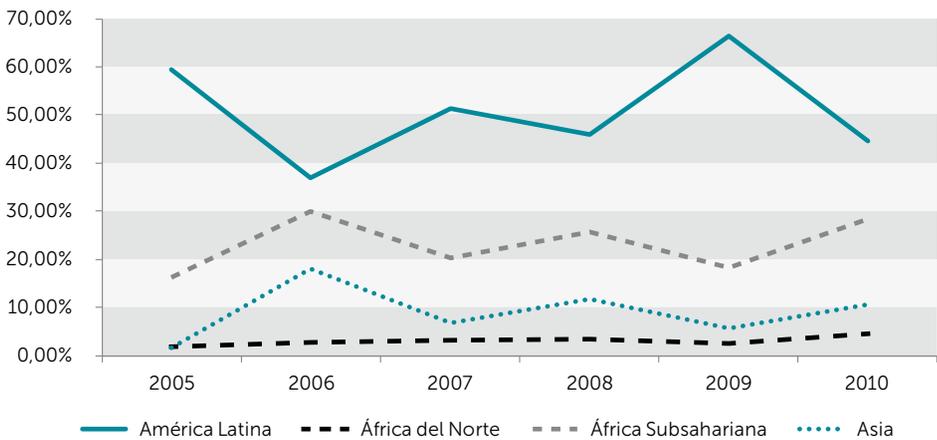
Gráfico 20.
Distribución de la AOD de la Diputación de Alicante por nivel de renta del receptor (2005-2010)



Fuente: DGPOLDE

De nuevo, la fuerte concentración de la ayuda de la Diputación de Alicante en los PRM tiene que ver con la preferencia que este actor muestra en la distribución regional de su ayuda hacia América Latina. A esta región se dirigió más de la mitad –el 52,77%– de la ayuda total durante los años 2005-2010, aunque con notables oscilaciones a lo largo del periodo (gráfico 21). También se muestra volátil la ayuda que tuvo por destino a África Subsahariana, segunda región que mayores fondos recibió con el 22,35% de los recursos, y Asia, destinataria del 8,44% de la ayuda de la Diputación de Alicante durante el periodo señalado. Por su parte, y ya de forma más constante, hacia el Norte de África se dirigió el 2,92% de la AOD total.

Gráfico 21.
Evolución de la distribución regional de la AOD de la Diputación de Alicante



Fuente: DGPOLDE

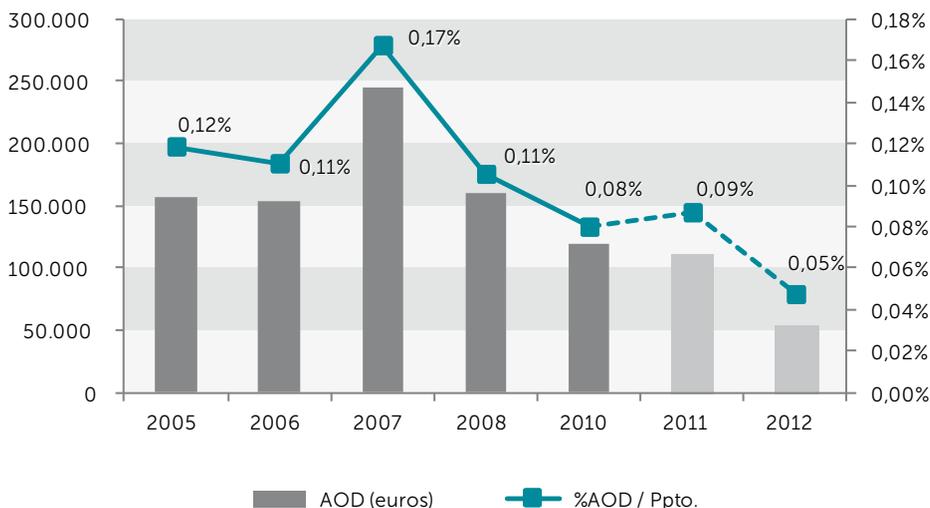
Por último, en lo que se refiere a la distribución sectorial, dos tercios de la ayuda de la Diputación de Alicante se dedicó al ámbito de las Infraestructuras y los Servicios Sociales, con un especial peso de la Educación (20,79%) y de la Salud (12,44%). Por su parte, al ámbito de los Sectores Productivos y a las acciones de tipo Multisectorial se dedicaron el 13,10% y el 17,27% de los recursos respectivamente.

5. LA AOD DE LA DIPUTACIÓN DE CASTELLÓN

La ayuda desembolsada por la Diputación de Castellón en los últimos se ha situado en torno a los 150.000 euros anuales (gráfico 22). No obstante, este dato se ha visto alterado en dos años: por el lado positivo, 2007 experimentó un notable incremento en los fondos de AOD –impulsado en buena medida por la respuesta humanitaria generada tras el terremoto sufrido por Perú ese año– alcanzando los 245.000 euros; por el lado negativo, en 2010 la ayuda se redujo hasta los 120.000 euros. En todo caso las perspectivas indican una tendencia a la baja en la AOD desembolsada por la Diputación de Castellón, que

podría llevar a situar la cifra en 111.000 euros en 2011 y sufrir una brusca caída hasta los 55.000 euros en 2012. Y una evolución similar ha presentado el peso de la ayuda sobre el presupuesto manejado por la Diputación de Castellón. Así, frente a la constante del 0,11-0,12%, en 2007 el esfuerzo relativo se incrementó hasta el 0,17%, reduciéndose al 0,08% en 2010. Pese a la posible existencia de un repunte en 2011, que situaría a la ayuda en el 0,09% del presupuesto, en 2012 podría sufrir un fuerte descenso hasta el 0,05%.

Gráfico 22.
Evolución de la AOD de la Diputación de Castellón



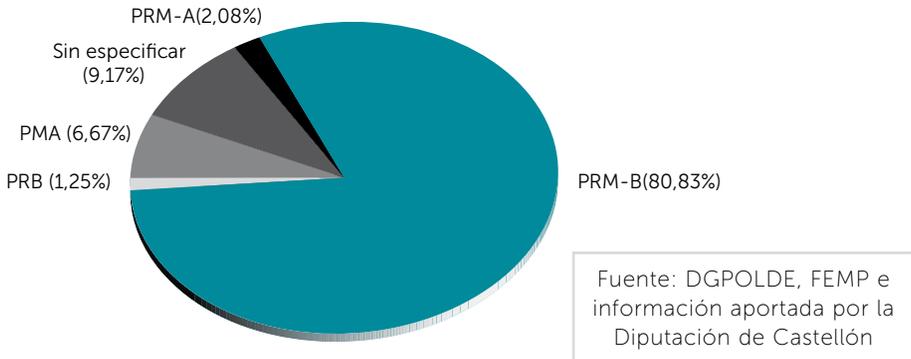
Fuente: DGPOLDE, FEMP, MEH e información aportada por la Diputación de Castellón

Las ONGD han jugado un papel fundamental en la gestión de la ayuda desembolsada por la Diputación de Castellón en los años 2006-2010, siendo responsables de la ejecución del 87,3% de los recursos. Por su parte, la propia administración asumió la ejecución directa del 3,6% de la AOD desembolsada.

En cuanto a la distribución de la ayuda en función del nivel de renta del país receptor, la Diputación de Castellón concentró su actividad en los PRM, receptores del 82,9% de los recursos desembolsados en el periodo 2006-2010, recayendo la práctica totalidad de estos recursos en los PRM-B (gráfico 23). Aunque con cuantías ya sensiblemente más pequeñas, los PMA (6,67%) aparecen como el segundo grupo receptor, mientras que a los PRB tan sólo se dirigió el 1,25% de la ayuda desembolsada en el periodo señalado.

Gráfico 23.

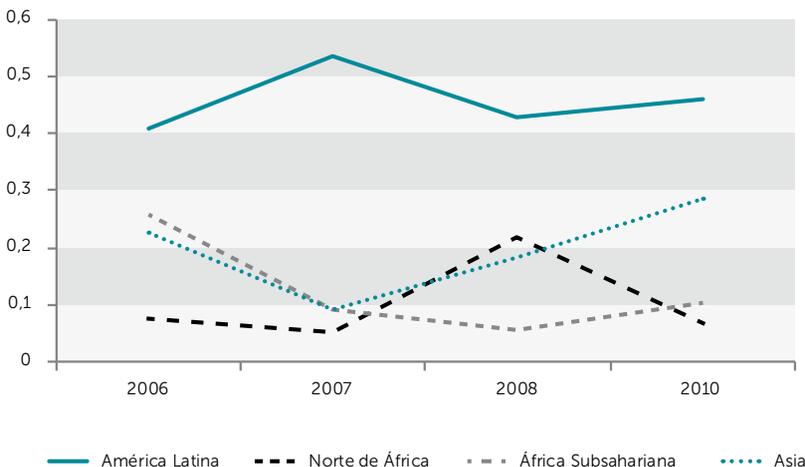
Distribución de la AOD de la Diputación de Castellón por nivel de renta del receptor (2006-2010)



América Latina es la región preferente de la cooperación para el desarrollo de la Diputación de Castellón. Esta región recibió el 46,76% de los recursos de AOD otorgados por esta administración durante el periodo 2006-2010. A América Latina le siguen Asia (17,79%), África Subsahariana (12,28%) y África del Norte (9,93%). Sin embargo, la distribución geográfica de la ayuda de la Diputación de Castellón ha experimentado notables oscilaciones. Si bien América Latina aparece situada de forma permanente en la franja del 40-50%, el peso de la ayuda en el resto de regiones ha fluctuado ostensiblemente (gráfico 24). En el caso de Asia, cayó hasta el 9,17% en 2007 y se incrementó hasta un considerable 28,75% en 2010. África Subsahariana ha mostrado una tendencia decreciente, pasando del 25,89% que recibía en 2006 al 5,62% en 2008, aunque repuntando hasta el 10,42% en 2010. Por último, el Norte de África, pese a situarse generalmente en cifras próximas al 5-7%, concentró el 21,87% de la AOD de la Diputación de Castellón en 2008.

Gráfico 24.

Evolución de la distribución geográfica de la AOD de Diputación de Castellón

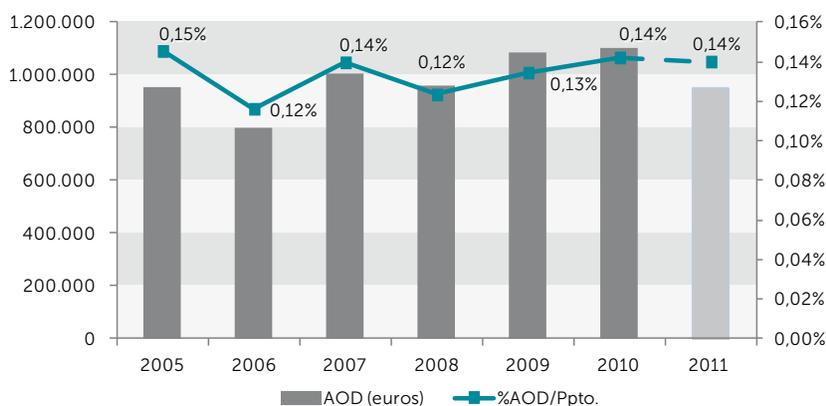


Fuente: DGPOLDE, FEMP e información aportada por la Diputación de Castellón

6. LA AOD DEL AYUNTAMIENTO DE VALENCIA

El Ayuntamiento de Valencia ha mostrado un incremento en los fondos desembolsados de AOD en los últimos años, pasando de los 955.890 euros en 2005 a los 1,1 millones de euros en 2010, aunque las perspectivas indican una reducción hasta los 948.000 euros en 2011 (gráfico 25)¹². El incremento mostrado en términos absolutos –que es, en cualquier caso, menor y no constante en los años intermedios– no ha significado un aumento del esfuerzo financiero realizado por el Ayuntamiento de Valencia en ayuda al desarrollo. Así, si se atiende a la evolución de la ayuda en términos relativos, poniendo la AOD en relación con el presupuesto municipal, el esfuerzo ha caído desde el 0,15% de 2005 al 0,14% de 2010, después de haber descendido hasta el 0,12% en 2006 y 2008. Según las estimaciones realizadas, la AOD del ayuntamiento de Valencia se mantendría en el 0,14% en 2011.

Gráfico 25.
Evolución de la AOD del Ayuntamiento de Valencia



Fuente: DGPOLDE y MEH

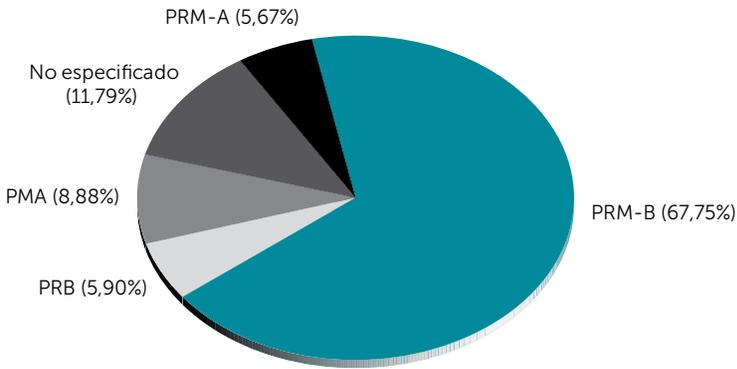
Estos fondos han sido canalizados de forma mayoritaria por las ONGD, que se encargaron de la gestión del 95% de la AOD del Ayuntamiento de Valencia durante el periodo 2006-2010, mientras que la administración asumió la ejecución directa del 5% restante.

Casi tres cuartas partes de la ayuda del Ayuntamiento de Valencia durante los años 2005-2010 tuvieron por destino a los PRM: los PRM-B fueron los principales destinatarios, con el 67,75%, mientras que los PRM-A recibieron el 5,67% de la AOD (gráfico 26). Tan sólo el 8,88% del total de la AOD del Ayuntamiento de Valencia en dicho periodo se dirigió a los PMA, mientras los PRB recibieron el 5,90% de los recursos.

¹² Para el caso del Ayuntamiento de Valencia no ha sido posible realizar la estimación para 2012.

Gráfico 26.

Distribución de la AOD del Ayuntamiento de Valencia por nivel de renta del receptor (2005-2010)

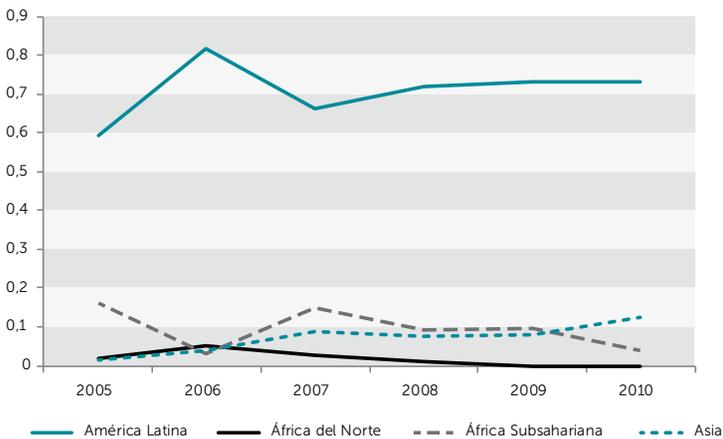


Fuente: DGPOLDE

Como ya se ha aludido en el caso de otros actores, esta concentración de la AOD del Ayuntamiento de Valencia en los PRM tiene que ver con la preferencia mostrada hacia la región latinoamericana. La distribución geográfica de la ayuda del Ayuntamiento de Valencia se ha mostrado bastante estable en los últimos años para las distintas regiones, a excepción de 2006, año en el que se observa alguna oscilación mayor (gráfico 27). Así, América Latina ha sido la región prioritaria, concentrando el 70,73% de la ayuda desembolsada por el Ayuntamiento de Valencia en el periodo 2005-2010. África Subsahariana (9,51%) y Asia (7,27%) aparecen como las siguientes regiones que mayor atención recibieron, seguidas, con un peso menor, de África del Norte (1,68%).

Gráfico 27.

Evolución de la distribución regional de la AOD del Ayuntamiento de Valencia



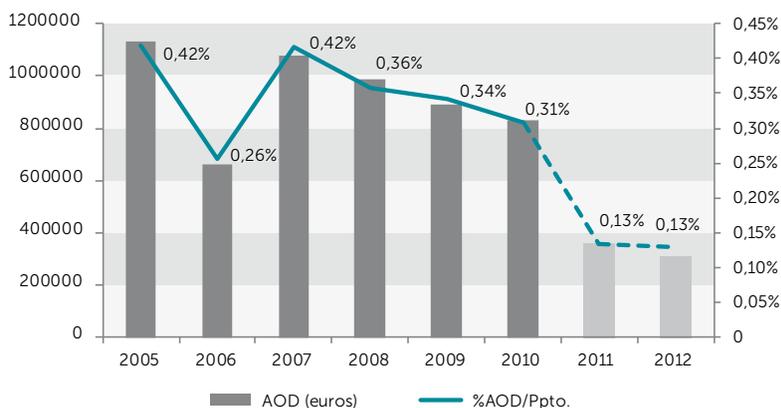
Fuente: DGPOLDE

Por último, en lo que se refiere a los ámbitos de trabajo, el grueso de la actividad de cooperación desarrollada por el Ayuntamiento de Valencia se concentró en tareas relativas a Infraestructuras y Servicios Sociales, a las que se dirigió el 81,47% de su AOD total para el periodo 2005-2010. Dentro de este ámbito, la Educación (19,04%) y la Salud (15,52%) aparecen como los sectores prioritarios.

7. LA AOD DEL AYUNTAMIENTO DE ALICANTE

El Ayuntamiento de Alicante ha recortado de forma notable en los últimos años los fondos de AOD desembolsados, experimentando una constante reducción –que se hizo especialmente abrupta en 2006– desde 2005 (gráfico 28). De esta forma, de los 1,13 millones de euros de ayuda desembolsado en 2005, se ha pasado a los 830.073 euros dedicados en 2010, lo que supone una reducción de más de la cuarta parte de su AOD en apenas cinco años. Del mismo modo, las estimaciones anticipan una evolución que haría más acuciante esta tendencia, llevando a situar la ayuda desembolsada por el Ayuntamiento de Alicante en los 359.000 euros en 2011 y los 311.520 en 2012. Como es de esperar, esta reducción se ha traducido también en un menor peso de la AOD sobre el presupuesto, que si alcanzó el 0,42% en 2005, en 2010 había caído hasta el 0,31%, pudiendo descender hasta el 0,13% en 2011 y 2012.

Gráfico 28.
Evolución de la AOD del Ayuntamiento de Alicante



Fuente: DGPOLDE, FEMP y MEH

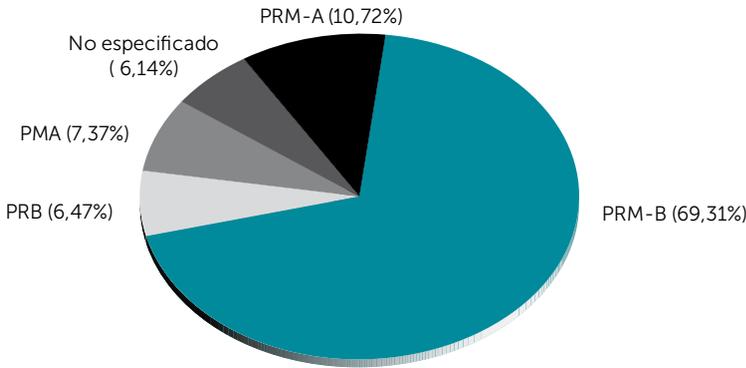
Las ONGD han sido los actores principales en la gestión de esta ayuda, canalizando más del 94% del total de los recursos de AOD desembolsados por el Ayuntamiento de Alicante en el periodo 2006-2010, mientras que algo menos del 5% fue ejecutado de forma directa por la propia administración.

En cuanto a su orientación por nivel de renta del receptor, la AOD del Ayuntamiento de Alicante muestra una concentración especialmente marcada en los PRM. Los PRM-B (69,31%) y los PRM-A (10,72%) aglutinan de forma conjunta cuatro quintas partes del total de la ayuda desembolsada en el periodo 2006-2010. Por su parte, los PMA y los PRB, destinatarios del 7,37% y del 6,47%

de los recursos respectivamente, concentran una parte menor de la AOD del Ayuntamiento de Alicante (gráfico 29).

Gráfico 29.

Distribución de la AOD del Ayuntamiento de Alicante por nivel de renta del receptor (2006-2010)

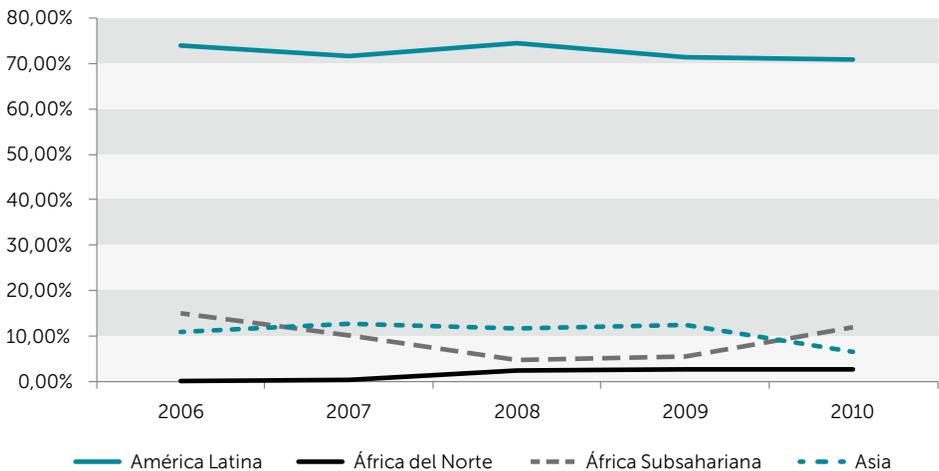


Fuente: DGPOLDE

La fuerte presencia de los PRM responde a una distribución regional muy estable de la AOD del Ayuntamiento de Alicante durante los años 2006-2010: América Latina (72,38%) aparece como la principal región receptora, seguida ya de forma alejada por Asia (10,99%), África Subsahariana (9,03%) y el Norte de África (1,68%) (gráfico 30).

Gráfico 30.

Evolución de la distribución regional de la AOD del Ayuntamiento de Alicante



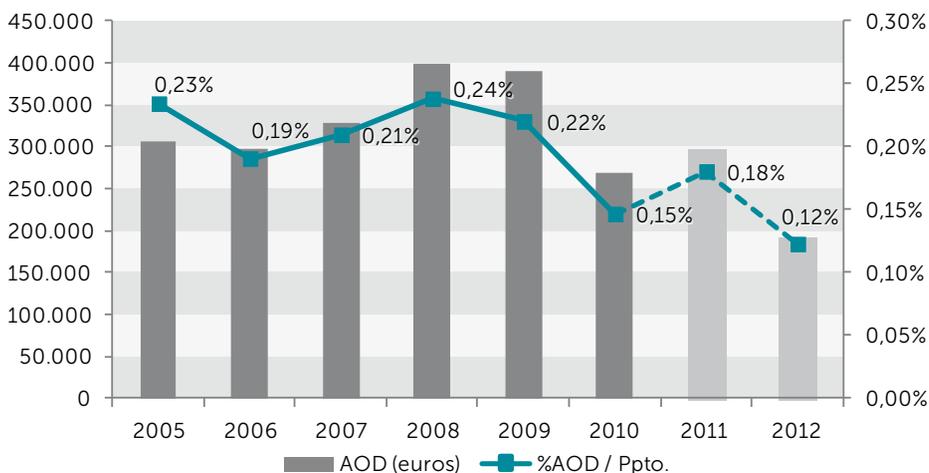
Fuente: DGPOLDE

Por último, en lo que se refiere a la distribución sectorial de la AOD del Ayuntamiento de Alicante, el 77,78% se dirigió al ámbito de las Infraestructuras y Servicios Sociales, adquiriendo un peso más significativo los sectores de Gobierno y Sociedad Civil (24,96%) y Educación (14,14%).

8. LA AOD DEL AYUNTAMIENTO DE CASTELLÓN

Tras un leve descenso en 2006 –cuando se situó en los 297.455 euros frente a los 306.187 desembolsados el año anterior– la AOD del Ayuntamiento de Castellón experimentó un paulatino incremento hasta alcanzar los 398.861 euros en 2008 (gráfico 31). Sin embargo, a partir de 2009 vuelve a producirse un descenso de la ayuda desembolsada por este actor, hasta situarse en los 268.460 euros en 2010. No obstante, el Ayuntamiento de Castellón aparece como uno de los pocos actores que parecen haber incrementado sus desembolsos de ayuda en 2011 –alcanzando los 298.284 euros–, dato que parece revertirse fuertemente en 2012, cuando esta cifra podría caer hasta los 192.472 euros. Del mismo modo, en lo que se refiere al peso de la AOD sobre el presupuesto municipal manejado, se ha registrado un fuerte descenso en los últimos años, pasando del 0,24% de 2008 al 0,15% de 2010. Las estimaciones disponibles indican un repunte hasta el 0,18% en 2011, a la vez que una nueva caída hasta el 0,12% en 2012.

Gráfico 31.
Evolución de la AOD del Ayuntamiento de Castellón



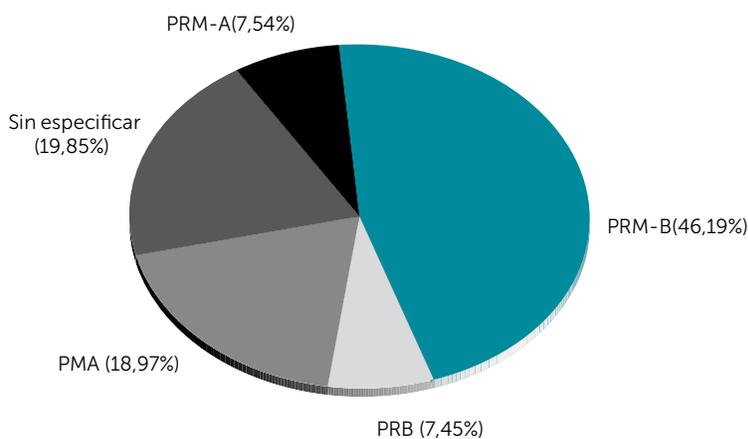
Fuente: DGPOLDE, FEMP y MEH

Las ONGD son las principales encargadas de la canalización de estos recursos, habiendo sido responsables de la gestión del 92% de la AOD desembolsada por el Ayuntamiento de Castellón en el periodo 2006-2010. Por su parte, la ayuda ejecutada de forma directa por la propia entidad local se situó, en ese mismo periodo, en el 5%.

En cuanto a la orientación de su ayuda en función del nivel de renta del país socio, cabe señalar que más de la mitad de la ayuda desembolsada por el Ayuntamiento de Castellón en el periodo 2006-2010 tuvo por destino a un PRM: el 46,19% se dirigió a PRM-B y el 7,54% a PRM-A (gráfico 32). Los PMA y los PRB fueron destinatarios del 18,97% y el 7,45% respectivamente. No obstante se han registrado algunas tendencias de interés en esos años. Aunque con oscilaciones, la ayuda dirigida a los PRM ha descendido del 54,47% al 46% entre 2006 y 2010, mientras que la destinada a los PMA se ha incrementado desde el 14,41% al 29%.

Gráfico 32.

Distribución de la AOD del Ayuntamiento de Castellón por nivel de renta del receptor (2006-2010)

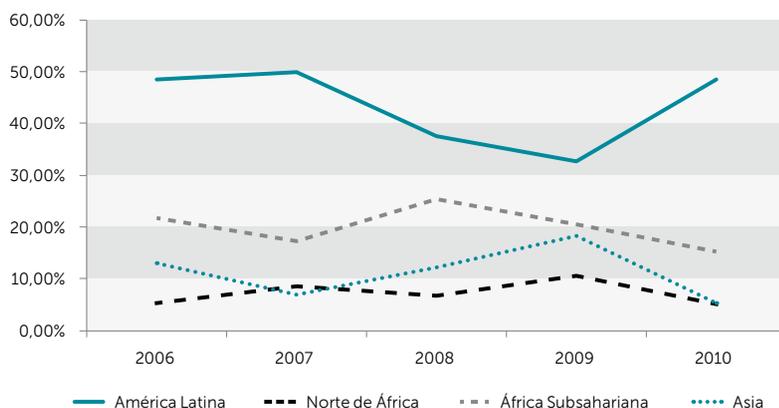


Fuente: DGPOLDE

Respecto a la distribución geográfica de la AOD del Ayuntamiento de Castellón, América Latina fue la principal receptora, dirigiéndose a esta región el 42,5% de los recursos desembolsados en el periodo 2006-2010 (gráfico 33). África Subsahariana (20,43%), Asia (11,63%) y el Norte de África (7,44%) aparecen a continuación. En este sentido, cabe señalar que el aumento señalado que se ha producido en los últimos años en el peso de la ayuda dirigida a los PMA no es resultado de una mayor atención a la región de África Subsahariana, cuyo peso cayó del 21,80% al 15,15% entre 2006 y 2010.

Gráfico 33.

Evolución de la distribución regional de la AOD del Ayuntamiento de Castellón



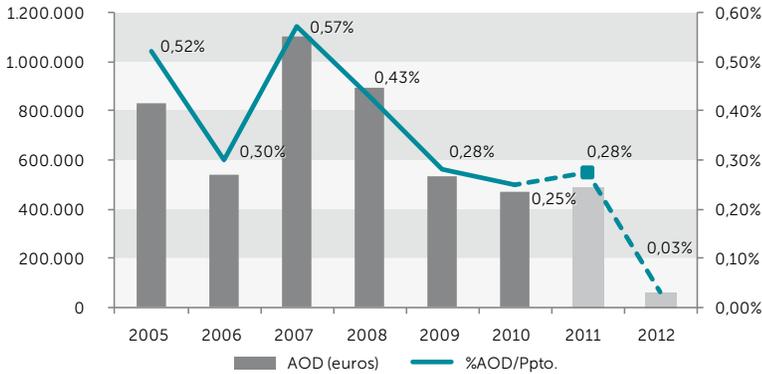
Fuente: DGPOLDE

Por último, en lo que se refiere a los principales ámbitos de trabajo, el Ayuntamiento de Castellón ha concentrado su ayuda al desarrollo principalmente en actividades relativas a Infraestructuras y Servicios Sociales, que recibieron el 78,73% del total de la AOD desembolsada durante el periodo 2006-2010. Dentro de esta categoría, destacan Educación (23,84%) y Salud (16,40%). Por su parte, las tareas relacionadas con los Sectores Productivos y las acciones de tipo Multisectorial recibieron el 9,38% y el 11,89% respectivamente de dichos recursos. No obstante, se aprecian tendencias muy divergentes entre los diversos sectores en los años sometidos a estudio: mientras sectores como Educación o Gobierno y Sociedad Civil han perdido un peso notable entre 2006 y 2010 –cayendo del 32,93% al 19,66% en el caso del primero, y del 19,04% al 1,88% en el caso del segundo– otros sectores como Salud –que pasó del 9,50% al 16,55%– o, muy especialmente, los Sectores Productivos –que incrementaron su peso del 9,51% al 23,85%– parecen haber ganado presencia en la AOD del Ayuntamiento de Castellón.

9. LA AOD DEL AYUNTAMIENTO DE ELCHE

El Ayuntamiento de Elche ha experimentado un fuerte descenso en sus desembolsos de AOD en los últimos años. Tras alcanzar los 1,1 millones de euros en 2007, su ayuda ha mostrado un progresivo descenso hasta situarse en 471.032 euros en 2010 (gráfico 34). Una tendencia que, aunque pudiera revertirse levemente en 2011 –al alcanzar los 488.918 euros–, se ve drásticamente agudizada en 2012, donde la AOD desembolsada podría caer hasta los 57.094 euros. Y una evolución parecida ha mostrado su AOD en relación con el presupuesto manejado: después de alcanzar el 0,57% en 2007, esta cifra se fue reduciendo progresivamente hasta el 0,25% registrado en 2010. De nuevo, las perspectivas indican un incremento hasta el 0,28% en 2011 como antesala de un brusco descenso hasta el 0,03% en 2012.

Gráfico 34.
Evolución de la AOD del Ayuntamiento de Elche

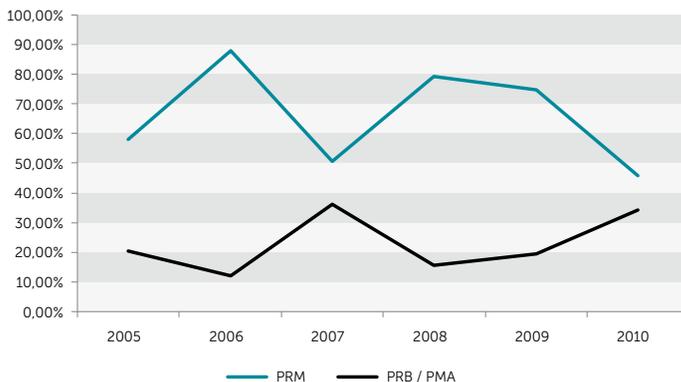


Fuente: DGPOLDE y MEH

La ejecución de esta ayuda ha descansado fundamentalmente en las ONGD, actores que canalizaron el 88% de la AOD desembolsada por el Ayuntamiento de Elche en el periodo 2005-2010, encargándose la propia administración de la gestión del 9% de los recursos. No obstante, en 2010 se aprecia un fuerte incremento de la cooperación directa, vía a través de la que se ejecutaron el 21% de los recursos, disminuyéndose el peso de los recursos canalizados por las ONGD hasta el 79%.

Casi de dos terceras partes de su ayuda –el 64,91%– han tenido por destino a PRM, siendo los PRM-B receptores del 58,71% de la AOD del Ayuntamiento de Elche durante el periodo 2005-2010. Los PMA recibieron el 17,55% de los recursos desembolsado en dicho periodo, mientras a los PRB se dirigió el 6,25%. Sin embargo, esta distribución no ha mostrado una pauta constante y parece apreciarse una tendencia a reducir la AOD dirigida a los PRM e incrementar el peso de los recursos destinados a los PRB y PMA (gráfico 35). En 2010, los primeros recibieron el 45,66% de la ayuda mientras los segundos fueron destinatarios del 34,35%.

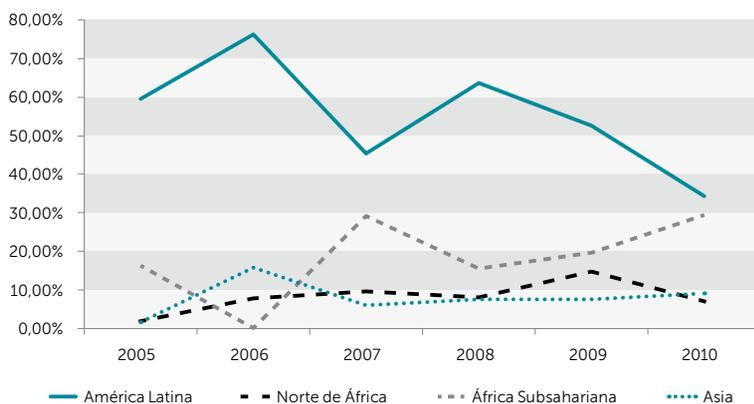
Gráfico 35.
Evolución de la distribución de la AOD del Ayuntamiento de Elche por nivel de renta del receptor



Fuente: DGPOLDE

Se trata de una tendencia que tiene que ver con la reorientación geográfica que parece estar experimentando la AOD del Ayuntamiento de Elche. Mientras que, con oscilaciones, la ayuda recibida por América Latina ha pasado del 59,42% en 2005 al 34,38% en 2010, la AOD recibida por África –computando tanto África Subsahariana como el Norte de África– pasó, en esos mismos años, del 18,10% al 36,41% (gráfico 36).

Gráfico 36.
Distribución regional de la AOD del Ayuntamiento de Elche



Fuente: DGPOLDE

Por otra parte, en cuanto a los principales sectores de trabajo del Ayuntamiento de Elche, cuatro quintas partes de su ayuda (80,48%) se concentraron en tareas relativas al ámbito de las Infraestructuras y los Servicios Sociales, con un peso significativo del sector Educación, sector al que se dirigieron el 35,19% de la AOD municipal.

10. EL FONS VALENCIÀ PER LA SOLIDARITAT

La inexistencia de datos sobre la ejecución anual de la AOD gestionada por el FVS en la base estadística de DGPOLDE ni la FEMP¹³ impide realizar un análisis similar al realizado con los otros actores de la cooperación valenciana. Del mismo modo la información facilitada por el FVS en los informes de gestión económica incluidos en su memoria anual no detallan suficientemente los gastos realizados para realizar el análisis sectorial y geográfico correspondiente¹⁴, aunque sí ofrecen información relevante y detallada de los proyectos ejecutados, tipología de las acciones y áreas principales de ejecución.

A partir de los datos económicos reflejados en sus memorias anuales se pueden añadir algunos análisis respecto a la evolución mostrada por el FVS.

¹³ En el capítulo I al explicar la metodología se ha hecho referencia a esta cuestión.

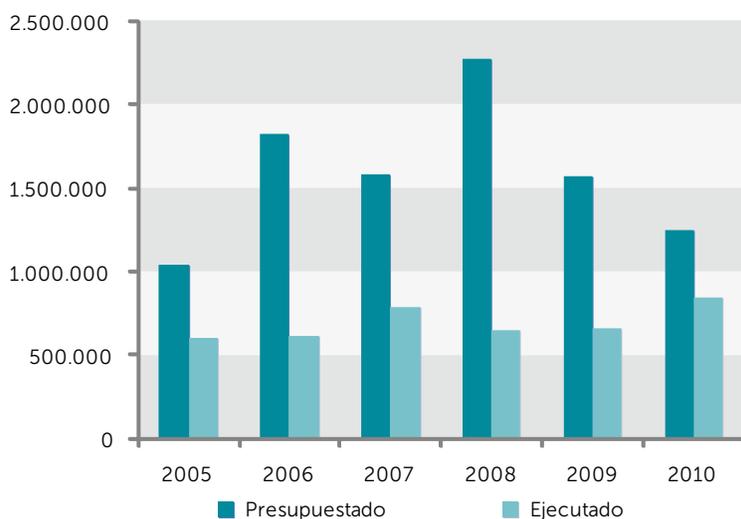
¹⁴ En el marco del presente estudio se solicitó al FVS información contable desagregada para poder realizar el análisis de la misma, sin embargo la información no ha sido facilitada.

En primer lugar se puede señalar que el FVS experimentó un incremento constante en los ingresos propios (cuotas de entidades asociadas) desde su creación hasta el año 2004, en que se sitúa ligeramente por encima de los 437.281 euros. A partir de ese año los ingresos por socios se mantienen estables alrededor de los 450.000 euros, con la excepción de 2006 que marca un máximo con 549.28 euros. Esta evolución es diferente a la mostrada por las EELL valencianas, que en su conjunto mostraron aumentos continuos hasta el año 2008, y a la del conjunto de la AOD de las entidades locales españolas que en el periodo 2004-2008 prácticamente doblaron sus aportaciones.

Otro dato significativo en la evolución de la AOD del FVS es la diferencia entre las previsiones de gasto y la ejecución efectiva. La ejecución se ha mantenido muy por debajo de los presupuestos iniciales en todos los años de estudio, con una media para el periodo del 46,49% (gráfico 37).

Gráfico 37.

Comparativa entre presupuestos anuales y ejecución anual del FVS (2005-2010).



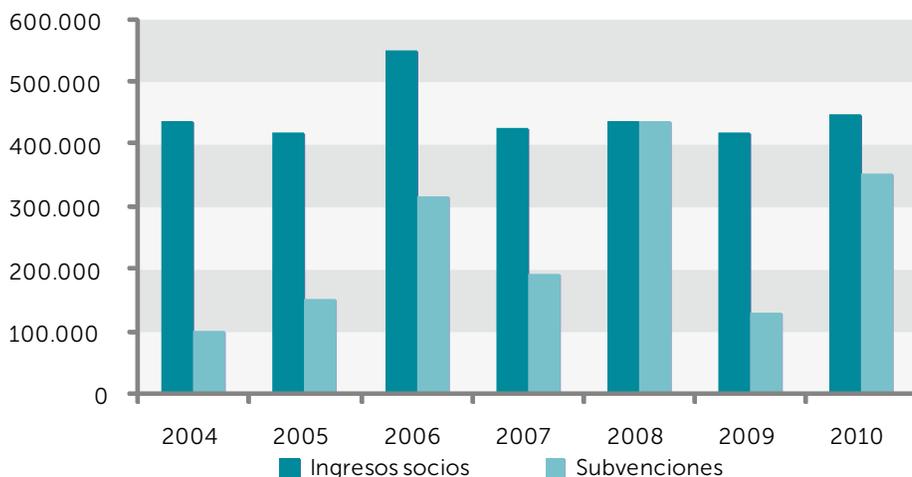
Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias anuales del FVS

De acuerdo a los datos ofrecidos en las propias memorias del FVS esta diferencia se debe, en gran medida, a los retrasos e impagos por parte de un número considerable de socios del FVS. Tasa que para el periodo se sitúa en un 40% de las entidades asociadas al FVS.

Otro rasgo significativo es la evolución entre el peso de las subvenciones recibidas por el FVS respecto a los fondos propios derivados de las cuotas de sus socios. Mientras que los fondos propios se mantienen con cierta regularidad, la evolución de las subvenciones presenta una alta volatilidad, aunque con una tendencia a incrementar su peso respecto al conjunto de los ingresos del FVS (gráfico 38).

Gráfico 38.

Comparativa entre ingresos por cuotas de socios y subvenciones recibidas FVS (2005-2010).

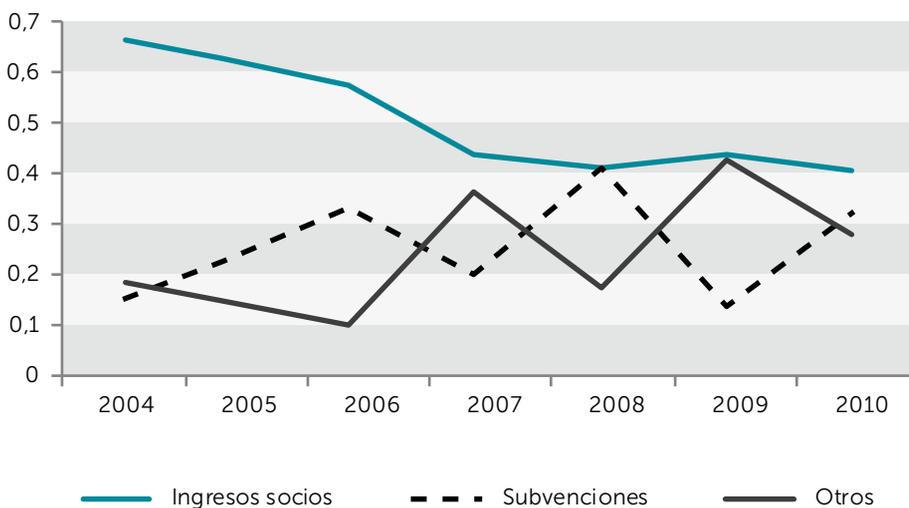


Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias anuales del FVS

El resultado de la evolución desigual entre los tipos de ingresos se refleja en el porcentaje cada vez menor que suponen las cuotas de socios respecto al conjunto de los ingresos: los ingresos por cuotas de socios pasaron de significar un 66% del total en el año 2004, a un 40,44% en el año 2010 (gráfico 39).

Gráfico 39.

Distribución de los ingresos del FVS según procedencia (2005-2010).



Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias anuales del FVS

Marco legal y normativo

Como se ha señalado en la introducción del presente estudio, la cooperación descentralizada forma parte de la Ayuda Oficial para el Desarrollo del Estado español, en cuyo marco de actuación se sitúa con un amplio margen de autonomía. La cooperación descentralizada se caracteriza, entre otros aspectos, por la multitud de actores institucionales que participan en ella, y en consecuencia por una diversidad de marcos de regulación de los que se han ido dotando las diferentes administraciones públicas que la componen.

En la Comunitat Valenciana el marco legal y normativo que regula la AOD está integrado por la legislación y normativa autonómica, cuyo ámbito de aplicación es fundamentalmente la propia administración autonómica, y las normas municipales (incluyendo las dictadas por las diputaciones provinciales) cuyo ámbito de aplicación es el de las respectivas entidades locales y provinciales que las dictan. En consecuencia, el artículo 2 de la Ley de Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana (LCDCV) define el ámbito de aplicación de la norma como “todo el territorio de la Comunitat Valenciana”, si bien esta afirmación queda matizada en los puntos segundo y tercero del mismo artículo que determinan que “se rigen por la presente ley todas las actuaciones de la Generalitat en materia de cooperación internacional al desarrollo”, mientras los “principios, objetivos y criterios de actuación recogidos en el capítulo I de esta ley deben informar también las actuaciones, iniciativas y recursos que las diferentes instituciones, entidades y administraciones públicas de la Comunitat Valenciana ponen al servicio de los pueblos estructuralmente empobrecidos”.

En este apartado se analizará la legislación, decretos y órdenes que regulan la AOD realizada desde la Generalitat, así como las normativas municipales con las que se regula la AOD de los entes locales.

GENERALITAT VALENCIANA

La AOD de la Generalitat se inicia en 1989 con la primera asignación presupuestaria destinada a la realización de acciones de cooperación internacional para el desarrollo y la creación, por parte del *Consell*, en abril de ese mismo año, de la *Comisión Ejecutiva para la aplicación del programa de cooperación con los países en vías de desarrollo*. En junio de 1989, se crea el *Consejo Asesor de la Comisión Ejecutiva del Programa de Cooperación* que constituye el primer órgano de participación en materia de cooperación para el desarrollo integrado por la Generalitat y agentes sociales. Representantes del ámbito universitario,

entidades locales, organizaciones sindicales, Consejo de la Juventud y ONGD formarán parte de este primer consejo de cooperación.

A pesar del inicio bastante precoz de la cooperación valenciana, durante sus primeros años de andadura apenas se producen avances en materia normativa y de planificación. La gestión de los fondos de cooperación tendrá durante siete años como único marco normativo específico las sucesivas órdenes anuales de convocatoria de subvenciones. En el año 1996 se aprueba el primer decreto de bases específico para la regulación de la transferencia de fondos en materia de cooperación. En 1997 se aprueba por el decreto 201/1997, que sustituye al anterior y permanecerá vigente hasta el año 2010.

En materia de planificación no se producen avances substanciales hasta la aprobación del *Plan Director de la Cooperación Valenciana 2004-2007*, que da inicio a una etapa continuada marcada por la planificación anual y estratégica a través de sucesivos planes anuales y el segundo plan director de la cooperación valenciana que abarca el periodo 2008-2011. A pesar de ello, como se explicará más adelante, los documentos de planificación no han condicionado, ni orientado, como sería lógico, la evolución de las bases de convocatoria anuales.

La aprobación de la *Ley de la Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Valenciana* (en adelante LCDCV) se produce en febrero 2007, relativamente tarde respecto a otras comunidades autónomas y 18 años después de iniciarse el programa de cooperación internacional para el desarrollo de la Generalitat.

Cuadro 2.
Legislación autonómica

Comunidad Autónoma	Fecha aprobación de la ley de cooperación
Comunidad de Madrid	Ley 13/1999, 29 de abril de 1999
Aragón	Ley 10/2000, de 27 de diciembre 2000
Navarra	Ley Foral de 5/2001, de 9 de marzo de 2001
Cataluña	Ley 26/2001, de 31 de diciembre de 2001
La Rioja	Ley 4/2002, de 1 de julio de 2002
Castilla La Mancha	Ley 3/2003, de 13 de febrero de 2003
Extremadura	Ley 1/2003, de 27 de febrero de 2003
Galicia	Ley 3/2003, de 19 de junio de 2003
Andalucía	Ley 14/2003, de 22 de diciembre de 2003
Illes Balears	14 de junio de 2005
Asturias	Ley, 4/2005 de 5 de mayo de 2005
País Vasco	Ley 17/2007 de 22 de febrero de 2007
Comunitat Valenciana	Ley 6/2007, de 9 de febrero de 2007
Murcia	Ley 12/2007, de 27 de diciembre de 2007
Canarias	Ley 4/2009, de 24 de abril de 2009

Fuente: Elaboración propia.

En contraste con los años anteriores la acción normativa de la Generalitat Valenciana a partir de la entrada en vigor de la LCDCV resulta especialmente intensa. En los tres años siguientes la Generalitat aprueba hasta seis nuevas disposiciones: la Ley del Estatuto de las Personas Cooperantes de la Comunidad Valenciana; los decretos de creación del Consejo Valenciano de Cooperación, la Comisión Interterritorial y la Comisión Interdepartamental; la creación del Registro de Agentes de la Cooperación Valenciana y el nuevo Decreto de Bases para la transferencia de fondos en materia de cooperación. En el momento de redactar este estudio la Generalitat ha iniciado el proceso para la aprobación del decreto de regulación del Comité Permanente de Acción Humanitaria. Del mismo modo las bases anuales de convocatoria de subvenciones, que hasta el año 2008 habían mantenido una estructura bastante similar y con un relativo nivel de consenso entre los agentes de cooperación, sufren a partir de ese año constantes transformaciones que modifican de forma substancial y prácticamente cada año las líneas de subvención utilizadas.

Con todo, se puede afirmar que en estos momentos la Generalitat Valenciana cuenta con un amplio y reciente andamiaje normativo y con ocho años de aplicación de instrumentos de planificación de la ayuda. Sin embargo, como se analizará posteriormente, la falta de un adecuado diagnóstico y un proceso verdaderamente participativo de reflexión sobre las necesidades y capacidades de la Cooperación Valenciana, unido a la celeridad del proceso normativo, han impedido la creación de un marco institucional cohesionado, funcional y con el suficiente consenso entre los agentes de la cooperación valenciana.

Ley de cooperación para el desarrollo de la Comunitat Valenciana

El Plan Director 2004-2007 contemplaba la elaboración y aprobación de la LCDCV durante su primer año de vigencia. Su tramitación se inició por vía de urgencia en noviembre de 2004. En ese mismo mes, y sin un proceso previo de trabajo, el primer borrador de ley se remitió a los agentes de cooperación para su estudio y la presentación de alegaciones en el plazo de un mes. Sin embargo el dictamen contrario a la tramitación urgente emitido por el Comité Económico y Social (CES), así como la opinión de diversos agentes de cooperación, supuso la paralización de tal proceso de urgencia y permitió un mayor proceso de debate y discusión sobre el texto propuesto. La LCDCV se aprobó definitivamente el 6 de febrero de 2007, tres años después a la previsión del Plan Director 2004-2007, y dos años después de iniciada su tramitación.

De acuerdo a la LCDCV son actuaciones de cooperación para el desarrollo aquellas "llevadas a cabo con la finalidad de erradicar la pobreza, propiciando el desarrollo humano sostenible y endógeno de los países y poblaciones empobrecidos (...) y aquellas encaminadas a la sensibilización y la educación para el desarrollo de la sociedad valenciana (...)">¹⁵". La ley establece los principios, objetivos, criterios y prioridades en materia de cooperación para el desarrollo, y determina la planificación de la cooperación valenciana a través de planes

¹⁵ Artículo 1 LCDCV.

directores de carácter cuatrienal, planes anuales y aquellos planes estratégicos de carácter específico que pudieran elaborarse. En el capítulo tercero la ley define los órganos rectores y ejecutivos, así como los órganos de participación y coordinación de la cooperación valenciana: Consejo de Cooperación, Comisión Interterritorial, Comisión Interdepartamental y el Comité Permanente de Acción Humanitaria. En el capítulo quinto se establece la participación social como uno de sus principios de actuación y se describen los agentes de la cooperación valenciana, destacando en su articulado el requisito de la ausencia de ánimo de lucro para aquellos agentes legitimados para la gestión de fondos procedentes de la AOD de la Generalitat.

Entre las aportaciones realizadas en el periodo de discusión de la ley destacan las emitidas por el CES y la CVONGD, así como por el Centro de Cooperación para el Desarrollo de la UPV, éstas últimas centradas sobre todo en aspectos conceptuales y metodológicos. Aunque tras la discusión con los agentes sociales y durante su debate parlamentario se introdujeron algunas modificaciones que permitieron mejorar algunos de sus contenidos, el texto finalmente aprobado no alcanzó el nivel de consenso que hubiese sido deseable. Concretamente los puntos donde no se llegó a consenso fueron: el papel de *Les Corts* en la definición de las políticas y el control de la gestión en materia de cooperación para el desarrollo; la exclusión del principio de coherencia de las políticas públicas con las políticas de desarrollo; la concreción de los mecanismos para el control y la evaluación de la cooperación así como los de publicidad, información y transparencia sobre la gestión e impacto de la cooperación valenciana.

En relación con el conjunto de leyes autonómicas de cooperación y estudiando comparativamente algunos de sus aspectos más destacados, y sobre los que en el caso valenciano no se alcanzó consenso, se puede afirmar que la práctica totalidad de las leyes autonómicas en materia de cooperación otorgan a sus respectivas asambleas y parlamentos un destacado papel en materia de cooperación para el desarrollo. En nueve comunidades autónomas sus parlamentos deben debatir y aprobar los respectivos Planes Directores e informar o aprobar los Planes Anuales, mientras en otras cuatro se reduce este papel al debate y dictamen sobre los respectivos planes de cooperación. De forma similar la mayor parte de las leyes autonómicas de cooperación incluyen expresamente la obligación de presentación de un informe anual de gestión que será de carácter público y, en algunos casos, su remisión a las cortes autonómicas para su información. El papel dado en la LCDCV a *Les Corts* puede considerarse el de perfil más bajo para un parlamento autonómico en materia de cooperación.

Por último, un aspecto importante que recoge la legislación valenciana en su artículo 21 es la asignación de los fondos destinados a la cooperación al desarrollo por "un importe mínimo equivalente al 0,7% de los presupuestos de la Generalitat para cada ejercicio". Sin embargo, como puede observarse en el análisis de la evolución cuantitativa de la AOD de la Generalitat, este porcentaje, y por tanto el cumplimiento de la Ley, no ha sido alcanzado. Esta cuestión ha sido objeto de constante debate, pues aunque anualmente los planes de cooperación han reflejado en sus previsiones presupuestarias cantidades

por encima al 0,7% del presupuesto de la Generalitat, este porcentaje sólo se alcanza al computar partidas que no se ajustan a los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Esta situación viene, en parte, motivada por la no inclusión en la LCDCV de la referencia expresa, que sí incluyen otras leyes autonómicas y en la propia LCID, en la que se establece que "los recursos que se destinen para tales objetivos tendrán la consideración de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) siempre que cumplan los requisitos marcados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)"¹⁶.

Decretos de Bases

El primer Decreto de bases para la regulación de la gestión de los fondos de AOD se aprobó por la Generalitat en mayo de 1996. Un año después, en julio de 1997, entró en vigor el Decreto 201/1997 que sustituye al anterior decreto de bases y estará vigente hasta la aprobación en septiembre de 2010 del decreto 135/2010 que constituye el marco actual vigente. Los decretos de bases de cooperación para el desarrollo contienen la normativa básica para la gestión de los fondos del programa de cooperación, y se aprueban con la intención de "regular un régimen específico de las transferencias de fondos destinados a la cooperación con países en vías de desarrollo, atendiendo a su finalidad y especiales circunstancias...(...)"¹⁷.

La aprobación del decreto 135/2010 estuvo precedida por un proceso de participación y discusión colectiva de su articulado a través, fundamentalmente, de una comisión de trabajo del Consejo Valenciano de Cooperación. Este proceso se inició en diciembre de 2009, un año antes de su aprobación por parte del Consell, y permitió la presentación, discusión e introducción de modificaciones a propuesta de los agentes de cooperación.

La función principal de un decreto de este tipo es establecer con claridad el objeto de financiación, las diferentes modalidades e instrumentos de concesión, así como los requisitos exigidos tanto para la concurrencia, gestión económico-financiera y justificación para cada una de las modalidades, instrumentos y objetos de subvención determinados. En las líneas posteriores se analizará con mayor detalle los contenidos del decreto 135/2010.

El título I del decreto se dedica a las disposiciones generales: objeto, principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo, acciones de cooperación internacional para el desarrollo, modalidades, medios de la acción de la Generalitat, marco normativo, y una apartado específico dedicado a la definición de conceptos que permita una correcta interpretación de decreto de bases. Los contenidos de esta parte del articulado vienen regulados por la

¹⁶ Artículo 1 punto 3 de la Ley 14/2003 de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Andalucía.

¹⁷ Literal del Decreto de bases 201/1997.

LCDCV a cuyo texto se hace referencia en la definición de cada uno de los apartados correspondientes ampliando en algún caso, como el dedicado a los instrumentos, la propia redacción de la LCDCV.

El Decreto expone en su artículo 6 la preferencia de la Generalitat por un modelo de cooperación indirecta gestionado a través de convocatorias públicas o mediante la concesión de ayudas directas. Sin embargo, en su articulado posterior no fija la distribución de las ayudas según el mecanismo de concesión, ni introduce ninguna referencia a las líneas de subvención actualmente empleadas por la Generalitat. Esta falta de correspondencia respecto a los diferentes instrumentos y modalidades empleados se mantiene en los títulos siguientes donde no se detallan los criterios básicos y estables que deben aplicarse en cada uno de ellos para la concesión y gestión de los fondos. Esta indefinición ahonda en la inestabilidad del sistema y refleja la falta de decisión de la Generalitat para consolidar unos mecanismos e instrumentos previsibles. El Decreto, aunque remite en el artículo siguiente a los planes directores y anuales como parte del marco normativo, no especifica qué aspectos se deberán concretar en los documentos de planificación dejando de nuevo un amplio margen para la inestabilidad de la ayuda.

Los títulos II y III se refieren a la regulación de los sujetos intervinientes, la descripción de los gastos subvencionables, porcentajes de financiación y destino de los bienes, y el procedimiento de concesión de subvenciones. Su articulación en dos títulos obedece a la diferenciación establecida por el decreto de bases entre *proyectos de cooperación y ayudas directas en casos excepcionales*. La terminología utilizada resulta confusa, pues de la lectura del propio decreto se desprende que la diferencia entre ambos títulos radica en que el primero regula la gestión de las subvenciones otorgadas mediante convocatoria pública y el segundo regula las subvenciones concedidas directamente por resoluciones o acuerdos de la Generalitat. Por otro lado, en ambos sistemas de concesión pueden ser concedidas ayudas tanto para la ejecución de proyectos de cooperación, como para proyectos de educación para el desarrollo y sensibilización, formación, investigación y asistencia técnica, así como cualquier otro tipo de acciones consideradas en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo. Así pues, hubiese resultado más adecuado que el título II tuviese por epígrafe "*convocatorias públicas*" y el título III "*ayudas directas*". El título III establece únicamente el proceso de solicitud y resolución de la concesión de las ayudas, en la medida que es diferente a los procesos establecidos en las convocatorias públicas, y remite al capítulo II del título II en todo lo relativo a la financiación y destino de bienes subvencionados. A diferencia del título II, en el III no se incluye ningún artículo que defina o describa a las entidades beneficiarias de las ayudas directas.

En este sentido, a pesar de que el decreto refleja, en consonancia con la LCDCV, los ámbitos de intervención y las modalidades e instrumentos de la cooperación de la Generalitat, y de que a través de los documentos de planificación y órdenes de convocatoria se han consolidado en los últimos años cuatro líneas de subvención (cooperación, educación, formación e investigación y

codesarrollo) y una tipología de las acciones objeto de subvención (programas, proyectos y microproyectos) no se incluye ninguna regulación específica y diferencial para cada uno de estos instrumentos y modalidades de cooperación. Siguiendo una estructura más lógica, y que dotase al decreto de una mayor utilidad y coherencia, el título II debería abordar de forma diferenciada cada uno de las líneas de subvención, concretando para cada una de ellas aspectos substanciales relativos al objeto de la convocatoria; agentes de la cooperación a que se dirigen y requisitos mínimos exigidos; porcentajes de financiación, gastos subvencionables y destino de los bienes. De esta manera el decreto de bases dotaría a la cooperación valenciana de un marco de intervención más estable y previsible, reforzaría los instrumentos de gestión establecidos por los planes directores, y limitaría las convocatorias anuales a la regulación de aspectos menos fundamentales y más operativos del proceso de concesión de subvenciones.

El título IV incluye disposiciones comunes a los dos capítulos anteriores en las que se regula el procedimiento de pago, la ejecución, modificación y justificación, así como las relativas a las infracciones y sanciones administrativas. En estos aspectos, así como en el de los procedimientos de tramitación de las solicitudes de subvención y los procedimientos de resolución, es donde el decreto resulta más detallado y concreto, cubriendo vacíos importantes del decreto anterior y posibilitando una mejor gestión de los fondos de AOD.

En relación con el texto del articulado y tomado como referencia el Decreto anterior y las propuestas finalmente excluidas en la redacción del decreto 135/2010, se pueden destacar las siguientes disposiciones:

- El artículo 16 define los gastos subvencionables por el Programa de Cooperación. Sin embargo no define con claridad en qué tipo de proyectos son imputables dichos gastos, ni si corresponden a gastos ejecutados en los países destinatarios de la ayuda o pueden realizarse en el Estado español. También se introducen nuevos conceptos de gastos subvencionables, hasta ahora excluidos sin matizar en que instrumentos o modalidades de proyectos podrán ser imputables. Esta falta de definición en el Decreto y de nuevo la remisión a las órdenes anuales para su regulación generan de nuevo un marco poco previsible de gestión de la ayuda.
- La redacción en el decreto relativa a los agentes de cooperación que pueden concurrir y gestionar fondos de AOD de la Generalitat es confusa respecto a lo explicitado en la ley de cooperación donde claramente se señala que sólo las entidades sin ánimo de lucro podrán gestionar fondos de la Generalitat en materia de cooperación para el desarrollo.
- En relación a las características y capacidad institucional de las entidades que pueden gestionar AOD de la Generalitat el decreto confirma cinco novedades de las últimas convocatorias:
 - No se definen agentes específicos para la concurrencia en las distintas formas de concesión (directa/convocatoria); líneas de subvención (AH,

Cooperación, Codesarrollo, EpD, Formación e Investigación), ni se establecen requisitos concretos para las diferentes modalidades (programas, proyectos y microproyectos).

- No se establece la capacidad financiera mínima de las entidades para poder concurrir a la gestión de fondos de la Generalitat. Aunque el borrador del Decreto en su artículo 11¹⁸ establecía una capacidad financiera mínima, y a pesar de que su inclusión no fue cuestionada en las sesiones de trabajo del Consejo de Cooperación, este precepto fue descartado en la versión finalmente aprobada por la Generalitat.
- La ausencia en el texto del decreto de unos indicadores mínimos de experiencia y capacidad de gestión de las entidades solicitantes y de los criterios objetivos para su valoración, consolida la tendencia mostrada en las recientes órdenes de convocatoria que apunta a un nivel de exigencia cada vez menor.
- De acuerdo al actual decreto los costes indirectos no precisarán justificación. Si bien esta exclusión de justificación puede simplificar la gestión administrativa de los proyectos, parece razonable que la misma estuviese condicionada a la existencia de mecanismos complementarios que garanticen una correcta gestión económica, como las auditorías institucionales, o bien que se reservara para programas o proyectos que estén sujetos a auditorías y/o evaluaciones externas de resultados y gestión económica.
- La consideración como gastos subvencionables de ciertos gastos de funcionamiento¹⁹ de las entidades solicitantes, hasta ahora excluidos, desactiva uno de los mecanismos indirectos para garantizar un nivel mínimo de autonomía y capacidad financiera de las entidades solicitantes de AOD.
- El segundo punto del artículo 17²⁰ del Decreto, que hace referencia a los criterios económicos para la adquisición de bienes y servicios, puede interpretarse como una promoción encubierta para la exportación de bienes y servicios de la Comunitat, además de abrir la puerta a una forma de gestión de la ayuda claramente incoherente y contradictoria con los fines y objetivos del programa de cooperación.
- En cuanto a la duración de las acciones de cooperación el decreto supone un paso atrás respecto a la tendencia iniciada en 2008 con la apertura de una línea de financiación a programas de cooperación que en 2010 se

¹⁸ El punto segundo del artículo 11 del borrador de Decreto exigía a las entidades solicitantes unos ingresos privados de al menos el 5% de su presupuesto.

¹⁹ Desde el año 2002 estaban expresamente excluidos como gastos subvencionables los relativos a funcionamiento: electricidad, agua y comunicaciones; combustible, seguros y mantenimiento de vehículos, alquiler de locales y cuotas por pertenencia a federaciones o agrupaciones de ONGD.

²⁰ En el texto se señala que "en el caso de igualdad de condiciones, se dará preferencia a los equipos de origen local y, en su caso, a los fabricados en la Comunitat Valenciana".

fortaleció con la posibilidad de acometer acciones de hasta cuatro años de duración. El decreto, a pesar de la opinión contraria de los agentes de cooperación, limitada las acciones de cooperación a tres años de ejecución y 18 meses los proyectos de educación, remitiendo a las órdenes de convocatoria la posibilidad de ampliar dichos plazos.

- Por último, cabe señalar que el decreto tampoco ha servido para incorporar un elemento fundamental en el proceso de concesión de subvenciones mediante convocatoria pública como es el baremo o tabla de asignación de las puntuaciones de acuerdo a unos criterios objetivos de valoración, y regular la publicación junto a la resolución de concesión o denegación el detalle con las puntuaciones obtenidas por cada proyecto en el proceso de evaluación previa.

Órdenes de convocatoria anual de subvenciones

La opción de la Generalitat, en consonancia con la tendencia general de la cooperación descentralizada, por un modelo de gestión indirecta convierte a las convocatorias públicas en un instrumento básico en la gestión de la AOD. En este sentido, el análisis de los contenidos de las convocatorias anuales, así como su coherencia y estabilidad temporal, ofrece una visión bastante significativa sobre la aplicación efectiva de las políticas de cooperación de cada administración. Del mismo modo, el estudio de las órdenes anuales permite valorar las garantías fijadas respecto a la transparencia, publicidad y aplicación de sistemas objetivos para la valoración de los proyectos que permitan seleccionar, para su financiación, las acciones de mayor calidad.

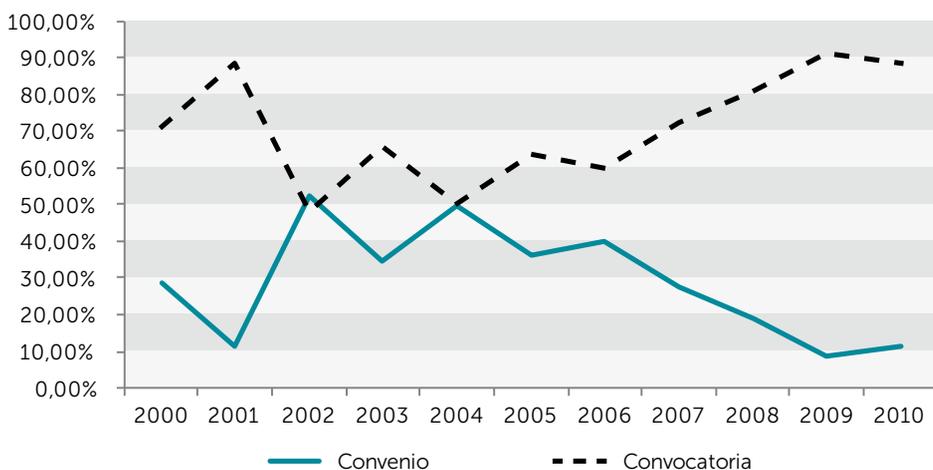
Un reconocimiento de la importancia de dicho instrumento en la gestión de los fondos de la cooperación descentralizada es la atención mostrada desde el sector, que se ha materializado en la elaboración de distintos documentos tendentes a la homogeneización y armonización de criterios para las convocatorias públicas²¹.

Como puede observarse en el gráfico 40, aunque con ciertas oscilaciones, durante el periodo 2002-2006 la Generalitat canaliza más del 40% de su AOD mediante concesión directa. A partir de ese año la tendencia se invierte de manera que un porcentaje cada vez mayor de la AOD se concede mediante convocatoria pública. No puede establecerse una diferenciación clara entre la naturaleza de las acciones, ni el tipo de entidad, subvencionadas mediante convenio de aquellas financiadas a través de las convocatorias públicas. Por esta razón el recurso a la vía de concesión directa ha sido un aspecto controvertido y criticado desde los agentes de cooperación pues se ha considerado una fórmula poco transparente y discrecional de distribución de la AOD. Aunque

²¹ La CONGDE elaboró en 2000 y en 2010 sendas guías para la homogeneización y armonización de criterios de convocatorias públicas. La FEMP ha hecho lo propio en 2011 con la publicación de su *Manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales*.

el descenso en el peso de la concesión directa a partir de 2006 podría identificarse con una menor discrecionalidad debido a la creación de nuevas líneas de subvención, los agentes de cooperación han denunciado dos factores que ponen en cuestión esta tesis: de una parte la eliminación y reducción de los requisitos mínimos de acceso a las convocatorias públicas, y de otra la ausencia de baremos públicos y objetivos para la evaluación previa de los proyectos unida al recurso a empresas consultoras sin experiencia en materia de cooperación y con una cuestionada independencia respecto a la propia Generalitat.

Gráfico 40.
Evolución de la AOD de la Generalitat según forma de concesión (2000-2010).



Fuente: Elaboración propia a partir de página web e información estadística²² de la GV.

La primera orden de convocatoria de subvenciones de la Generalitat en materia de cooperación se publicó el 27 de junio de 1989 coincidiendo con el inicio del Programa de Cooperación para el Desarrollo. Desde el año 1996 hasta el año 2005 la Generalitat mantiene un esquema similar con tres líneas de subvenciones: dos convocatorias destinadas exclusivamente a ONGD, una para la ejecución de proyectos y programas de cooperación internacional para el desarrollo y otra para proyectos y acciones de educación para el desarrollo y sensibilización; y una tercera convocatoria dirigida a proyectos específicos de cooperación para el desarrollo destinada a los agentes de cooperación sin ánimo de lucro. Esta última convocatoria se convertirá durante el periodo 2001 a 2008 en exclusiva para la subvención de proyectos específicos de investigación y formación en temas relacionados con la Cooperación Internacional al Desarrollo promovidos por universidades valencianas.

²² En 2009 la Generalitat elaboró un estudio estadístico sobre las ayudas del periodo 1996/2008. Aunque actualmente el documento no es accesible fue remitido en 2009 a los grupos de trabajo del CVC.

A partir del año 2006 la Generalitat inicia un periodo de modificaciones tanto de las líneas de subvención como en la tipología de las acciones subvencionables. Respecto a las líneas de subvención en 2006 se abre una cuarta línea destinada a proyectos de codesarrollo y a partir de 2008 otra destinada a proyectos de Acción Humanitaria. Respecto a la tipología de las acciones la primera modificación substancial se produce en 2008 con la inclusión de una nueva convocatoria de cooperación destinada a la subvención de *grandes proyectos*, que en 2010 se reconvertirá en subvención de *programas de cooperación*. A partir de 2010, coincidiendo con el cambio de nomenclatura de *grandes proyectos* a *programas*, se sumará una tercera tipología en la línea de cooperación: los *microproyectos de cooperación para el desarrollo*. La siguiente modificación consiste en la aplicación de esta triple tipología también a la línea de codesarrollo que en 2011 se fusiona en una única convocatoria junto con las subvenciones a programas, proyectos y microproyectos de cooperación para el desarrollo. Por último, en 2012 se produce una nueva modificación substancial con la eliminación de las convocatorias de Acción Humanitaria y de Formación e Investigación, que pasan de nuevo a la subvención por concesión directa, se separan las convocatorias de Desarrollo y Codesarrollo y se elimina de estas líneas la subvención a programas, manteniéndose únicamente las tipologías de proyectos y microproyectos.

Aunque la inclusión de nuevas líneas de subvención como las destinadas a codesarrollo y acción humanitaria no estaban definidas en los planes directores correspondientes, su inclusión no resulta contradictoria con el texto de los mismos. No puede decirse lo mismo respecto a las modificaciones que a partir de 2010 se aplican a las órdenes de convocatorias y que suponen modificaciones substanciales en cuanto a dotación presupuestaria y la tipología de los proyectos subvencionables, que se introducen sin haber sido planificadas e incluso contraviniendo aspectos claves de la planificación plurianual.

La evolución de los fondos distribuidos mediante convocatoria pública muestran un descenso paulatino del peso de las convocatorias de desarrollo que hasta el año 2007 absorbían más del 70% del total, para reducirse drásticamente desde el año 2009, marcando el mínimo en 2011 con un 56%. Las previsiones para 2012 apuntan a un descenso aún más acusado alcanzando únicamente un 26% del total de AOD distribuida mediante convocatoria pública. La evolución resulta inversa para las acciones de codesarrollo que suponían un 9% en 2006, año de la primera convocatoria, para situarse, de acuerdo a las previsiones, en un 49% sobre el total de fondos distribuidos mediante convocatoria pública para el año 2012²³. Este dato resulta llamativo, pues, como se refleja en la tabla 3, el peso total de la AOD destinada a proyectos y programas de desarrollo, incluyendo convocatorias y convenios de concesión directa, descendió del máximo alcanzado en 2003 con un 88,34% al 56,82% que reflejan los datos de 2010. Ese mismo año las acciones de codesarrollo alcanzan un máximo histórico respecto al total de la AOD de la Generalitat al situarse en un 12,75%. Aunque en este

²³ En el anexo II, la tabla A3 refleja con la evolución cuantitativa de las distintas convocatorias.

momento todavía no se dispone de datos oficiales para el año 2011 y 2012, la previsión es que el porcentaje total de AOD en acciones de desarrollo continúe su descenso, incrementándose el peso de las acciones de codesarrollo.

Tabla 3.

Evolución de la AOD de la Generalitat según tipo de intervención (2000-2010).

	Desarrollo	Sensibilización	Formación e Investigación	Codesarrollo	Acción Humanitaria	Total
2000	71,39%	9,57%	16,59%	0,00%	2,46%	100%
2001	76,56%	6,58%	6,06%	0,00%	10,79%	100%
2002	72,64%	4,84%	17,73%	0,00%	4,80%	100%
2003	88,34%	4,88%	6,79%	0,00%	0,00%	100%
2004	76,79%	4,98%	5,46%	0,00%	12,76%	100%
2005	85,06%	8,04%	6,74%	0,00%	0,16%	100%
2006	79,02%	4,62%	5,42%	5,44%	5,50%	100%
2007	72,88%	5,86%	7,70%	8,14%	5,42%	100%
2008	70,03%	6,63%	8,84%	6,59%	7,91%	100%
2009	74,46%	6,75%	3,49%	7,69%	6,64%	100%
2010	56,82%	10,10%	7,70%	12,75%	10,94%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de página web e información estadística²⁴ de la GV.

Un aspecto común y controvertido en las convocatorias de 2009 y 2010, fue la inclusión de una base según la cual todas las entidades subvencionadas debían destinar un 1% de la subvención recibida para "la realización de las acciones de sensibilización social y educación para el desarrollo compatibles con el objeto del proyecto, que la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía establezca previamente al inicio de la ejecución del proyecto subvencionado, que incluirán igualmente la difusión del mismo a través de medios de comunicación"²⁵. Teniendo en cuenta los fondos concedidos en las convocatorias del año 2009 y 2010 las cantidades destinadas a esta campaña serían de aproximadamente 412.000 y 233.000 euros respectivamente. Esta exigencia incluida en todas las convocatorias, incluidas las de AH, fue muy criticada por diferentes agentes de cooperación fundamentalmente porque las acciones incluidas fueron diseñadas por una única empresa de comunicación seleccionada por la propia Generalitat y sus contenidos parecen dirigirse más a la legitimación del modelo de cooperación y la visibilidad de la propia Generalitat que a la sensibilización e información de la opinión pública. En 2011, y tras publicarse la convocatoria de AH que incluía de nuevo tal disposición, la Generalitat, y ante las críticas de los agentes de cooperación, publicó una modificación de la convocatoria de

²⁴ En 2009 la Generalitat elaboró un estudio estadístico sobre las ayudas del periodo 1996/2008. Aunque el documento no es accesible en la actualidad fue remitido a los grupos de trabajo del CVC.

²⁵ Literal Base 19, punto 2 de la orden de convocatoria de educación para el desarrollo y sensibilización social de 2009.

AH eliminando tal precepto que ya no apareció en el resto de las convocatorias de ese año²⁶.

A continuación se analizarán los aspectos más destacables de cada una de las líneas de subvención empleadas por la Generalitat Valenciana.

Convocatorias de cooperación para el desarrollo

Las convocatorias de cooperación para el desarrollo muestran una progresiva evolución desde su creación en el año 1989. Tras sucesivos cambios y ampliación en su articulado, puede decirse que desde el año 2001 las bases de convocatoria de subvenciones para proyectos y programas de cooperación para el desarrollo son una normativa bastante completa y que regula la práctica totalidad de los aspectos necesarios para la concesión y gestión de los proyectos subvencionados. Puede afirmarse también, que excepto el vacío respecto a los baremos aplicables en la valoración previa de los proyectos para la concesión de las ayudas, las bases han contado, hasta los cambios introducidos a partir de 2008, con un alto grado de consenso entre los agentes sociales.

En la actualidad las bases regulan: el objeto y cuantía económica de la convocatoria; experiencia previa exigible a las ONGD; prioridades y requisitos técnicos de los proyectos; sistema de evaluación previa de los proyectos y fijación de máximos subvencionables por proyecto y entidad, así como porcentaje de costes indirectos imputables a la subvención; plazos de presentación, de resolución y formularios; procedimiento para las reformulaciones, modificaciones y ampliaciones de plazos de los proyectos subvencionados; mecanismos de justificación y plazos establecidos para presentación de los diferentes tipos de informes; evaluación final de los proyectos tanto en el marco de la subvención concedida como la realización de evaluaciones de impacto por parte de la Generalitat.

Un análisis con mayor nivel de detalle sobre aquellos contenidos de las bases de convocatoria que inciden directamente en la calidad de las acciones subvencionadas, su coherencia con los documentos de planificación y con el respeto a los principios de publicidad y transparencia permite destacar los siguientes enunciados:

Prioridades. Las bases han recogido en su articulado las prioridades geográficas, sectoriales, horizontales y de carácter técnico consideradas para la admisión, valoración y aprobación de los proyectos. A partir del año 2006, y teniendo en cuenta la existencia desde 2004 de documentos de planificación cuatrienales y anuales, las bases de convocatoria incorporan porcentajes mínimos de fondos destinados a los países prioritarios de la cooperación valenciana y a los PMA. De forma positiva estos porcentajes se habían ido incrementando progresivamente en las sucesivas convocatorias quedando en las bases de 2011 fijados

²⁶ Los materiales elaborados pueden consultarse en la web del Área de Cooperación de la Generalitat www.csc.gva.es.

en el 75% dirigido a países prioritarios y un 20% a PMA, sin embargo esta última consideración hacia los PMA ha desaparecido en la convocatoria de 2012.

Experiencia previa exigible. Las bases han experimentado paulatinas modificaciones respecto a la experiencia mínima exigible y a los mecanismos para su justificación. En el año 1998, y para unos fondos relativamente pequeños por entidad, la experiencia exigible para la concurrencia en la convocatoria era de seis proyectos de cooperación documentados mediante resoluciones públicas. En la actualidad, y para cantidades subvencionables por entidad mucho mayores, esta exigencia ha quedado fijada en cuatro proyectos en la modalidad de programas de cooperación, dos en la de proyectos y ninguna experiencia previa para concurrir a las subvenciones de microproyectos. Desde el año 2000 se ha eliminado la referencia al tipo de documentación admisible para la justificación de dicha experiencia, y se abre la posibilidad a que la experiencia mínima exigida pueda ser alcanzada mediante la suma de la experiencia de las organizaciones que se presenten en agrupación. De forma paralela, si en la primera convocatoria de subvenciones la constitución de las entidades debía ser anterior en tres años a la publicación de la convocatoria y quedar debidamente justificada mediante la inscripción en registro público, en la actualidad no existe ninguna referencia temporal a este aspecto siendo únicamente necesaria la inscripción en el registro de agentes de cooperación de la Comunidad Valenciana. Fondos subvencionables por proyecto y entidad. En este aspecto la tendencia de la Generalitat no ha sido constante. Si la inclusión de la modalidad de programas (o grandes proyectos) a partir de 2008 apuntaba hacia una mayor concentración de la financiación en un número menor de entidades y en intervenciones de mayor alcance e impacto, la tendencia posterior a reducir la financiación máxima por entidad y por proyecto, junto con la inclusión de la modalidad de microproyectos han modificado esta tendencia. En 2012 se da un nuevo paso hacia la atomización de las acciones al reducir a uno los proyectos financiados por entidad, la desaparición de la modalidad de programas, la reducción de 300.000 a 150.000 euros la financiación máxima de proyectos y el incremento de la financiación máxima de microproyectos que pasa de 25.000 hasta 50.000 euros.

Evaluación previa de los proyectos y resolución. La valoración de los proyectos y la propuesta de resolución han estado siempre asignadas a la Comisión Técnica del Programa de Cooperación, compuesta, de acuerdo a las bases, por personal directivo y técnico de la Dirección General a la que estuviesen adscritas las competencias en materia de cooperación. Los elementos valorativos utilizados por la Comisión Técnica son, de acuerdo al articulado, de dos tipos: los informes de evaluación de los proyectos realizados por una entidad externa y los informes elaborados por la propia Dirección General de Cooperación respecto al grado de cumplimiento de la entidad solicitante en proyectos anteriormente subvencionados. A partir de 2004 las bases fijan la puntuación mínima a partir de la cual los proyectos podrán obtener financiación, y distribuye esta puntuación en tres criterios de valoración: capacidad de gestión y experiencia de la entidad solicitante, característica e implicación del socio local, y calidad técnica del proyecto. Desde el año 2008 a estos criterios

se añade un cuarto: la implantación y estructura de la entidad en la Comunitat Valenciana y el cumplimiento de obligaciones en su relación con la Generalitat. Este nivel de concreción no ha ido acompañado de la publicación de las tablas de valoración que determinen de acuerdo a indicadores objetivos la asignación de las puntuaciones.

Límite de costes indirectos subvencionables. A partir del año 2002 las bases de convocatoria fijan el máximo de costes indirectos subvencionables en el 8% del total de la subvención solicitada. Además, a partir de ese mismo año quedan expresamente considerados como gastos no subvencionables los correspondientes a la entidad solicitante relativos a funcionamiento (electricidad, agua, comunicaciones y otros suministros de la misma índole), mantenimiento de la sede e instalaciones de la entidad, cuotas satisfechas por pertenencia a cualquier agrupación de ONGD, combustible, seguros, mantenimiento de vehículos, y alquiler de locales. Esta relación de gastos indirectos no financiados por la Generalitat desaparece en las bases de convocatoria del año 2011, por lo que debe entenderse que podrán ser objeto de subvención con la única excepción de las cuotas satisfechas por la pertenencia a cualquier agrupación de entidades u ONGD que quedan excluidas en el decreto 135/2010. Otro aspecto destacable es la financiación exclusivamente de costes indirectos correspondientes a gastos efectuados por la sede o delegación de la entidad en la Comunidad Valenciana.

Límite de costes de personal. El Decreto 201/1997, vigente hasta la entrada en vigor del Decreto 105/2010, establecía en su artículo 8 que "los gastos de personal no podrán superar el 30% del coste total del proyecto, salvo en el caso de los proyectos de formación y/o asistencia técnica". Aunque las bases de convocatoria no citaban tal limitación, su aplicación, no exenta de cierto grado de discrecional por la dificultad de clasificación de los proyectos de desarrollo que en su mayor parte incluyen componentes de formación y asistencia, ha marcado una tendencia clara hacia la financiación de un tipo de intervención. A pesar de las demandas constantes desde las ONGD para que la adecuación de los costes de personal fuesen valorados en función de la lógica interna de cada proyecto, la convocatoria de 2012 continúa marcando en un 30% los costes máximos de personal en los proyectos presentados a la convocatoria, sin establecer excepciones, ni consideraciones adicionales.

Duración de los proyectos: Las bases de cooperación, de acuerdo a lo establecido en el decreto de bases 201/1997, han fijado el periodo máximo de ejecución de los proyectos en 36 meses. Esta limitación se modifica en las bases de convocatoria de cooperación de 2010 donde los programas de cooperación pueden tener una duración de hasta 48 meses, manteniéndose en 36 meses el plazo máximo de ejecución de los proyectos, y fijándose en 12 meses para los microproyectos de cooperación. En 2011 la duración de los proyectos se limita a 24 meses, manteniéndose las otras modalidades en 48 y 12 meses respectivamente. En 2012 se elimina la financiación a programas, reduciéndose la duración máxima de las acciones subvencionadas a los 24 meses de la modalidad de proyectos.

Informes semestrales, finales y plazos de presentación. A partir del año 2001 se establece la obligatoriedad de presentación de informes periódicos de carácter semestral en proyectos de duración superior a un año. Inicialmente el plazo de presentación de dichos informes quedó establecido en 10 días, modificando este plazo a partir del año 2011 en que se amplía a un mes desde la finalización del semestre correspondiente. La presentación de informes finales ha permanecido fijada desde las bases de convocatoria del año 2000 en tres meses contados a partir de la fecha de finalización del proyecto.

Evaluación de los proyectos subvencionados. Desde el año 2006 las bases de convocatoria incorporan un artículo de acuerdo al cual "la Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Relaciones Externas, con el objeto de analizar los efectos sobre el desarrollo del país y sobre la imagen de la Generalitat en el mismo, podrá someter a los proyectos subvencionados a una evaluación de las consecuencias de las acciones realizadas, (...) Dicha evaluación podrá ser efectuada a través de la propia administración o mediante la contratación de empresas externas, especializadas en la materia"²⁷. A pesar de la incorporación de dicho artículo la Generalitat no ha elaborado un reglamento o establecido un protocolo que regule la realización de tales evaluaciones de impacto, las cuales, por otro lado, han desaparecido en el articulado de las bases de convocatoria a partir del año 2011. En contrapartida a esta falta de regulación y ejecución de las evaluaciones de impacto por parte de la propia Generalitat a partir de 2006 se incluye por primera vez la obligación de las ONGD subvencionadas de realizar una evaluación de objetivos y resultados de todos aquellos proyectos con un coste total superior a los 250.000 euros. La realización de evaluaciones externas en los proyectos en los cuales su realización no es preceptiva es considerada un mérito preferente en la valoración de los proyectos desde las bases de convocatoria del año 2006. Los costes de dicha evaluación, que en 2006 podía ser de carácter externo o mixto, son imputables a la subvención en concepto de costes directos del proyecto. A partir del año 2007 las evaluaciones preceptivas serán exclusivamente de carácter externo y el máximo financiable con cargo a la subvención se fija en el 2% de la subvención solicitada. A partir de 2008 la exigencia de evaluación externa se amplía a todos aquellos proyectos con un coste total superior a los 200.000 euros. Las siguientes variaciones introducidas en las convocatorias posteriores se producen respecto al porcentaje financiable por la Generalitat que se reducirá al 1% en las nuevas convocatorias de grandes proyectos del año 2008 y 2009, para incrementarse al 3% en la convocatoria del año 2011. En 2012 vuelve a modificarse substancialmente el criterio al exigir la realización de las evaluaciones finales a proyectos subvencionados a partir de 80.000 euros, abrir la posibilidad de realización de evaluaciones mixtas e incrementar el máximo subvencionable en concepto de evaluación al 5% de los fondos recibidos. Este tipo de evaluaciones cuentan con un marco de regulación a partir de 2012 con la publicación de la *Guía de Gestión de la Evaluación Final de proyectos subvencionados por la Generalitat*.

²⁷ Artículo 21 bases de convocatoria de cooperación para el desarrollo del año 2006.

Elaboración de la línea de base del proyecto. Otra novedad importante incorporada por las bases de convocatoria de subvenciones de la Generalitat ha sido la inclusión a partir del año 2011 de la realización de una línea de base, con carácter preceptivo, en todos los programas financiados. Se fija el importe máximo subvencionable para su realización en 2.500 euros y el plazo de presentación ante la Generalitat en 30 días desde la publicación de la resolución de concesión de subvenciones. Este plazo se incrementa a tres meses en las bases de convocatoria de 2012.

Convocatorias de educación para el desarrollo y sensibilización social

En el año 1995 se publica la primera convocatoria de ayudas específicas en materia de educación para el desarrollo y sensibilización de la Generalitat. De acuerdo al texto de esta primera normativa se destinarán a acciones de educación para el desarrollo y sensibilización que realicen ONGD un porcentaje máximo del 10% de los fondos totales de ayudas en materia de cooperación. La evolución progresiva del texto de las bases de convocatoria en materia de educación para el desarrollo y sensibilización social ha sido similar al experimentado por las bases de cooperación, si bien con una regulación más básica y menos detallada. Esta regulación más escasa se debe, en parte, a la posibilidad de aplicación de la legislación general de subvenciones, si bien desde las organizaciones sociales se ha considerado que este menor desarrollo normativo se debe a la menor importancia dada por la Generalitat a la educación para el desarrollo en sus políticas de cooperación.

A partir del año 2002, el articulado de las bases de educación recoge de forma bastante completa los aspectos básicos de esta línea de subvenciones. En esta regulación de 2002 se incluyen algunas modificaciones importantes respecto a la regulación anterior, mientras que partir de este año y hasta 2011 los cambios introducidos anualmente afectan casi exclusivamente a la redistribución de las ayudas. A continuación se destacan algunos de los aspectos más importantes de las bases de educación para el desarrollo y sensibilización social y sus modificaciones fundamentales.

Experiencia de las entidades solicitantes. Desde el año 96 la exigencia de experiencia previa se ha limitado a cuatro proyectos de educación para el desarrollo y sensibilización social. Si bien en el año 2000 desaparece la mención expresa al tipo de documentación justificativa de tales acciones y en el año 2009 se introduce la posibilidad de que dicha experiencia pueda justificarse con la suma de experiencia de las entidades participantes en el proyecto.

Prioridades. Un aspecto destacable ha sido la desaparición de la priorización por parte de la Generalitat en la subvención de aquellas acciones que contaran con financiación de alguna administración local valenciana para su ejecución. Aunque prácticamente desapercibido este era uno de los pocos aspectos en los que la Generalitat parecía promover cierta complementariedad con las entidades locales, si bien su aplicación efectiva nunca ha parecido evidente. Por otra parte, desde el año 2005 se incluye la referencia a las prioridades definidas en los documentos de planificación que se han ido aprobando desde el año 2004.

Redistribución de las ayudas y límites de financiación. A partir del año 2000 se limita a dos el número de proyectos financiables por entidad solicitante, añadiendo a partir del año siguiente el porcentaje máximo de fondos de la convocatoria que pueden ser asignados a una misma entidad. En el año 2006 se introduce además un máximo financiable por proyecto, fijada para ese año en 64.000 euros. Anualmente, y conforme se aumentaban los fondos destinados a la convocatoria, se han ido reduciendo los máximos totales financiables por entidad, pasando del 15% en 2001 al 3% fijado en 2008, año en el que la convocatoria triplicó su dotación respecto a 2007. A partir de ese año, y a pesar de la notable reducción de la convocatoria en 2011, los porcentajes se han mantenido en el 3% como máximo financiable y en 62.600 euros el máximo financiable por proyecto.

Financiación de costes indirectos. Al igual que en materia de cooperación, el máximo financiable en concepto de costes indirectos quedó fijado desde el año 2002 en un 8% respecto al total de la subvención concedida. Las modificaciones posteriores han sido las mismas que las señaladas para la convocatoria de cooperación.

Periodo de ejecución de los proyectos. Desde el año 2002 se ha fijado en 18 meses el periodo total durante el cual debe ejecutarse y justificarse el proyecto de sensibilización, sin especificar duración máxima de ejecución ni plazo de justificación tras la finalización del proyecto. En 2010 sí se fija por primera vez el plazo máximo de ejecución en 18 meses, disponiendo de un máximo de tres meses, ampliado en 2011 a seis meses, para la presentación del correspondiente informe final.

Evaluación previa de los proyectos. Al igual que en las convocatorias de cooperación, el órgano con competencias para la evaluación previa de los proyectos es la Comisión Técnica del Programa de Cooperación. A partir del año 2002 se incluye la utilización, además de los informes elaborados por la DGC, de las evaluaciones realizadas por una entidad externa. Aunque desde el año 2006 las bases recogen los ítems de evaluación y las puntuaciones mínimas consideradas en cada uno de ellos, tal como ocurre en la convocatoria de cooperación, la convocatoria no incluye las tablas de valoración que determinen de acuerdo a criterios objetivos la asignación de las puntuaciones.

Informes y evaluación. Inicialmente los proyectos de educación para el desarrollo y sensibilización social únicamente venían obligados a la presentación del informe final una vez concluida su ejecución. En 2011 se incluye la obligación de presentar informes semestrales en aquellos proyectos con una duración superior a un año. Ese mismo año se incluirá la posibilidad de realizar evaluaciones potestativas de los proyectos subvencionados. Estas evaluaciones podrán financiarse con cargo a los costes directos de la subvención hasta un máximo de 2.500 euros.

Convocatorias de proyectos específicos de investigación y formación

La Generalitat ha mostrado un interés significativo en el apoyo a las acciones de cooperación internacional para el desarrollo de las universidades valencianas. Prueba de ello es la creación en el año 2001 de una línea de subvenciones exclusiva para la financiación de acciones de desarrollo promovidas, inicialmente, por universidades públicas valencianas y a partir de 2005 también accesible a universidades privadas. Hasta el año 2000 esta convocatoria estaba destinada a programas y proyectos de inversión, asistencia técnica e investigación en materia de cooperación para el desarrollo promovidos por los agentes sociales de la Comunitat Valenciana sin ánimo de lucro. En 2010 la convocatoria vuelve a abrirse a la participación de otros agentes de cooperación dejando de ser exclusiva para las universidades. La convocatoria incluye, aunque de una manera menos detallada que las convocatorias destinadas a ONGD, la regulación para la concesión de ayudas y su justificación. Entre los aspectos más destacados de esta convocatoria están:

Objeto y criterios de selección de proyectos. Financiación de proyectos de investigación y formación en temas relacionados con la Cooperación Internacional al Desarrollo que lleven a cabo universidades de la Comunitat Valenciana. Entre la tipología de proyectos se destacan: la investigación sobre el concepto de desarrollo, así como sobre los medios, las estrategias y políticas de cooperación; la participación de profesores e investigadores del Norte y del Sur en cursos y seminarios que faciliten el conocimiento de la realidad de los países empobrecidos; la formación e investigación sobre el codesarrollo, así como la evaluación de las experiencias existentes; la formación de los agentes de cooperación de la Comunitat Valenciana, incluidos los inmigrantes como agentes de codesarrollo; la celebración de jornadas, encuentros, seminarios y congresos que permitan el intercambio de conocimientos y el diálogo.

Porcentaje de financiación y costes indirectos. En esta línea de subvención la financiación de la Generalitat se limita al 50% del coste total de los proyectos. El porcentaje financiable de costes indirectos, al igual que en las convocatorias de cooperación y ED, queda fijado desde 2006 en el 8% del coste total quedando excluidos los gastos de funcionamiento, alquileres y comunicaciones. Esta exclusión, como en el resto de convocatorias, desaparece en el año 2011.

Evaluación previa de los proyectos. Se mantienen la misma redacción y asignación de competencias e informes utilizados que en las convocatorias de cooperación y ED. Del mismo modo, desde 2004 se incluye la puntuación mínima exigible para la superación de la evaluación previa así como la distribución de las puntuaciones en cuatro ítems de evaluación, pero no se adjunta la tabla de validación para la asignación de estos puntos ni el baremo utilizado.

Evaluación final de resultados. Una diferencia con las convocatorias de cooperación y educación es la no inclusión hasta 2011 de ningún artículo ni exigencia respecto a la realización de evaluaciones externas finales de los proyectos subvencionados por la Generalitat a las universidades. En 2011 se incluye la exi-

gencia de realización de una evaluación final externa de programas formativos con una financiación máxima para su realización de 2.500 euros.

Difusión de los resultados del proyecto. El año 2010 se introdujo en las bases de convocatoria un artículo que indicaba que “las instituciones y universidades que resulten beneficiarias de alguna subvención por la presente convocatoria, participarán en su caso, en las jornadas anuales sobre investigación y desarrollo, coordinadas por la Generalitat”. La motivación del mismo se encontraba en la voluntad de dar carácter público y socializar en beneficio del conjunto de actores y agentes de la cooperación los resultados de las investigaciones que en materia de desarrollo fueran financiadas por la Generalitat. Este artículo desapareció en las bases de 2011, sin que conste la organización de las jornadas de socialización previstas en la convocatoria de 2010.

Convocatorias de proyectos de codesarrollo

La Generalitat Valenciana es una de las administraciones autonómicas que mayor peso a dado al codesarrollo dentro de sus políticas de cooperación. El Plan Director 2004-2007 incluía el codesarrollo entre sus prioridades sectoriales y será durante la vigencia de este plan cuando se crea la primera convocatoria específica para proyectos de codesarrollo. Esta prioridad se refuerza en el Plan Director 2008-2011, que introduce un importante giro al vincular directamente la cooperación con los programas de integración realizados por la Generalitat y dar un impulso a las acciones de codesarrollo, planteándose triplicar los fondos destinados respecto al año 2007. En línea con la exposición anterior las convocatorias de codesarrollo han experimentado un notable incremento de su peso en relación al conjunto de líneas de subvención de la Generalitat y han mostrado una tendencia más regular que el resto de las convocatorias. En anexo II, tabla A3, se detalla la evolución de las diferentes convocatorias en el periodo 2000/2012.

En cuanto a los contenidos de las bases de convocatoria en materia de codesarrollo, estas siguen el esquema de la convocatoria de proyectos de desarrollo, con las especificidades en cuanto al tipo de proyectos subvencionables y las prioridades geográficas para los proyectos a ejecutar en el exterior que se limita a 13 países. Las bases incluyen su dotación presupuestaria, plazo de presentación, requisitos de las entidades y los proyectos, duración, proceso de evaluación previa, rendición de informes y plazos de justificación. Entre los aspectos más destacados del articulado se puede señalar:

Prioridades geográficas. En las primeras bases se incluían un total de 13 países susceptibles de poder recibir fondos de la convocatoria. En 2007 se reduce a 12 países al eliminar Ucrania de esta lista. En 2009 la posibilidad de financiar proyectos se amplía al conjunto de países estructuralmente empobrecidos que cuenten con una representación significativa de población inmigrante residente en la Comunitat Valenciana aunque manteniendo los 12 países prioritarios con una dotación mínima del 90% de los fondos de la convocatoria. A partir de 2010 desaparece la asignación mínima del 90% para los países prioritarios.

Experiencia de las entidades. No se exige un mínimo de años desde su constitución y registro. En 2006 se exigía como experiencia la ejecución de dos proyectos de codesarrollo, seis de cooperación o cuatro de educación para el desarrollo. Esta experiencia además puede lograrse mediante la suma de la experiencia de las organizaciones que se presenten en agrupación. En 2009 se reduce la experiencia mínima exigida pasando a ser de dos proyectos de codesarrollo, cuatro de cooperación o cuatro de educación para el desarrollo. Por último, en 2011 la experiencia exigida vuelve modificarse para pasar a ser de cuatro proyectos de codesarrollo en la modalidad de programas; dos proyectos de codesarrollo o cuatro de sensibilización en la modalidad de proyectos, y ninguna experiencia previa exigible en la modalidad de microproyectos. Culminando este proceso en 2012 la experiencia previa mínima exigible para el acceso a las subvenciones desaparece de las bases de la convocatoria.

Límite de costes de personal. Se mantiene la misma redacción que en la convocatoria de desarrollo.

Duración de los proyectos. En las sucesivas convocatorias de subvenciones del año 2006 a 2010 la duración de los proyectos se fijó en un máximo de 36 meses para proyectos ejecutados en el exterior y de 15 en los proyectos ejecutados en la Comunidad Valenciana. En 2011 se establece duración diferente para cada una de las modalidades siendo la duración de los programas de 18 a 48 meses, la de los proyectos de hasta 24 meses y de los microproyectos de hasta 12 meses. En 2012 desaparece la subvención a programas con lo que la duración queda reducida a 24 meses en el caso de proyectos y 12 para los microproyectos.

Redistribución de las ayudas y límites de financiación. En 2006 se establece el límite de fondos que podrán obtener una misma entidad en el 20% del total de la convocatoria. Esta cantidad se reduce en las siguientes convocatorias al 16% con un máximo de dos proyectos por entidad, aunque se incluye la posibilidad de incrementar ambos límites cuando una vez asignadas las concesiones no se hayan agotado los fondos de la convocatoria. En 2011 desaparece la mención al número total de proyectos que podrán ser financiados por entidad, si bien se establece que podrán presentarse un máximo de dos en cada una de las tres modalidades, estableciéndose una única limitación para el global de la convocatoria (que incluye también proyectos de desarrollo) de 600.000 por entidad. En 2012 se establece la posibilidad de presentar un único proyecto por entidad en esta convocatoria en la que se elimina la financiación a programas y se reduce el coste máximo para los proyectos a 120.000 euros, incrementándose el de los microproyectos hasta los 50.000 euros.

Financiación de costes indirectos. Al igual que en materia de cooperación y ED el máximo financiable en concepto de costes indirectos quedó fijado en el año 2006 en un 8% respecto al total de la subvención concedida. Las modificaciones posteriores han sido iguales a las realizadas en las convocatorias de cooperación y educación para el desarrollo.

Evaluación previa de los proyectos y resolución. La redacción de este apartado ha sido coincidente con la incluida en las convocatorias de cooperación y educación para el desarrollo.

Evaluación de los proyectos subvencionados y elaboración de la línea de base del proyecto. En la primera convocatoria de 2006 no se incluyó ninguna referencia a evaluaciones de impacto ni evaluaciones externas de los proyectos subvencionados. A partir de 2007 se establece la obligatoriedad de realizar evaluaciones externas finales en los mismos términos que en los proyectos de desarrollo. En relación a la elaboración de la línea de base, esta fue por primera vez exigible en los proyectos de codesarrollo en la convocatoria conjunta de desarrollo y codesarrollo de 2011. En 2012 los proyectos de codesarrollo, contrariamente a lo que ocurre con los de desarrollo, no están obligados a levantar la línea de base del proyecto.

Convocatorias de acción humanitaria

A partir del año 2008 la Generalitat dispone de línea específica para la subvención, mediante convocatoria pública, de proyectos de Acción Humanitaria. El objeto de la convocatoria será la financiación de proyectos de emergencia mediata e inmediata, de post-emergencia y reconstrucción, y aquellos que atiendan situaciones de emergencia compleja. A partir de 2010 se incluye la financiación de proyectos dirigidos a la prevención de desastres, que hasta esa fecha estaban expresamente excluidos. En 2008 se realizaron dos convocatorias, a partir de 2009 una única convocatoria anual y en 2012 desaparece la convocatoria de Acción Humanitaria cuyas acciones vuelven a ser subvencionadas mediante los convenios de concesión directa. Los agentes de cooperación a que se dirige la convocatoria son ONGD así como las organizaciones dependientes de organismos multilaterales especializados en AH.

La convocatoria anual de subvenciones en materia de AH regula todos los aspectos fundamentales en relación a las prioridades, formularios y plazos de presentación y justificación, requisitos de las entidades, evaluación previa y final de los proyectos, porcentajes de cofinanciación y límites económicos de los proyectos respecto a algunas partidas. Además de los aspectos generales señalados anteriormente, del articulado y sus actualizaciones anuales se pueden destacar:

Experiencia de las entidades solicitantes: La experiencia solicitada para la organización solicitante o, en su caso, para la organización que actúe como líder de la agrupación, es de cuatro proyectos de AH en la modalidad de proyectos de emergencia y/o prevención de desastres, y cuatro proyectos de cooperación para el desarrollo o AH en la modalidad de proyectos de post-emergencia. A partir de 2010 la experiencia puede acreditarse de forma conjunta.

Evaluación previa: En las convocatorias de 2008 y 2009 los informes técnicos de evaluación previa de los proyectos presentados a la convocatoria estaban asignados al personal técnico de la DGC, siendo estas las únicas convocatorias

cuya evaluación técnica previa ha sido realizada por el personal técnico de la Generalitat. A partir de 2010 se incluye la posibilidad de que estos informes sean realizados por una entidad externa, opción elegida por la Generalitat a partir de 2009, aunque en esa convocatoria las propias bases no contemplaban tal posibilidad.

Límites de financiación: Los límites de financiación por entidad se han mantenido hasta 2011 en un máximo de dos proyectos por entidad y un 15% del presupuesto total de la convocatoria, con una subvención máxima por proyecto de 240.000 euros. El límite de financiación por entidad respecto al total de la convocatoria se incrementa al 25% en la convocatoria de 2011, año en que la convocatoria reduce su asignación respecto a 2009 en dos terceras partes. Este mismo año se incorpora la limitación de los costes de personal del proyecto, que no deben superar el 30% del coste total del proyecto, y se elimina la exclusión de los conceptos de costes indirectos no financiados dentro del máximo del 8% asignado.

Evaluación final y evaluación de impacto de los proyectos. Las convocatorias de AH han incluido desde su primera redacción en 2008 la realización, con carácter preceptivo, de evaluaciones finales externas de los proyectos subvencionados cuyo coste total sea superior a 200.000 euros, quedando expresamente excluidos de esta obligación los proyectos dirigidos a situaciones de emergencia. Las evaluaciones externas, al igual que en las convocatorias de cooperación y codesarrollo, pueden imputarse en concepto de costes directos con un importe máximo del 2% de la subvención total concedida. Esta limitación se ampliará al 3% en las convocatorias de 2011. Respecto a las evaluaciones de impacto realizadas a iniciativa de la Generalitat, este artículo, como ocurre con el resto de convocatorias, desaparece en las convocatorias de 2011.

De manera extraordinaria en abril de 2011 la Generalitat realizó una convocatoria específica para subvencionar la ejecución de acciones institucionales para la reconstrucción de Haití por un monto total de 4 millones de euros. La convocatoria, destinada a ONGD, definía las acciones a realizar, así como los plazos, requisitos de las entidades solicitantes y mecanismos para su gestión y justificación ante la Generalitat. Como aspectos singulares de esta convocatoria y diferenciales respecto a las convocatorias anuales en materia de AH destacan:

Determinación del objeto de subvención: la convocatoria incluía la descripción de las intervenciones a realizar por parte de las ONGD adjudicatarias.

Límite de gastos de personal: fijados en la presente convocatoria en un 10% del coste total subvencionado.

Posibilidad de introducción de cambios por parte de la administración: De acuerdo a la base 14 la Generalitat podrá introducir modificaciones en el proyecto objeto de subvención.

Domicilio fiscal de la entidad solicitante: La base séptima incluye la posibilidad de que la entidad solicitante tenga el domicilio fiscal fuera del territorio español.

Evaluación externa final de los proyectos subvencionados: la convocatoria no incluye la realización de una evaluación externa preceptiva para los proyectos subvencionados, aunque su financiación resulte superior a los 200.000 euros establecidos en las bases ordinarias de AH como el coste total a partir del cual las evaluaciones externas resultan preceptivas. La convocatoria tampoco establece la posibilidad de realización de evaluaciones de impacto por parte de la Generalitat.

Posibilidad de subcontratación: La base 21 establece la posibilidad de subcontratación de hasta el 100% del importe de las acciones subvencionadas.

Aunque el 13 de junio de 2011 la convocatoria fue resuelta, con una concesión total de cuatro millones de euros, en la actualidad por decisión de la Generalitat el proyecto se encuentra temporalmente suspendido y sin consignación presupuestaria.

Convocatoria de subvenciones a federaciones y agrupaciones de ONGD

En 2011 la Generalitat realiza por primera vez una convocatoria pública específica para la subvención de proyectos presentados por agrupaciones de ONGD que tengan por objeto la realización de actividades de coordinación, formación y sensibilización. La convocatoria, que en su articulado, resulta similar en cuanto a mecanismos de gestión y justificación a la convocatoria de educación para el desarrollo, se dirige exclusivamente a federaciones o uniones de ONGD que deben estar inscritas en el registro de agentes de cooperación internacional para el desarrollo de la Comunitat Valenciana, si bien también podrán ser objeto de subvención agrupaciones que carezcan de personalidad jurídica propia. La convocatoria tiene una dotación de 96.610 euros y no establece limitaciones en cuanto a número de proyectos a financiar, ni cantidad máxima subvencionable por proyecto y entidad.

Hasta la creación de esta convocatoria las subvenciones de la Generalitat a la CVONGD se habían producido mediante convenios de concesión directa, si bien es destacable que únicamente se establecieron convenios de carácter anual en los años 1998, 2000, 2001 y 2008. En 2012 no está prevista la convocatoria de esta línea de subvenciones.

Convocatoria de becas para la realización de prácticas profesionales

La Generalitat Valenciana promueve un programa de formación especializada dirigido a jóvenes de la Comunitat Valenciana para la realización de prácticas profesionales en el ámbito de la cooperación. Este programa se inició en el año 2003 con la convocatoria de ocho becas para la realización de prácticas en OTC dependientes de la AECID. En 2004 se convocan por primera vez tres becas para la realización de prácticas profesionales en la DGCD. A estos dos programas se une desde 2007 la convocatoria de becas para la incorporación de dos personas en sendas oficinas del PNUD.

El programa de becas se ha mantenido estable hasta el año 2010 con la única variación en el número de becas destinadas a la realización de prácticas en la Dirección General de Cooperación que se incrementaron a cuatro a partir de 2005 y a seis a partir del año 2007. Este incremento se debe, en parte, al aumento del volumen de trabajo de la DGC que es en parte, asignado a las personas beneficiarias de las becas de formación. En 2011 se produce un cambio de mayor calado al desaparecer las becas de formación especializada en el PNUD y reducirse a cinco las becas destinadas a las OTC de AECID.

Otras convocatorias

La Generalitat ha recurrido a las convocatorias públicas para la gestión de otros programas o acciones del programa de cooperación como son el concurso internacional de fotografía convocado de forma continuada desde el año 2003 hasta su última edición en el año 2010, y la convocatoria de premios de la solidaridad que ha contado con cuatro ediciones entre 2008 y 2011.

Conclusiones del análisis del marco normativo de la Generalitat

La LCDCV constituye la base sobre la que se asienta y desarrolla el marco normativo e institucional de la cooperación de la Generalitat Valenciana; determina aspectos fundamentales como los objetivos, modalidades e instrumentos de gestión y planificación de la ayuda; plantea un modelo adecuado para la coordinación de la ayuda y legitima la participación de los distintos agentes sociales en gestión de la ayuda. Todos estos aspectos positivos quedan en cierta medida empañados por algunas carencias del texto legal como son el escaso papel de *Les Corts* en la definición y control de las políticas de cooperación, la exclusión del principio de coherencia y del reconocimiento de los criterios del CAD en la consideración de la AOD valenciana y la falta de adecuados mecanismos para el control, la evaluación, la información y transparencia sobre la gestión e impacto de la cooperación valenciana.

Aunque el decreto 135/2010 es un documento con un articulado extenso que regula con bastante concreción los procedimientos administrativos de concesión y justificación de las ayudas, un análisis más detallado del mismo permite identificar algunas importantes carencias que no contribuyen a fijar un marco normativo coherente y estable. Aspectos concretos y específicos para las distintas líneas de subvención como: la tipología de agentes de cooperación a que se dirigen; la experiencia y capacidad financiera requerida para el concurso y acceso a las diferentes modalidades (programas, proyectos y microproyectos), la duración de las acciones y los máximos de financiación, y la determinación de los planes directores como marcos de obligada referencia, han quedado fuera del articulado o no han sido debidamente regulados dejando pasar la oportunidad establecer unos instrumentos verdaderamente operativos, adecuadamente jerarquizados y tendentes a crear un marco normativo coherente y estable alineado con unas políticas de cooperación definidas.

La ampliación y mejora de los textos de bases de convocatoria de subvenciones han permitido una regulación adecuada del proceso de concesión subvenciones, tanto en su tramitación administrativa como en los plazos y mecanismos de justificación. De esta manera las órdenes de convocatoria han cubierto los vacíos que hasta 2010 tenía el decreto de bases 201/1997. La entrada en vigor del decreto 135/2010, aunque profundiza en la mejora de la gestión administrativa y proceso de justificación, no contribuye a fijar algunos aspectos substanciales que deberán continuar definiéndose en las convocatorias anuales.

El establecimiento, en los últimos años, de un calendario estable de apertura de la convocatoria de subvenciones resulta positivo y facilita la planificación de los diferentes agentes de cooperación.

Las diferentes órdenes de convocatoria incluyen anualmente la descripción de prioridades geográficas, horizontales y sectoriales, fijan el objeto subvencionable (tipo de intervención y modalidades de proyectos) y determinan el tipo de agente con capacidad para concurrir a cada una de las líneas de subvención. Todos estos aspectos, dada su importancia, deberían formar parte de una normativa más estable, como el decreto de bases, que evitase modificaciones anuales. En el mismo sentido, la alineación de las bases de convocatoria con los documentos de planificación debería obedecer a una relación jerárquica, de forma que las convocatorias se ciñeran y remitieran a los Planes Directores en los que se inscriben.

Las sucesivas y substanciales variaciones incluidas en las bases de convocatoria respecto a los máximos subvencionables por entidad y por proyecto, así como los porcentajes y cantidades asignados a algunos componentes de los proyectos sitúan las bases anuales en un marco de escasa predictibilidad dificultando no sólo una correcta planificación por parte de los agentes de cooperación, sino una gestión de la AOD más acorde con las prioridades y los principios de concentración, mejora de la eficacia e impacto de la ayuda que establecen los Planes Directores y la propia LCDCV. Por otra parte, el decreto de bases 135/2010 debería haber permitido fijar todos estos aspectos garantizando así un marco estable y coherente a partir del cual las órdenes de convocatoria regulan exclusivamente cuestiones operativas y funcionales del proceso de concesión de ayudas.

Las modificaciones incluidas en las órdenes de convocatoria desde el año 2006 se han llevado a cabo sin un adecuado proceso de participación y reflexión por lo que en la actualidad cuentan con un escaso nivel de consenso entre los agentes de cooperación valenciana y resultan poco ajustadas a las necesidades y exigencias del sector.

La concesión de subvenciones mediante convocatoria pública resulta un instrumento adecuado para la gestión de la AOD al facilitar su distribución en base a criterios objetivos de calidad de la ayuda. Sin embargo, el recurso a convocatorias públicas para la concesión de fondos a proyectos o programas muy específicos y/o claramente de carácter institucional –como la financiación de

programas de formación universitaria, el apoyo a federaciones de ONGD o la construcción de un hospital en Haití por parte del CAHE-, resulta innecesario y pone en cuestión la propia concepción de libre concurrencia que debe imperar en toda convocatoria pública. Un marco normativo más coherente y previsible debería fijar con claridad los criterios aplicables para el recurso a la concesión directa o a la convocatoria de subvenciones de acuerdo a la naturaleza y el tipo de acciones subvencionables.

A pesar de que las órdenes anuales incluyen un artículo descriptivo del proceso evaluación previa de los proyectos, no se han incluido, ni anexo, las tablas o baremos aplicados para la asignación de las puntuaciones. Este hecho, unido al carácter externo de las evaluaciones previas realizadas, resta transparencia a todo el proceso de concesión. En este sentido cabe destacar la peculiaridad de la convocatoria de AH, que es los dos primeros años de aplicación, asignaba la evaluación previa de manera exclusiva a los servicios técnicos de la DGC. Por otro lado, a pesar de que la Generalitat se reserva la asignación de hasta 20 puntos en la valoración de las entidades que concursan a las convocatorias, no se ha elaborado ni publicado un baremo para su distribución de acuerdo a unos criterios objetivos.

Un aspecto decisivo en el proceso de concesión de subvenciones, y que ha resultado controvertido y fuertemente criticado por los agentes de cooperación, ha sido el sistema de contratación de las empresas externas responsables de la evaluación previa de los proyectos. Aunque la Generalitat realizaba tal contratación mediante concurso público, la concesión a partir del año 2008 a empresas sin experiencia en el sector y procedentes de ámbitos ajenos a la cooperación, ha llevado a las organizaciones a solicitar la modificación del sistema actual, incluyendo unos criterios objetivos previamente consensuados en el Consejo de Cooperación que instauren un sistema más transparente y garanticen mayor calidad técnica en los procesos de evaluación previa.

MARCO NORMATIVO EN LAS ENTIDADES LOCALES

La cooperación para el desarrollo desplegada desde las entidades locales españolas se ha desarrollado desde los años ochenta en un relativo vacío jurídico. Como se señaló anteriormente no será hasta la aprobación de la Ley de CID de 1998 cuando se cite de forma expresa la capacidad de intervención en materia de ayuda al desarrollo de las entidades locales²⁸. Este vacío en torno al reconocimiento institucional se ha reflejado también en la ausencia de un marco normativo específico aplicable a las entidades locales en materia de gestión de fondos de la cooperación para el desarrollo. En este sentido la aprobación de la Ley General de Subvenciones 38/2003 y el desarrollo de sus disposición adicional 18ª mediante el Real Decreto 794/2010 por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional, abre la posibilidad a que las CCAA y las entidades locales incorporen las mejoras en

²⁸ Artículo 20 LICD 1998.

cuanto a flexibilización y sobre todo armonización de los procedimientos de gestión administrativa de las ayudas.

En esta línea es importante destacar el trabajo desarrollado por la FEMP para orientar y facilitar la gestión de la AOD de los gobiernos locales que se ha traducido en la elaboración del *Manual de Gestión de la Cooperación para el Desarrollo de los Gobierno Locales* (FEMP, 2011). Esta guía incluye, además de una fundamentación de la AOD de las EELL en el contexto actual, propuestas concretas para la armonización de sistemas y modelos de gestión incorporando las mejoras previstas por la LGS y tomando en consideración el RD794/2010. El anexo 2 de esta guía contiene el *Informe de recomendaciones para la elaboración de las bases reguladoras de las subvenciones en materia de Cooperación al Desarrollo otorgadas por las Entidades Locales*, que en consonancia con la propuesta de la CVONGD para la homogeneización de las bases municipales de cooperación, constituyen herramientas útiles en la mejora del actual marco normativo de las entidades locales.

A mediados de los noventa, en un contexto marcado por la crisis de los grandes lagos, el conflicto de la exyugoslavia y las amplias movilizaciones por el 0,7% un número significativo de entidades locales de la Comunitat empiezan a contemplar en sus presupuestos partidas destinadas a la cooperación internacional para el desarrollo (Gómez Gil, 2010). Aunque inicialmente las primeras subvenciones se concedieron de forma directa y sin un marco normativo adecuado, desde finales de los años noventa la mayor parte de entidades comienzan la regulación mediante la elaboración de las bases para la convocatoria de las subvenciones dirigidas, en la mayor parte de los casos, exclusivamente a ONGD. Junto a las bases de convocatoria, los reglamentos de funcionamiento de los Consejos Asesores de Cooperación, en aquellos municipios y diputaciones que se dotan de ellos, serán la única regulación en materia de cooperación de las entidades locales valencianas. Aunque resulta difícil de confirmar con exactitud, debido a la falta de estudios y a la accesibilidad a la información, la cronología de la aparición de los marcos normativos que regulan la concesión de subvenciones en los actores analizados se refleja en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.

Año de inicio de las convocatorias anuales en EELL de la CV

Entidad	Año
Ayuntamiento de Castellón	1995
Ayuntamiento de Elche	1996
Ayuntamiento de Valencia	1996
Diputación de Castellón	1997
Ayuntamiento de Alicante	1999
Diputación de Alicante	2001

Fuente: Elaboración propia.

El caso de los fondos de cooperación, creados como entidades de derecho privado precisamente para poder dotarse de unos mecanismos de gestión más ágiles, muestra diferencias notables con la evolución de las normativas municipales. Al final de este apartado se señalan las especificidades del marco normativo del FVS.

A partir del año 2001, siguiendo el impulso de coordinación realizado en este periodo por la Dirección General de Cooperación, las diputaciones y las principales entidades locales valencianas adoptan un modelo similar de regulación al aplicar a sus convocatorias los formularios y los requisitos y criterios administrativos para la solicitud de subvenciones que empleaba la Generalitat. Aunque esta homogeneización supone un avance en cuestiones de gestión administrativa, en cierta medida la adopción en lo formal de las bases de la Generalitat supondrá un nivel de exigencia que, a excepción del Ayuntamiento de Elche, resultan desproporcionadas con el nivel de financiamiento que ofrecen. El rigor alcanzado por este proceso homogeneizador en cuanto a aspectos de gestión administrativa contrasta con el escaso avance en materia de gestión técnica y en la superación de obstáculos claves en la mejora de la calidad de la ayuda de las entidades locales como son el carácter anual de las ayudas; la primacía del calendario administrativo de cada actor sobre la ejecución real de los proyectos; los pagos fraccionados y no anticipados de las ayudas; la falta de concreción de prioridades geográficas y sectoriales; el escaso peso dado a la educación para el desarrollo y la sensibilización social; la ausencia de baremos para la valoración previa de los proyectos o la ausencia de criterios que prioricen el fortalecimiento de las organizaciones locales y la participación ciudadana. En estos aspectos, deberá ser cada administración la que se esfuerce en aplicar progresivamente mejoras para adaptar sus bases a la realidad de la cooperación para el desarrollo.

Estas carencias del proceso de homogeneización iniciado en 2001 parecen explicarse por la finalidad del mismo, más dirigida al control de los proyectos y a evitar una hipotética duplicidad de subvenciones que a profundizar en la coordinación y complementariedad de las acciones de desarrollo. De este proceso, paradójicamente, se desmarca la Generalitat que posteriormente modificará tanto el contenido de sus bases como los formularios, mientras los principales ayuntamientos y las diputaciones mantendrán en lo fundamental los modelos aplicados de forma generalizada desde el año 2003. La unificación de formularios tenía por objeto la puesta en marcha de REPROCÓDIGO²⁹, una base de datos para el seguimiento conjunto de los proyectos de cooperación financiados por los nueve principales donantes de la Comunitat Valenciana, aunque su elaboración fue abandonada por la Generalitat en el año 2003 sin llegar a ser operativa.

A continuación se analizarán las características principales de este marco normativo en las entidades locales y provinciales objeto de estudio. En la medida

²⁹ La *Red de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo* aparece descrita en el capítulo VIII en el análisis de la armonización de los procedimientos de gestión de la AOD valenciana.

que los contenidos son similares se analizarán en su conjunto, señalando las especificidades que se dan en cada caso.

Objeto de las convocatorias: Inicialmente se dirigen exclusivamente a la financiación de proyectos de cooperación para el desarrollo. En algunos casos, como Diputación de Castellón y Diputación de Valencia se financian proyectos de educación y sensibilización en la misma convocatoria de cooperación. En el caso de la Diputación de Valencia se reserva expresamente un 8% a esta finalidad. Otras administraciones han creado convocatorias específicas en materia de educación y sensibilización como son el Ayuntamiento de Castellón y Valencia, con convocatoria específica desde 2004. Elche realizó su primera convocatoria en materia de educación y sensibilización en 2010, anteriormente utilizó exclusivamente la concesión directa, aunque en 2011 elimina la convocatoria específica para incluir una reserva del 7% de la convocatoria de cooperación a proyectos de Educación para el Desarrollo y Sensibilización. Por su parte el Ayuntamiento de Alicante subvenciona acciones de educación y sensibilización mediante convenios de concesión directa, mientras Diputación de Alicante financia este tipo de acciones dentro de su convocatoria general para organizaciones sociales.

Entidades solicitantes: Todas ellas se dirigen exclusivamente a ONGD. En todos los casos se exige, mediante diferentes requisitos, la presencia y vinculación de la ONGD con el municipio o la provincia. Se exige la inscripción en los registros correspondientes al menos un año antes de la publicación de la convocatoria y en algunos casos, como Elche, la pertenencia al Consejo de Cooperación al menos dos años antes de la publicación de la convocatoria.

Porcentaje de financiación: En todos los casos se limita, en la actualidad, al 80% del proyecto. En las últimas convocatorias se han establecido máximos de financiación por proyecto y limitado a uno el número de proyectos por entidad solicitante. El Ayuntamiento de Alicante rebajó el máximo de financiamiento por proyecto a 25.000 € en la convocatoria de 2011; Diputación de Alicante lo fijó en 2010 en 36.000€; Diputación de Castellón limita la subvención a 32.000€; Diputación de Valencia a 48.000€ en proyectos de desarrollo y 6.000€ en proyectos de educación y sensibilización; Ayuntamiento de Elche fija su límite en un 15% del total de la convocatoria. Por su parte el Ayuntamiento de Valencia aplica un sistema por el que distribuye la cantidad total de la convocatoria en un máximo de 20 proyectos, otorgando las cantidades en función de la puntuación obtenida y la asignación económica que recibe cada punto obtenido en la convocatoria.

Duración de los proyectos y plazos de ejecución. En todos los casos la duración máxima de los proyectos es de 12 meses. Hasta convocatorias más o menos recientes no se ha conseguido que los plazos de ejecución y justificación de los proyectos se vinculen directamente al periodo de ejecución de los proyectos y que éste sea fijado a partir del ingreso efectivo de fondos. Este es uno de los principales escollos de las entidades locales pues la falta de una normativa específica ha dificultado la admisión de estos criterios por parte de la intervención municipal.

Prioridades geográficas: Aunque con distintos referentes ninguna convocatoria establece prioridades geográficas específicas, remitiendo a los planes directores de la Generalitat, de la Cooperación española, o los indicadores de PNUD. En el caso del Ayuntamiento de Alicante si destacó específicamente en el año 2009 a los territorios palestinos como destino geográfico prioritario.

Prioridades sectoriales: Se establecen los sectores prioritarios generales de educación, salud, infraestructuras sociales, derechos humanos y desarrollo local, remitiendo a la planificación de la Generalitat y la Cooperación española. A excepción de la Diputación de Valencia en ningún caso se cita el fortalecimiento de los gobiernos locales y la descentralización como sectores priorizados. De forma puntual el Ayuntamiento de Alicante incluyó en 2011 como prioridad sectorial los proyectos dirigidos a la Seguridad Alimentaria. Por su parte el Ayuntamiento de Elche ha mantenido de forma estable como prioridad sectorial los proyectos que contribuyan al cumplimiento de los ODM. El Ayuntamiento de Castellón dirige su convocatoria de Educación y Sensibilización de forma prioritaria a la educación formal en centros de primaria y asume un papel activo en la coordinación y seguimiento de las actividades financiadas en esta convocatoria.

Criterios de selección y baremos aplicables: Todas las entidades estudiadas incluyen en las convocatorias el baremo para la valoración de los proyectos, aunque su incorporación al mismo texto de las bases se ha producido, por lo general, en fechas recientes. El Ayuntamiento de Castellón fue de las primeras entidades en incorporarlo a sus bases desde 2003. En el caso de Diputación de Alicante no se incluye la distribución de puntuación en las bases de convocatoria aunque el baremo aplicado ha sido socializado y publicado entre los agentes de cooperación. Entre los criterios considerados en la valoración destacan, además de las características técnicas del proyecto y la experiencia de la entidad solicitante, la apuesta por la cofinanciación junto a otras administraciones públicas, la continuidad con acciones subvencionadas anteriormente y la participación de personas residentes en el municipio en la gestión o ejecución del proyecto.

Evaluación previa de los proyectos: A excepción del Ayuntamiento de Elche y la Diputación de Valencia, que cuentan con el apoyo de entidades externas para la evaluación previa de los proyectos, en todos los casos corresponde al personal técnico de la administración la evaluación previa de los proyectos. En el caso de Elche se cuenta además con un sistema en el que a través del Consejo de Cooperación los proyectos son evaluados por las propias ONGD y los representantes de todos los grupos políticos municipales. La Comisión Técnica encargada de formular la propuesta de resolución tiene composiciones diferentes destacando el caso del Ayuntamiento de Castellón, donde está integrada por todos los grupos políticos municipales, el concejal responsable, un técnico/a municipal y un representante de la CVONGD, o el Ayuntamiento de Valencia constituido únicamente el personal técnico.

Financiación de costes indirectos: En todos los casos se establecen en un 8% a excepción de Diputación de Castellón que los fija en un 9% y Ayuntamiento

de Valencia en un 10% respecto a la subvención concedida. El Ayuntamiento de Alicante, como mecanismo para garantizar la vinculación con el municipio y fortalecer el tejido asociativo local, únicamente asume la financiación de los costes indirectos ejecutados en la ciudad de Alicante.

Límite de costes de personal: Trasladado desde la normativa de la Generalitat algunas administraciones locales incluyeron este tope de financiación. Diputación de Alicante, Ayuntamiento de Castellón y Diputación de Valencia lo mantiene en la actualidad aunque consideran la posibilidad de justificar su no aplicación en casos excepcionales y debidamente justificados.

Pago anticipado de subvenciones: En la actualidad, a excepción de la Diputación de Valencia, que anticipa el 80% de los fondos concedidos liberando el 20% restante tras su justificación, y Diputación de Castellón, que anticipa el 60% entregando el 40% restante tras la justificación del 100% del proyecto, el resto de entidades analizadas liberan el 100% de los fondos por anticipado. En general este pago por anticipado no se ha conseguido hasta fechas recientes. Esta ha sido otra de las limitaciones que han tenido que enfrentar las entidades locales al no contar con un marco legal apropiado y que ha sido fruto del esfuerzo de los/as responsables técnicos/as y la mediación de los/as responsables políticos/as ante los respectivos servicios de intervención económica. En cuanto a las convocatorias de educación para el desarrollo existe una tendencia mayor al pago fraccionado de las subvenciones.

Informes periódicos, finales y justificación: La adopción de los plazos, requisitos y criterios sobre la base de la normativa de la Generalitat ha contribuido a homogeneizar tanto los modelos de informes como los sistemas de justificación, aunque en algunos aspectos resulta excesivo para los fondos concedidos.

Como conclusión a este apartado se podría señalar que, si bien las entidades locales y provinciales de la Comunitat realizaron un proceso interesante y positivo de homogeneización de sus procedimientos administrativos, la concentración del mismo en aspectos fundamentalmente administrativos y de control ha limitado la utilidad y eficacia de dicho proceso. La mejora de aspectos importantes para el avance en calidad y eficacia, como son la adaptación de los plazos administrativos a los proyectos, el pago por anticipado o la evaluación previa de las acciones y entidades solicitantes, ha sido un reto al que se han enfrentado de forma individual cada una de las entidades al haber quedado al margen de las pocas propuestas de coordinación y complementariedad establecidas entre las entidades locales y la Generalitat. En este ámbito, y especialmente en relación a la fragmentación y atomización de las ayudas y la necesidad de incorporar evaluaciones sobre el terreno, tal como los actores y los agentes de la cooperación valenciana han puesto de manifiesto, queda bastante por hacer.

Es importante destacar que los procedimientos de evaluación previa y concesión de subvenciones en las entidades analizadas demuestran un alto grado de objetividad y transparencia. Esta valoración, compartida por los agentes de cooperación y los propios técnicos/as de las entidades públicas analizadas, se

apoya en dos aspectos claves del proceso: por un lado la participación del personal técnico funcional en los procesos de evaluación previa de los proyectos, bien realizando la evaluación directamente o seleccionado y supervisando de acuerdo a criterios técnicos la labor de las empresas externas contratadas al efecto. Por otro lado, la existencia de espacios de participación, Consejos Asesores de Cooperación o en su caso las Comisiones Informativas, integrados por los diferentes grupos políticos con representación municipal y por ONGD, con funciones asignadas sobre los criterios y procedimientos de concesión de las subvenciones, ha facilitado la búsqueda de consenso y la preeminencia de criterios técnicos sobre otras valoraciones³⁰.

El FVS, al tratarse de una entidad de carácter privado, aunque integrado por administraciones públicas, ha podido dotarse de unos mecanismos propios de gestión. Precisamente la constitución de los fondos de cooperación tiene su origen en la necesidad de superar algunas de las principales limitaciones de las entidades locales para llevar cabo acciones de cooperación: limitados recursos humanos y poco especializados en materia de cooperación, y una alta fragmentación de los recursos económicos que no permite apoyar proyectos de costes medios y altos, ni ser eficiente en las acciones de planificación, seguimiento y evaluación de la ayuda.

El marco normativo del FVS está compuesto por sus estatutos, aprobados en el año 1992 y actualizados posteriormente, y por las bases para la concesión de subvenciones en materia de cooperación. Las bases regulan los aspectos fundamentales para la financiación de proyectos, tanto del propio FVS como a solicitud de otros agentes de cooperación. Los aspectos fundamentales de dichas bases se pueden resumir en:

Objeto de las subvenciones: Se fijan en proyectos de cooperación, acción humanitaria y codesarrollo, quedando excluidos proyectos de sensibilización, acciones de apadrinamiento y adopción, y las acciones que puedan suponer proselitismo religioso.

Entidades solicitantes: De acuerdo a las bases podrán presentar solicitudes entidades miembros de FVS; ONGD españolas o radicadas en los países del Sur; administraciones locales y entes locales supramunicipales de países del Sur.

Prioridades sectoriales: Expresamente, además de sectores básicos de intervención, se incluye el fortalecimiento de entidades locales y gobiernos descentralizados del Sur, la prestación de servicios públicos de carácter municipal y el apoyo a la creación de redes supramunicipales.

Prioridades geográficas: Se especifican nueve países prioritarios, todos en América Latina, y con carácter especial se incluye la posibilidad de financiar intervenciones en otros países incluidos en el Plan Director de la Comunidad Valenciana.

³⁰ En el apartado relativo a la eficacia de la ayuda se profundizará más en estos aspectos.

Duración, financiación y periodicidad: La convocatoria es abierta pudiéndose realizar solicitudes durante todo el año, si bien la resolución se produce el año siguiente a la solicitud. La duración máxima de las acciones a subvencionar es de 24 meses. Se establece un límite de 50.000 euros por proyecto con la excepción de los aprobados a propuesta del propio FVS. El libramiento de fondos es del 75% por anticipado, entregando el resto tras la presentación del informe final del proyecto.

Valoración de propuestas: Los proyectos son evaluados por el personal técnico del FVS de acuerdo al baremo general incorporado en las bases.

En comparación con el marco de regulación de la AOD de las administraciones públicas la normativa del FVS resulta más básica lo que responde, por un lado, a la flexibilidad que permite su gestión como entidad privada, y por otro a su vocación hacia la ejecución directa con una reducción progresiva de la gestión indirecta. Aunque inicialmente el FVS destinaba una parte de sus recursos a la subvención de proyectos presentados por agentes de cooperación, la progresiva reducción de su capacidad de financiación unida al incremento de las iniciativas propias ha llevado al FVS a reducir significativamente su cooperación por vía indirecta. La normativa del FVS destaca, comparativamente con el resto de entidades locales valenciana, al apuntar claramente hacia el apoyo a acciones de gobernabilidad local y fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales del Sur, lo que se alinea con el marco teórico actual que destaca la potencialidad y especialización de la cooperación descentralizada hacia estos sectores.

Planificación de la AOD

La planificación de la ayuda es una herramienta, consolidada en buena parte de los actores de cooperación, que facilita la ejecución de las acciones de desarrollo mediante las cuales se pretende aplicar unas políticas de cooperación previamente diseñadas. La planificación permite establecer objetivos y prioridades de actuación coherentes con las políticas en que se enmarcan, fijar los criterios de actuación que deben observarse y plantear un marco temporal para la realización de las acciones previstas. De esta manera la planificación, no sólo aporta insumos para una gestión eficaz, sino que permite establecer pautas para el seguimiento y evaluación de la gestión de la ayuda. Los documentos de planificación se definen a sí mismos como documentos programáticos y operativos cuyo grado de concreción y evaluabilidad determinan en gran medida su utilidad. Por otro lado, la planificación estratégica debe fundamentarse y diseñarse sobre procesos de participación y consenso entre los agentes de cooperación implicados, garantizando así su viabilidad y generando sinergias que incrementen la eficacia e impacto de la ayuda.

Los documentos de planificación empleados en la cooperación española, tanto por el gobierno central como por la cooperación descentralizada, son los planes directores o generales de cooperación, los planes anuales y los planes estratégicos de carácter sectorial o geográfico. Los planes directores constituyen el elemento básico de planificación de la ayuda al establecer los objetivos y las estrategias de intervención, junto con los instrumentos para su ejecución, durante periodos plurianuales, normalmente cuatro o cinco años. Los planes anuales concretan, de manera más operativa, la ejecución y progresiva incorporación de las previsiones y apuestas estratégicas del plan director durante sus respectivos periodos de vigencia. Por último los planes sectoriales y las estrategias geográficas permiten establecer las directrices en sectores clave o áreas de especial interés de las políticas de cooperación que desarrollan.

Cuadro 4.

[La planificación en la cooperación descentralizada española](#)

Entidad gestora	Plan Director / General	Plan Anual	Planes sectoriales o geográficos
Andalucía			
Aragón			
Asturias			

Illes Balears			
Canarias			
Cantabria			
Castilla la Mancha			
Castilla y León			
Catalunya			
Extremadura			
Galicia			
La Rioja			
Comunidad de Madrid			
Navarra			
País Vasco			
Comunitat Valenciana			
EELL			
Ayto. Vitoria-Gasteiz			
Ayto. Bilbao			
Ayto. Madrid			
Aj. Barcelona			
Ayto. de Córdoba			
Ayto. de Sevilla			

Fuente: elaboración propia

En la Comunitat Valenciana la incorporación de instrumentos de planificación de la ayuda, debido, en parte, a la propia configuración del mapa de la AOD valenciana, es escaso y con un nivel de desarrollo muy desigual. En la actualidad únicamente la Generalitat Valenciana, el Ayuntamiento de Elche y el Ayuntamiento de Valencia cuentan con documentos de planificación de la ayuda. La Generalitat muestra un nivel de desarrollo notable, en comparación con el resto de actores de la cooperación descentralizada valenciana, encontrándose en la finalización del segundo periodo de planificación. Por su parte el Ayuntamiento de Elche ha desarrollado su planificación de manera sectorial dotándose de un programa de cooperación para el desarrollo de ámbito geográfico y otro en materia de educación para el desarrollo y sensibilización. El Ayuntamiento de Valencia aprobó en 2009 su Plan Norte Sur 2009/2013 que incluye la planificación de su programa de cooperación internacional para el desarrollo.

Cuadro 5.

La planificación en la cooperación valenciana

Entidad gestora	Plan Director	Plan Anual	Planes sectoriales o geográficos
Generalitat			
Dip. de Alicante			
Dip.de Castellón			
Dip. de Valencia			
Ayto. de Alicante			
Ayto. de Castellón			
Ayto. de Elche			Marco de actuación en EpD y Programa Integral de Cooperación Directa Guinea Bissau
Ayto. de Valencia			
Fons Valencià			

Fuente: elaboración propia

En las siguientes líneas se analizarán los instrumentos puestos en marcha por las diferentes administraciones de la Comunitat Valenciana para la planificación de su ayuda.

LA PLANIFICACIÓN EN LA GENERALITAT VALENCIANA

La planificación de la cooperación para el desarrollo de la Generalitat Valenciana se inicia en el año 2004 con la aprobación del *Plan Director de la Cooperación Valenciana 2004/2007* (PDCV04/07). A partir de esa fecha la Generalitat da inicio a un periodo continuado de planificación de la ayuda que se ha completado con la aprobación de los planes anuales 2005, 2006 y 2007 que desarrollan el PDCV04/07, y el segundo plan director para el periodo 2008-2011 con sus respectivos planes anuales de 2009, 2010 y 2011.

Como se analizará a continuación, se trata de dos periodos de planificación con marcadas diferencias en cuanto a los contenidos y alcance de los documentos aprobados, confirmando una tendencia positiva de su capacidad operativa. Dentro de este apartado analizaremos el contenido de ambos periodos de planificación y realizaremos un estudio comparado con documentos similares de otras comunidades autónomas que permita valorar la calidad de la planificación de la Generalitat Valenciana en relación con otras administraciones equiparables institucionalmente. Se dedicarán igualmente un apartado al *no nato* Plan de Acción Humanitaria de la Comunidad Valenciana (PAHCV) dado el interés que reviste el proceso seguido para su elaboración como el propio hecho de su no aprobación por parte de la Generalitat. Finalmente se describirá el proceso

de elaboración de los documentos de planificación desde la perspectiva de la participación así como los procesos de evaluación previstos o ejecutados. Antes de avanzar con los contenidos propuestos es necesario realizar una puntualización referente a los Planes Estratégicos de Intervención (PEI) de la Generalitat. Aunque desde 2004 la Generalitat ha utilizado esta nomenclatura no se trata de documentos estratégicos de planificación, sino que corresponden a programas o proyectos financiados por la Generalitat mediante convenios de concesión directa. La denominación utilizada por la Generalitat ha llevado a la confusión en algunos estudios teóricos realizados sobre cooperación descentralizada en los que se señala, equivocadamente, que la Generalitat cuenta con planes estratégicos de intervención geográfica.

Primer periodo de planificación de la AOD de la Generalitat Valenciana: 2004-2007

El PDCV04/07 se aprobó por el Consell el 7 de mayo de 2004. En el momento de su aprobación el único marco normativo existente lo constituye el decreto de bases 201/1997, que regula la gestión económica de los fondos del programa de cooperación, y las sucesivas órdenes anuales de convocatoria que regulan, fundamentalmente, los mecanismos de concesión y justificación de las subvenciones. Cabe señalar que la LCDCV, marco legal del más alto nivel, no se aprobará hasta febrero de 2007. Se trata, por tanto, del primer documento en el que la Generalitat plasma los objetivos, principios y marco estratégico de su política en materia de cooperación para el desarrollo. Este será el principal valor del documento pues, en su vertiente operativa, el primer plan director apenas fija objetivos concretos, no incluye previsiones económicas para la gestión de la ayuda por instrumentos y modalidades, ni establece indicadores para su seguimiento y evaluación.

Puede decirse que el PDCV04/07, más que un documento que defina y oriente hacia el futuro, es un documento cuyo contenido da cobertura a lo que se ha venido haciendo y dota a la Generalitat de una disposición normativa que fija el marco estratégico a partir de la cual desarrolla sus acciones de cooperación. Los únicos contenidos donde el PDCV04/07 planifica y establece previsiones de la acción a futuro son: la aprobación de la LCDCV, fijada en el año siguiente a la publicación del plan; la definición de los planes anuales y estratégicos como mecanismos para la gestión de la ayuda; la creación del Consejo Valenciano de Cooperación, como una de las disposiciones que incluirá la futura ley de cooperación, y la elaboración de un Plan de Emergencia para facilitar la gestión de la acción humanitaria. En cuanto a las prioridades geográficas el PDCV04/07 establece 24 países como prioritarios, además del conjunto de países del África Subsahariana. Sectorialmente el plan director incluye la descripción de seis sectores de intervención prioritaria: necesidades sociales básicas; grupos de población vulnerable; mejora de condiciones económicas; fortalecimiento de administraciones descentralizadas y sociedad civil; conflictos y cultura de paz, y codesarrollo. En lo que respecta a los mecanismos de gestión el PDCV04/07 no incluye ningún apartado específico donde se describan o detallen los instrumentos y modalidades que utilizará la Generalitat. El plan dedica un apartado

a la descripción de los agentes de cooperación de la Comunitat y la relación y coordinación con otros agentes nacionales e internacionales. En relación con la coordinación con otros actores de la cooperación descentralizada el PDCV04/07 destaca la eficacia de la *Red de Registro y Seguimiento de Proyectos de Cooperación al Desarrollo* (REPROCEDURE)³¹ y el papel del Comité Permanente de AHyE. Por último, el apartado de evaluación señala que la Generalitat establecerá un sistema de evaluación en tres niveles: “un nivel político, que valore la eficacia en cuanto a los objetivos de la planificación estratégica; un nivel de impacto, en el que se mida la pertinencia, la relevancia y la sostenibilidad; y un nivel de gestión, en el que se compute la eficiencia de la cooperación valenciana”³², si bien no concreta ninguno de ellos.

En cuanto a la asignación presupuestaria el PDCV04/07 no incluye una previsión de la dotación del programa de cooperación del periodo que planifica, y únicamente refleja la cantidad consignada en los presupuestos de la Generalitat para el año 2004, así como la evolución en ejercicios anteriores. Por último, el PDCV04/07 tampoco establece el peso relativo respecto al presupuesto global del programa de cooperación de cada una de las prioridades sectoriales y geográficas que enumera.

La planificación anual para la aplicación del PDCV04/07 contó con un total de tres planes para los años 2005, 2006 y 2007. Los tres, con el mismo esquema de contenidos que el PDCV04/07, se articulan en cuatro apartados: marco normativo; marco estratégico; relación con los agentes de cooperación y previsión presupuestaria. El contenido de los tres planes reitera aspectos generales ya definidos en el PDCV, describen las acciones en ejecución o ya definidas por la Generalitat en materia de cooperación sin apenas incorporan elementos programáticos.

El apartado normativo en todos los planes anuales hace referencia a las disposiciones legales que incluirá la ley de cooperación que, a pesar de lo previsto, no se aprobará hasta el último año de vigencia del PDCV04/07. El capítulo dedicado a los agentes de cooperación es prácticamente común en todos los planes.

Las pocas novedades y previsiones que introducen los planes anuales se encuentran en el apartado dedicado al marco estratégico. Las prioridades geográficas se *“concretarán”* en 2006 con el establecimiento de 23 países prioritarios que recibirán el 70% de la ayuda y 27 de actuación específica, con alguna leve modificación en los dos años siguientes. Aunque se analiza en mayor profundidad más adelante resulta evidente que el mantenimiento de un número tan elevado de países prioritarios, así como la no definición del concepto de atención específica para los países señalados en esta categoría supone un elemento de dispersión sin precedentes respecto a la planificación realizada por otras comunidades autónomas y una contradicción con el propio concepto

³¹ Como se analizará en el capítulo VIII la red no llegó a estar operativa y fue desestimada por la Generalitat.

³² Literal PDCV04/07.

de planificación de la ayuda. A nivel sectorial los planes incluyen la novedad de los llamados *Planes Estratégicos de Intervención*, en la terminología utilizada por la Generalitat. Estos planes, como se ha señalado anteriormente, no deben confundirse con documentos de planificación de la ayuda, pues son programas o proyectos financiados mediante convenio a diferentes agentes de cooperación. Su inclusión en los planes anuales se produce con posterioridad a la decisión de financiación por parte de la Generalitat y su publicación como líneas nominativas en los presupuestos de la Generalitat. Los planes anuales describirán cada año los contenidos temáticos de la acción institucional en materia de educación para el desarrollo impulsada por la Generalitat desde el año 2002 bajo el nombre de *Solidaria*; así como, en los años de celebración, la temática central del congreso internacional de cooperación para el desarrollo organizado por el *Comité Universitari Valencià de Relacions Internacionals i Cooperació* (CUVRIC) auspiciado por la Generalitat.

En materia de información, en 2005 el plan anual incluye la novedad de anunciar la publicación de la memoria de la cooperación valenciana del año 2004. En el PA2006 se anuncia la publicación de la memoria de análisis de la cooperación valenciana 1996-2005, mientras que el PA2007 se incluye la previsión de publicar la memoria de la cooperación valenciana 1996-2006. Ninguna de estas memorias llegaron a ser publicadas.

En relación con la Acción Humanitaria el PA2005 anunciaba la previsión de reforzar el CAHE con nuevas fórmulas de gestión, así como la elaboración del Plan de Emergencia previsto en el PDCV04-07. El PA2006 mantiene la misma redacción que el plan anterior, mientras en 2007 se incluye, junto a la necesidad de crear nuevos mecanismos que faciliten su gestión, "el impulso de las propuestas que contiene el Plan de Acción Humanitaria y en concreto haciendo realidad la creación y regulación de la Fundación que gestione el Comité Permanente de AH de la CV"³³. Se dedica un apartado específico a analizar la elaboración del PAH de la CV al final de este capítulo.

En materia de evaluación desde el PA2005 se cita la realización de evaluaciones de impacto de los proyectos de cooperación realizadas a iniciativa de la Generalitat por sistema de muestreo. En 2007 se señala que "dados los buenos resultados y conclusiones de los proyectos evaluados en el ejercicio anterior, en 2007 se continuará realizando una evaluación de impacto por muestreo de aquellos proyectos cuya ejecución haya finalizado en 2005 (...)". Por otro lado, desde 2006 los planes anuales incluyen la realización de evaluaciones en los proyectos subvencionados por la Generalitat en función de su coste total con cargo a la propia subvención recibida, disposición que se trasladará a las órdenes de convocatoria anual de subvenciones de cooperación publicadas desde ese año.

Por último, señalar que a nivel presupuestario los PA2005 y 2006 ofrecen información del presupuesto del programa de cooperación y los incrementos previs-

³³ Literal PA2007.

tos de algunas partidas respecto al año anterior. Por su parte, el PA2007, aunque no ofrece cantidades, informa del logro del objetivo de destinar el 0,7% de los presupuestos de la Generalitat a Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Segundo periodo de planificación de la AOD de la Generalitat Valenciana: 2007-2011

El 28 de diciembre de 2007 el *Consell* aprueba el *Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011* (PDCV08/11) que supone el inicio del segundo ciclo de planificación de la AOD de la Generalitat Valenciana. Este plan director incorpora cambios substanciales respecto al primer plan director y es, técnicamente, un documento más ajustado a las funciones y requerimientos de un documento de planificación de la ayuda. El documento se articula en seis capítulos entre los que se incluyen, como novedad respecto al plan anterior: un balance de la cooperación de la Generalitat durante el periodo de vigencia del PDCV04/07; un capítulo dedicado a los instrumentos y modalidades, y la inclusión, en el capítulo de evaluación, de una matriz de indicadores del plan director. Además el plan introduce la planificación por objetivos al establecer un objetivo general y nueve objetivos específicos.

OBJETIVO GENERAL DEL PDCV08-11

Contribuir al desarrollo humano sostenible en los países estructuralmente empobrecidos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; potenciar la participación social valenciana, y especialmente de la población inmigrante; y consolidar los criterios de calidad del modelo de cooperación descentralizada de la Comunitat Valenciana.

Entre los aspectos positivos del PDCV08-11 se puede destacar la incorporación, en el capítulo dedicado al marco normativo, de referencias a las resoluciones fundamentales en materia de desarrollo de las cumbres de NNUU, así como a los principales acuerdos internacionales en materia de calidad y cantidad de la AOD como son: el Acuerdo de Monterrey para la financiación del desarrollo, la Declaración de Roma sobre armonización de la ayuda y la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda.

Otro avance respecto al periodo de planificación anterior es la inclusión de un apartado dedicado a las modalidades e instrumentos a través de los que se gestionará la cooperación de la Generalitat. El plan fija cinco instrumentos de gestión de la ayuda: la cooperación técnica, económica y financiera; la sensibilización social y la educación para el desarrollo; la investigación sobre el desarrollo y la formación especializada; la acción humanitaria, y el codesarrollo. Y establece, aunque no de forma exhaustiva, los mecanismos de gestión para cada uno de ellos: la cooperación técnica y económica a través de convocatorias públicas, convenios de concesión directa, programas multilaterales, y acciones conjuntas con otras comunidades autónomas o regiones europeas;

la sensibilización social y ED a través de convocatorias públicas, el programa institucional Solidaria y otras acciones institucionales pendientes de diseñar; la acción humanitaria, en la que no se fijan mecanismos; y el codesarrollo, donde se citan las convocatorias públicas como mecanismo preferente pero no exclusivo.

Por último, resulta positivo, respecto al plan director anterior, la inclusión de una matriz de planificación que establece, de acuerdo a los nueve objetivos específicos que se marca el plan, los indicadores para medir el grado de cumplimiento alcanzado sobre la previsión inicial. La matriz establece 19 indicadores, uno para cada una de las 19 actividades formuladas, que a su vez corresponden a cada uno de los 19 resultados formulados.

Las principales debilidades del PDCV08/11 las encontramos de nuevo en la falta de definición de las previsiones presupuestarias asignadas a las diferentes prioridades, instrumentos y modalidades de cooperación informadas por el plan. Del mismo modo tampoco se ofrece información de los escenarios previstos de financiación en materia de cooperación para el desarrollo, ni en cifras totales, ni en porcentaje respecto al presupuesto de la Generalitat. En cuanto a las prioridades geográficas, aunque sí se dan indicaciones que apuntan a la concentración de las ayudas de cooperación, 75% en países prioritarios y un 14% en PMA para el año 2008 alcanzando un 20% en el 2011, estos porcentajes quedan desdibujados por el mantenimiento de un número elevado de países prioritarios (22) y de atención específica (21).

En cuanto a la estructuración de contenidos puede apuntarse cierta debilidad en la coherencia de la formulación del PDCV08/11 pues, aunque inicialmente apunta a una gestión por objetivos al definir un objetivo principal y nueve objetivos específicos, la redacción posterior no se articula en torno a estos objetivos formulados. La matriz de planificación del PDCV08/11, que se refleja en el apartado de evaluación, se organiza a partir de contenidos que se encuentran diseminados en diferentes epígrafes del documento por lo que en ocasiones indicadores, actividades y resultados resultan prácticamente idénticos. Por último la planificación vuelve a dejar pasar la oportunidad de definir de manera concreta los instrumentos utilizados en relación a la tipología de las acciones (planes estratégicos, programas, proyectos...), así como las exigencias en cuanto a capacidad de gestión y experiencia previa que deberán demostrar los agentes de cooperación a que se dirijan cada uno de ellos.

Las acciones concretas más destacadas que establece el PDCV08/11 para su ejecución durante su periodo de vigencia son:

- La publicación de los reglamentos de los órganos de participación y coordinación establecidos en la LCDCV: Comisión Interterritorial, Comisión Interdepartamental, Consejo de Cooperación, Comité Permanente de Acción Humanitaria y el Registro de Agentes de la Comunitat Valenciana. Con la excepción del Comité Permanente de Acción Humanitaria, el resto de organismos han sido creados mediante los respectivos decretos aun-

que no disponen de ningún reglamento específico de funcionamiento. El Registro de Agentes también ha sido creado y está en funcionamiento.

- “La creación de un organismo que ejecute las políticas del Consell en esta materia mediante fórmulas avanzadas y ágiles en cuanto a estructura propia y gestión, seguimiento y control de las acciones”³⁴. La redacción del plan apunta a la creación de una Agencia Valenciana de Cooperación sobre la que no se ha producido ningún avance en este periodo.
- La creación de oficinas de la cooperación valenciana en el exterior. No hay constancia de su creación ni de ningún avance formal hacia su constitución.
- La publicación de un nuevo decreto de bases de cooperación para la concesión de ayudas en materia de cooperación. El nuevo Decreto de Bases se publicó efectivamente en el año 2010.
- La realización de las convocatorias anuales de subvenciones en los primeros meses del año y la posibilidad de presentación telemática de las solicitudes. Ambas previsiones han sido alcanzadas durante el periodo de vigencia del PD08/11.
- La creación del Día de la Solidaridad del pueblo valenciano y de los Premios Solidaria.
- La puesta en marcha de un nuevo instrumento que permia mayor eficacia e inmediatez en la gestión de la acción humanitaria y la creación del Plan de Acción Humanitaria de la Comunitat Valenciana. No se ha avanzado en ninguna de estas dos previsiones. Ambos temas son tratados en apartados posteriores.
- La realización de evaluaciones de impacto de proyectos ejecutados en años anteriores y la potenciación de las evaluaciones preceptivas para proyectos subvencionados por la Generalitat. Durante el periodo se han mantenido las evaluaciones preceptivas iniciadas el año 2006 y publicado, aunque en 2012, una guía para su realización. En lo que respecta las evaluaciones de impacto no se tiene constancia de su realización, ni de su publicación.

El PDCV08/11 se desarrollará a través de los tres planes anuales aprobados durante el periodo: PA2009, PA2010 y PA2011. En la redacción del PDCV08/11 se incluían disposiciones para el año 2008, por los que su elaboración se consideraba innecesaria. Los planes anuales de este segundo ciclo de planificación muestran también mejoras respecto a los planes anuales del ciclo anterior, si bien persisten las mismas debilidades, derivadas fundamentalmente de los propios contenidos del PDCV08/11. El capítulo dedicado a los instrumentos de cooperación será de nuevo el que muestre cierto avance. En cualquier caso, es importante señalar que el adelanto de la fecha de publicación de las con-

³⁴ Literal PDCV08/11, página 17.

vocatorias de subvenciones al mes de diciembre del año anterior al ejercicio presupuestario correspondiente, vacía la función planificadora de los planes anuales pues buena parte de sus previsiones vienen fijadas en el texto de las convocatorias anuales. A continuación se destacan algunos de los contenidos de los PA de este periodo:

- El PA2010 establece la aprobación de un nuevo decreto de bases de regulación de ayudas de cooperación para el desarrollo que sustituya al decreto 201/1997. El nuevo decreto de bases de publicó en septiembre de 2010.
- En los tres planes anuales de este ciclo de planificación se fija el segundo semestre del año como el periodo para la elaboración y publicación del plan anual del año siguiente, que deberá ser aprobado por el *Consell* antes del 31 de diciembre.
- El Plan Anual 2009 señala la necesidad de redefinir la figura de los Planes Estratégicos de Intervención y de reformar los instrumentos de la cooperación técnica, económica y financiera. En los planes posteriores no se incluye ninguna mención sobre la modificación de la figura de los PEI, ni la redefinición de su figura.
- El PA2010 establece por primera vez la distribución porcentual de los fondos del Programa de Cooperación según modalidad de gestión. En este plan se fija en el 95% el porcentaje de gestión bilateral y en el 5% la ayuda canalizada a través de organismos multilaterales (aunque en sentido estricto ambas sean consideradas gestiones bilaterales de la ayuda). En el mismo plan se establece que el 80% del programa se canalizará mediante convocatorias públicas y el 20% mediante convenios de concesión directa. Esta redacción y los porcentajes fijados se mantienen en el PA2011.
- El PA2010 establece por primera vez los porcentajes mínimos del total de ayudas concedidas que se asignarán a cada una de los instrumentos de la cooperación valenciana: a acciones de cooperación se destinará el 60% de las ayudas, distribuidas en un 50% a necesidades sociales básicas, un 4% a mejora de capacidades productivas y económicas, un 4% a gobernabilidad democrática y DDHH, y un 2% a la promoción de la igualdad de género; el 6% del total de las ayudas se destinará a la acción humanitaria y de emergencia; el 8% a educación para el desarrollo y sensibilización social (aunque en otro apartado del mismo plan se señala que esta cantidad será del 5%), y el 2% a acciones de codesarrollo. En el PA2011 se vuelven a fijar estos porcentajes mínimos de asignación por instrumentos, si bien con las siguientes diferencias respecto a los porcentajes fijados en 2010: en materia de cooperación de destinará un 25% a necesidades sociales básicas y un 20% a mejora de las capacidades productivas y económicas; en materia de acción humanitaria que se eleva el mínimo de asignación hasta el 10%.
- A partir del PA2009 cada plan anual fijará los periodos de ejecución máxima y los límites de financiación por proyecto para cada una de las diferentes

líneas de convocatoria de subvenciones. Como se ha señalado antes, los planes vendrán a reflejar las indicaciones ya incluidas en las convocatorias publicadas con anterioridad a la aprobación del plan.

- El PA2010, en relación a la convocatoria de desarrollo, fija por primera vez las cantidades destinadas a cada una de las tres tipologías de acciones subvencionables: un 25% se destinará a programas, un 70% a proyectos y un 3% a microproyectos. Estos porcentajes, sin embargo, desaparecen en el PA2011.
- El PA2011 establece la obligatoriedad de elaborar una "línea de base" en todos los programas financiados en la convocatoria de cooperación al desarrollo y codesarrollo, "a fin de establecer procesos que permitan tener información relevante para el seguimiento y posterior evaluación de las intervenciones". Las convocatorias publicadas desde su entrada en vigor recogen esta condición.
- En el PA2011 se afirma que "durante el primer semestre se diseñará un sistema de seguimiento con el objetivo de: obtener información de calidad y sistematizada durante todo el ciclo de implementación de la intervención, identificar los puntos críticos durante la implementación de las intervenciones, y generar información útil para los procesos de retroalimentación y aprendizaje". No se tiene constancia del avance en este punto.
- El PA2009 anuncia la elaboración de una *metodología de evaluación de la cooperación valenciana* que, sin embargo, no aparece mencionada en los planes posteriores. Por su parte, aunque el PA2010 contempla el establecimiento de la *política de gestión de evaluación* de la DGCD, esta redacción desaparece en el PA2011 que en su lugar prevé la publicación de una *Guía de gestión de evaluaciones de la cooperación para el desarrollo de la Generalitat*. A principio de 2012 se ha publicado una guía para la gestión de las evaluaciones finales preceptivas de los proyectos subvencionados por la Generalitat.
- En relación a la evaluación de proyectos y programas todos los planes anuales incluyen las indicaciones para la realización de las evaluaciones preceptivas que se regulan en los textos de las convocatorias anuales desde 2006. El PA2010 incluye por primera vez la evaluación de acciones financiadas mediante convenios de concesión directa por la Generalitat, concretamente se planifican las evaluaciones del Programa Alhucemas y el Programa AVANT, ambas realizadas aunque no publicadas. Siguiendo con este proceso, en el PA2011 se prevé la evaluación del Programa ERATI. Esta evaluación fue realizada y sus resultados presentados en unas jornadas de difusión del proyecto, aunque el documento de evaluación no ha sido publicado. Además, de acuerdo al PA2011 "se realizará una evaluación de resultados de los proyectos de la convocatoria de codesarrollo 2007-2009 en Ecuador", aunque no se tiene constancia de su realización.

- El PA2010 establece la realización de dos evaluaciones de instrumentos de gestión: el programa de becas de formación y, el programa de educación para el desarrollo y sensibilización Solidaria. En el plan anual del año siguiente no se citan tales evaluaciones ni se informa del resultado de las mismas.
- En el PA2011 se afirma que “se continuará difundiendo los resultados de las evaluaciones realizadas entre los diferentes actores valencianos, con la finalidad de contribuir a la cultura de la evaluación y la incorporación de aprendizajes”. Hasta este momento ninguna de las evaluaciones realizadas son públicas, ni son accesibles a través de la web de la Generalitat. Las únicas actividades realizadas en este sentido consisten en algunos actos públicos que bajo título genérico de socialización de los resultados de la evaluación apenas dedican una hora a la explicación de las principales conclusiones de las evaluaciones externas realizadas, correspondiendo el resto de la jornada a un acto de difusión y visibilidad de los proyectos y los actores implicados, pero no a un proceso socialización, intercambio y aprendizaje a partir de las evaluaciones realizadas.
- El PA2011 anuncia el inicio de la elaboración del Plan de Acción Humanitaria de la Generalitat. La creación de este plan de acción sectorial estaba previsto en el PDCV04-07 e incluido en el PA2005 y PA2006. En el PA2007 se citaba “el impulso de las propuestas que contiene el Plan de Acción Humanitaria... (...)”³⁵ que confirma la elaboración de dicho plan, si bien este nunca fue aprobado formalmente por la Generalitat. En la parte final de este apartado se analiza el proceso de elaboración del PAH.
- En el PA2009 se informa de “la realización de estudios para valorar la adecuación de las ayudas concedidas por la Generalitat durante 2008 en materia de AH”, así como la evaluación de la acción humanitaria impulsada desde el CAHE. En el PA2010 se afirma que “se procederá a la incorporación progresiva de las recomendaciones extraídas de la evaluación externa de las intervenciones en materia de acción humanitaria en el marco del CAHE-CV e impulsada desde la Generalitat para el periodo 2000-2009”. El PA2011 señala que “durante el año 2010 ha finalizado la evaluación externa del Programa de Acción Humanitaria y Actuación del CAHE 2000-2008 y se ha iniciado su devolución a las entidades implicadas, que continuará en el año 2011”. En otro apartado se afirma que “se procederá a la incorporación progresiva de las recomendaciones extraídas de la evaluación externa de las intervenciones en materia de acción humanitaria en el marco del CAHE-CV”. En octubre de 2010, con bastante retraso respecto a su elaboración, se presentaron los resultados del “Informe de evaluación de conjunto sobre la AH de la Generalitat y el CAHE de la Comunitat Valenciana (2000-2009)” realizada por el IECAH. En la actualidad la única información de esta evaluación puede leerse en la propia web del IECAH, no estando disponible en la web de la Generalitat. Por otro lado, no consta la elaboración de un plan de trabajo para la incorporación de las recomendaciones contenidas en el informe de evaluación.

³⁵ Literal PA2007.

- El PA2011 menciona expresamente las actuaciones realizadas en relación al terremoto de Haití y se afirma que “después de firmado un acuerdo de colaboración entre la Generalitat y el Gobierno de Haití, y ratificado por el acuerdo del CAHE, se continuará participando a través de los proyectos presentados al Comité Internacional de Reconstrucción de Haití”.
- El PA2010 establece que “a lo largo del primer semestre de 2010 se elaborará un manual de justificaciones de las subvenciones (...)”. El manual ha sido publicado a principios de 2012.
- En materia de comunicación el PA2010 anuncia la elaboración de un Plan de Comunicación. Esta misma redacción se mantiene en el PA2011. No se tiene constancia de la elaboración de dicho plan de comunicación.
- Los tres planes anuales del periodo incluyen la respectiva previsión presupuestaria de la Generalitat en materia de cooperación para el desarrollo. En los tres ejercicios se considera AOD el total del presupuesto asignado a la *Conselleria de Inmigración y Ciudadanía*, así como las aportaciones en materia de cooperación de otras consellerias, aunque una parte substancial de dicho presupuesto no puede ser computable como AOD, pues no cumple las directrices del CAD y por tanto no es consignado en los respectivos informes de seguimiento del PACI de la cooperación española. Se ofrece más información sobre esta cuestión en el capítulo dedicado al marco normativo de la Generalitat.

La planificación de la AOD en otras comunidades autónomas

Para realizar el estudio comparativo se han seleccionado los instrumentos de planificación de la ayuda de tres gobiernos autonómicos: Gobierno Vasco, Gobierno de Navarra y Generalitat de Catalunya. La selección de estas comunidades autónomas se basa en tres criterios:

En primer lugar se trata de comunidades autónomas que iniciaron su andadura en materia de cooperación para el desarrollo en fechas similares. El Gobierno Vasco realizó su primera aportación de fondos en materia de cooperación para el desarrollo en 1985, aunque no es hasta el año 1988 cuando el Parlamento Vasco aprobó una dotación presupuestaria específica e inicia la constitución de un programa de cooperación para el desarrollo. Por su parte el Gobierno de Navarra inicia su andadura en materia de ayuda al desarrollo en 1989 con las primeras aportaciones realizadas desde diferentes departamentos que en 1991 se constituyen en un único programa presupuestario. Por su parte la Generalitat de Catalunya inicia la financiación de acciones de cooperación para el desarrollo a finales de los años ochenta, y al igual que Navarra y País Vasco es en la década de los noventa cuando formaliza su programa de cooperación para el desarrollo. La Generalitat Valenciana inicia su programa de cooperación en el año 1989.

En segundo lugar, por volumen de fondos, las cuatro comunidades forman parte del grupo de siete comunidades autónomas con mayores presupuestos brutos en materia de cooperación por lo que disponen de una capacidad financiera suficiente para contar con programas de cooperación sólidamente estructurados.

En tercer y último lugar se ha considerado que se trata de comunidades autónomas que han alcanzado un notable nivel de desarrollo en la gestión de su AOD por lo que analizar algunas de las cuestiones centrales de la planificación de sus últimos planes directores permite extraer algunas conclusiones respecto al nivel de planificación de la Generalitat Valenciana y apuntar aspectos concretos para su mejora.

Aunque con nomenclaturas diferentes, y partiendo de una definición propia en cuanto a objetivos y principios rectores, los tres planes directores analizados se articulan en torno a las líneas estratégicas que definen. En los tres casos estas líneas estratégicas de intervención son coincidentes, aunque puedan estar subdivididas en mayor o menor medida. En el caso catalán se establece en tres líneas estratégicas: Cooperación para el Desarrollo, Acción Humanitaria y Educación para el Desarrollo. En el caso navarro se habla de tres ejes estratégicos: Desarrollo y Acción Humanitaria, Educación para el Desarrollo y, Gestión. Por su parte el Gobierno Vasco establece un marco teórico más complejo que finalmente se concreta en tres instrumentos de cooperación para el desarrollo, uno de educación para el desarrollo, uno de acción humanitaria, tres destinados a la formación y apoyo a cooperantes vascos, y un instrumento dedicado a apoyar el cambio organizativo pro equidad de género de las entidades vascas. En los tres casos los planes directores fijan la previsión de fondos asignados a cada uno de los ejes estratégicos de intervención para todo el periodo de vigencia del plan. La información se ofrece resumida en los cuadros siguientes:

Cuadro 6.

Asignación por líneas estratégicas en los planes directores de tres CCAA: Navarra, País Vasco y Cataluña

GOBIERNO DE NAVARRA		
A ejecutar en países socios (90%)	Cooperación económica	83,7 %
	Acción humanitaria	5 %
	Cooperación técnica	1,3 %
A ejecutar en Navarra (10%)	Cooperación técnica	1,7 %
	Educación desarrollo	6,3%
	Gastos gestión	2 %
GOBIERNO VASCO		
Cooperación desarrollo	Proyectos	55-65%
	Programas	20-30%
	Convenios	5-10%

Acción Humanitaria	6 – 8 %
Educación para el desarrollo	6 – 8 %
Cooperantes y pro equidad género	1 – 2%
Becas ONU	1 – 3%
Cambio Organizativo Pro-equidad	0-1%
Jóvenes Cooperantes Vascos	0-1%

GENERALITAT CATALUNYA	
Cooperación desarrollo	70-73%
Acción Humanitaria	7-10%
Educación para el desarrollo	13 – 17 %
Fortalecimiento actores de cooperación	3 – 5%

Fuente: elaboración propia

En cuanto a las formas de gestión, los planes directores de Navarra y Catalunya definen las diferentes modalidades (convocatorias, convenios, cooperación directa, cooperación con organismos multilaterales) y establecen los porcentajes para cada una de ellas. En el caso de Navarra se incorporan además las características por tipologías de acción junto a los requisitos de experiencia y gestión de las entidades solicitantes. En el caso vasco este nivel de detalle viene fijado en los decretos que regulan cada una de las principales líneas de subvención y cuyo periodo de vigencia es mayor a la de los planes directores.

En relación a las prioridades geográficas, Catalunya y Navarra establecen 11 y 17 países prioritarios donde concentran el 60 y 80% respectivamente de la ayuda. Por su parte el Gobierno Vasco identifica 22 países prioritarios para concentrar el 90% de su ayuda. La Generalitat de Catalunya señala además siete países de atención preferente para concentrar otro 20% de su ayuda. En el caso catalán y vasco se destina un 25% a PMA, mientras que Navarra destina un 20%. Estas previsiones del plan director serán aplicadas durante todo el periodo de vigencia del mismo.

Los planes directores de Navarra y Euskadi son coincidentes al incluir en el capítulo presupuestario el escenario para los cuatro años de vigencia del plan, mientras que el plan catalán establece la cantidad consignada para el año inicial y fija un incremento porcentual anual. En los tres casos puede decirse que existe una previsión concreta de los fondos de ayuda para el desarrollo para cada uno de los años de vigencia del plan, así como su asignación, expresada en porcentajes, por modalidades e instrumentos.

Los tres planes directores están formulados sobre la base de objetivos estratégicos, incluyendo resultados e indicadores para su seguimiento y evaluación. En el caso vasco y navarro se concreta con la elaboración de una matriz completa de indicadores para la evaluación final del plan.

Por último señalar que los tres planes directores son aprobados por los respectivos parlamentos autonómicos, que a su vez deben ser informados anualmente del grado de cumplimiento mediante informes de gestión anual de carácter público.

A partir de este estudio de los aspectos centrales de la planificación plurianual de la AOD en estas tres comunidades autónomas puede concluirse que:

- En los tres casos la descripción de líneas estratégicas, modalidades e instrumentos de la cooperación es más detallada, coherente y precisa que en el caso de la planificación de la Generalitat. La inclusión de porcentajes de distribución para cada uno de los niveles de gestión y para el conjunto del periodo que planifican ofrece además un marco más previsible y estable de la gestión de la ayuda.
- En los tres casos la definición de los agentes de cooperación y su participación en las diferentes modalidades e instrumentos vienen establecidas en los planes directores o en documentos de mayor vigencia temporal. En el caso de la cooperación navarra y vasca, se determinan de forma precisa las características y capacidades económicas y de gestión de los actores de cooperación para el acceso a las diferentes modalidades e instrumentos.
- La concentración geográfica de la ayuda es, en los tres casos, superior a la establecida en la planificación de la Generalitat. Además únicamente en el caso valenciano estas prioridades vienen reguladas en los planes anuales y no en el plan director.
- La inclusión del escenario financiero para los años de vigencia del plan director, así como su evolución anual garantiza, en los tres casos analizados, un marco económico estable y previsible que no ofrece la planificación de la cooperación valenciana.

La participación en la elaboración de los instrumentos de planificación de la AOD de la Generalitat

La cooperación descentralizada se basa en un modelo de gestión indirecta, donde diferentes agentes de cooperación, fundamentalmente ONGD, son responsables de la ejecución final de los fondos. Sin embargo resultaría incorrecto entender este hecho como una simple concesión de fondos para su gestión, pues ello implicaría vaciar de sentido el propio concepto de cooperación descentralizada tal como se ha venido consolidando hasta nuestros días. La participación e implicación de la sociedad civil es consustancial al nacimiento y articulación de la cooperación descentralizada en el Estado español, por tanto su papel en la misma no debe reducirse a la gestión de fondos, sino que debe reflejarse en la creación de una política de cooperación donde la ciudadanía, junto a los poderes públicos, gestionan la AOD desde un modelo más transparente, eficaz y movilizador que la cooperación de la AGE. La ruptura de

este consenso y esta “forma de hacer cooperación” conllevaría la pérdida de sentido mismo de la cooperación descentralizada al privarla de sus fortalezas y características inherentes.

Analizar el proceso de participación y definición conjunta de la planificación de la cooperación valenciana supone valorar la existencia y generación de espacios adecuados de diálogo y en qué medida estos espacios han servido para alcanzar cotas de consenso entre poderes públicos y sociedad civil en relación a la planificación de la ayuda.

Para que un proceso de participación sea realmente efectivo debe apoyarse en una metodología que facilite e incentive la implicación de los diferentes actores. En este sentido destaca la inexistencia de un procedimiento definido para la información, consulta y debate con los agentes sociales de los planes directores y anuales de la cooperación valenciana. Este procedimiento resultaba más pertinente teniendo en cuenta la inoperancia del Consejo Asesor de Cooperación, que había dejado de ser convocado por la Generalitat años antes a la elaboración del primer plan director, y que la creación del nuevo Consejo Valenciano de Cooperación es posterior a la aprobación de los dos planes directores, por lo que no existía ningún espacio formal de participación entre la Generalitat y los diferentes agentes de cooperación.

Para la participación de los agentes sociales en la elaboración de los planes directores la Generalitat ha optado, hasta la fecha, por un sistema limitado de consulta, sin espacios para el debate, en el cual los diferentes actores no han podido jugar un papel activo. La mecánica seguida por la Generalitat ha consistido en la remisión de los borradores de los planes directores a diferentes agentes de cooperación, seleccionados según su criterio, y el establecimiento de un plazo máximo para la presentación de alegaciones tras el cual la Generalitat elabora la versión definitiva que es remitida al *Consell* para su aprobación.

Concretamente, el borrador del PDCV04/07 fue remitido, sin un proceso colectivo de trabajo previo, a los agentes sociales en la segunda quincena del mes de marzo de 2004, con un plazo de ocho días para la presentación de alegaciones. El 26 de marzo la CVONGD exponía su desacuerdo con el procedimiento de consulta y solicitaba la apertura formal “de un proceso previo de participación en el que los diferentes actores implicados dispongan del tiempo y condiciones necesarias para dialogar y llegar a acuerdos sobre el nuevo marco político, normativo y de gestión de la Cooperación Valenciana para los próximos años” (CVONGD, 2007a). El PDCV04/07 fue aprobado por el *Consell* el 7 de mayo de 2004, incluyendo en su preámbulo que “el presente Plan, basado en unos criterios participativos y consensuados, se convierte en el instrumento técnico necesario para la coordinación con los agentes sociales involucrados en su aplicación y desarrollo”.

La elaboración y aprobación del PDCV08/11 siguió el mismo esquema que el plan director anterior. El borrador, elaborado sin proceso de trabajo colectivo previo, fue remitido a los agentes de cooperación el 23 de noviembre de 2007

con un plazo de 15 días para la presentación de alegaciones. En relación a este procedimiento la CVONGD volvió a mostrar su desacuerdo solicitando el inicio de "un proceso participativo, orientado al consenso entre la administración y el conjunto de agentes de la cooperación, que evalúe el (Plan Director) anterior y, sobre la base de sus conclusiones, elabore un nuevo Plan Director para el periodo 2009–2012" (CVONGD 2007b), además se argumentaba la necesidad de cumplir lo estipulado en la LCDCV que respecto a la tramitación y aprobación de los planes directores exige su información por el Consejo Valenciano de Cooperación. El PDCV08/11 fue aprobado por el *Consell* el 28 de diciembre de 2007.

Los procesos de participación para la elaboración de los planes anuales han seguido el mismo esquema. El PA2005 fue remitido por la Generalitat para su consulta a los agentes sociales a principios de diciembre de 2004, y aprobado definitivamente el 23 de diciembre del mismo mes. En el encabezamiento del documento de alegaciones presentado por la CVONGD se hacían las siguientes afirmaciones "nos encontramos de nuevo ante un documento de bastante importancia (al igual que el Plan Director y la Ley de Cooperación) que será aprobado por la Generalitat Valenciana sin que se haya dado un verdadero proceso de discusión y participación con los diferentes actores implicados", (...) "el procedimiento de participación, limitado a la mera consulta o aportación de propuestas en apenas 15 días no es suficiente ni se ajusta a la importancia de estos instrumentos de planificación ni a las posibilidades de participación de las ONGD. Por esta razón insistimos que es necesario un cambio de procedimientos por lo que emplazamos a la DG de Cooperación a iniciar el proceso de elaboración del Plan Anual 2006 a partir de abril de 2005 mediante el establecimiento de un calendario de trabajo consensuado con la CV-ONGD" (CVONGD, 2004). Esta misma tónica se ha repetido en todos los planes anuales aprobados hasta la fecha en los que tanto el procedimiento como el periodo de discusión ha sido de apenas un mes. A partir de 2008 los planes anuales, serán punto del orden del día del CVC, donde expondrán las diferentes posiciones respecto al mismo, sin llegar a constituirse grupos de trabajo específicos ni crearse un verdadero proceso de discusión y elaboración colectiva del los PA.

Puede concluirse que el mecanismo de consulta hacia los agentes sociales, y también hacia el resto de actores de cooperación, utilizado desde la Generalitat ha sido insuficiente para permitir la participación y promover un verdadero trabajo colectivo orientado a conseguir unos documentos de planificación coherentes y con amplio grado de consenso. En este sentido, la participación solicitada parece más orientada a la legitimación de las políticas de cooperación de la Generalitat que a su construcción bajo criterios de apropiación democrática y corresponsabilidad.

En cuanto a la valoración sobre las aportaciones realizadas por los diferentes agentes de cooperación y el grado de integración de las mismas en los documentos de planificación aprobados el propio sistema articulado por la Generalitat dificulta realizar este nivel de análisis. En primer lugar, son escasas las aportaciones realizadas por los agentes sociales en la tramitación de los planes anuales y directores, debido, en gran medida, a la ausencia de una metodología que incentive la participación y a los cortos espacios de tiempo

concedidos para el estudio y elaboración de proposiciones. En segundo lugar, la Generalitat no ha propiciado la creación espacios para el intercambio de información, ni ha asumido, como hubiese sido razonable, la socialización de las aportaciones recibidas de los diferentes agentes de cooperación.

Entre las escasas aportaciones realizadas sobre los contenidos de los documentos de planificación, la mayoría centradas en aspectos de forma, destacan las elaboradas por la CVONGD. A continuación se resumen las principales aportaciones realizadas desde la CVONGD que han sido recurrente en los diferentes planes, tanto directores como anuales, aprobados por la Generalitat³⁶.

- En el plano de las prioridades se ha venido solicitando una concentración geográfica y una mayor concreción y claridad en los indicadores cuantitativos de distribución sectorial.
- En relación a los instrumentos de cooperación se ha insistido en el establecimiento de la distribución de su peso específico respecto al total del programa de cooperación, evitando la utilización de indicadores confusos, y en el incremento de las dotaciones a AH y Educación hasta el 10%. Del mismo modo se ha insistido en la necesidad de fijar los porcentajes de distribución asignadas a cada una de las diferentes convocatorias públicas.
- En relación a la gestión de los fondos a través de concesión directa se ha solicitado la regulación mediante criterios y procedimientos que den más transparencia a este sistema de gestión.
- En materia de AH se repite la solicitud de concretar y aprobar el Plan de Acción Humanitaria, que empezó a elaborarse desde 2005, así como la creación del instrumento para la mejora de su gestión y la regulación del funcionamiento del CAHE y su consejo asesor.
- Se ha insistido en la mejora de la información sobre criterios de evaluación previa, así como la inclusión de los baremos y los resultados de su aplicación, así como en la necesidad de regulación de un sistema más transparente en la selección de las empresas externas contratadas para realizar las evaluaciones previas de los proyectos.
- Respecto a las evaluaciones de instrumentos y acciones de cooperación se propone la elaboración de una metodología de evaluación de la cooperación valenciana consensuada con los agentes de cooperación y basada en criterios de transparencia y publicidad.
- En materia de presupuestos se insiste en la necesidad de aplicar los criterios del CAD para el cómputo de la ayuda y establecer escenarios previsibles de financiación y dotación del programa de cooperación.

³⁶ Síntesis elaborada a partir de los documentos de propuestas y alegaciones de la CVONGD a la tramitación de los documentos de planificación de la Generalitat desde 2004.

La evaluación de los documentos de planificación

La Generalitat ha sometido a evaluación externa los dos planes directores aprobados y ejecutados hasta la fecha. Con ello la Generalitat da cumplimiento a unos de los pilares del proceso de gestión de la ayuda, en este caso la evaluación de los instrumentos de planificación de la ayuda. La evaluación resulta imprescindible para valorar la eficacia de los instrumentos utilizados e introducir las modificaciones necesarias para superar las limitaciones detectadas y potenciar las fortalezas identificadas. Los resultados de la evaluación del PD04/07 fueron presentados con posterioridad a la aprobación del PD08/11, por lo que esta información no estuvo disponible en el momento de su elaboración.

En el momento de redactar el presente estudio se está llevando a cabo la evaluación externa del PD08/11, cuyos resultados se darán a conocer durante el primer semestre de 2012. En este caso, la Generalitat ha decidido esperar a disponer de estos resultados antes de proceder a la elaboración del siguiente plan director de la Generalitat. Esta apuesta por la evaluación es sin duda un aspecto positivo que contribuye a la transparencia y a una adecuada gestión del conocimiento. La publicación y socialización de los resultados de dicha evaluación, junto a la elaboración de un plan de trabajo colectivo para la aplicación de sus recomendaciones, serán sin duda un avance significativo para la mejora de la cooperación de la Generalitat.

En este apartado se señalarán algunos aspectos relevantes de la evaluación del PD04/07 y se sistematizarán las principales conclusiones y recomendaciones del mismo. Por último se señalarán algunas cuestiones fundamentales sobre la evaluación del PD08/11.

La evaluación del PD04/07 fue realizada por la consultora ICG-Internacional. Los resultados de la evaluación fueron comunicados a los agentes de cooperación durante la sesión del Consejo de Cooperación del 15 de diciembre de 2008. Las conclusiones y recomendaciones de la evaluación se pueden sistematizar de la siguiente manera:

- La evaluación externa considera que el Plan Director 2004-2007 ha propiciado un salto cualitativo y cuantitativo muy relevante de la cooperación valenciana. Se ha alcanzado un cumplimiento cabal de los principios y criterios establecidos y ha existido una coherencia entre sus aspectos técnicos y metodológicos y su efectiva ejecución.
- Se considera muy positivo el desarrollo y cumplimiento del marco normativo establecido, especialmente la aprobación de la LCDCV y la creación del CVCD. Igualmente se ha constatado un alto grado de cumplimiento del marco estratégico establecido, fundamentalmente en relación con las prioridades sectoriales, geográficas y horizontales.
- Ha resultado muy pertinente la financiación de actividades de formación y postgrado y los programas de becas gestionados por la Dirección de Cooperación.

- El desarrollo del Plan Director 2004-2007 ha supuesto un muy considerable incremento de los fondos destinados a la cooperación al desarrollo durante su vigencia y se da especial relevancia al compromiso legal de destinar el 0,7% del PIB a cooperación al desarrollo a partir de 2008.
- La ejecución del Plan Director 2004-2007 ha iniciado y conseguido consolidar una cultura de la evaluación de las políticas e intervenciones de desarrollo. Se debe realizar un esfuerzo en la socialización y comunicación de los resultados de las evaluaciones externas de proyectos entre todos los actores implicados.
- Convendría reducir el número tan elevado de Planes Estratégicos de Intervención desarrollados, así como la distinción instrumental entre “programas” y “estrategias”.
- Se considera importante fortalecer los mecanismos de diálogo y coordinación entre los distintos actores de la cooperación valenciana, para lo cual la figura del Consejo Valenciano de Cooperación se antoja fundamental.
- Es necesario profundizar en el debate sobre el funcionamiento de la acción humanitaria, la función del CAHE y su posible conversión en fundación, y la operatividad efectiva de la modalidad de convocatorias para ayuda humanitaria.
- Se considera importante ajustar la estructura, los recursos técnicos y humanos y el funcionamiento de la entidad responsable de la cooperación valenciana a su creciente dimensión y a los nuevos retos de la cooperación, con el posible planteamiento de la creación de una Agencia Valenciana de Cooperación al Desarrollo.

En relación a las conclusiones expuestas por la evaluación externa puede señalarse que la evaluación ha profundizado poco en algunos aspectos centrales de la planificación y no ha llevado a cabo, como se señala en su introducción, un estudio comparativo con instrumentos similares de la cooperación española que permitan valorar adecuadamente sus contenidos. Por otro lado, la evaluación prácticamente no refleja las opiniones realizadas por diferentes agentes de cooperación, especialmente las realizadas desde la CVONGD. Por último, aunque la evaluación realiza una serie de recomendaciones para superar algunas de las limitaciones identificadas, la Generalitat no estableció ningún proceso para su estudio en profundidad y la adopción de las medidas correctoras recomendadas o la justificación de su descarte. Tampoco ha resultado adecuada la publicidad inherente a todo proceso de evaluación, pues la misma, más allá de su presentación en el CVCD, no ha sido distribuida ni puede ser consultada en la página web de la Generalitat, lo que implica una pérdida en relación a la transparencia y la adecuada rendición de cuentas que deben inspirar las políticas públicas de cooperación.

En relación a la evaluación que se realiza en la actualidad sobre el PD08/11 señalar que hubiese sido recomendable disponer de un alto grado de consenso

entre los agentes de cooperación sobre los aspectos metodológicos y el proceso de selección de la empresa externa evaluadora. El CVCD debería haber sido el espacio donde consensuar los términos de referencia así como fijar el procedimiento posterior para el estudio de las conclusiones y recomendaciones del informe de evaluación y la incorporación de las lecciones aprendidas en los futuros documentos de planificación de la Generalitat. De nuevo el procedimiento seguido por la Generalitat ha sido el de ofrecer un plazo mínimo, apenas 15 días, para someter a consulta algunos instrumentos del proceso de evaluación elaborados por la empresa seleccionada para su realización, limitando las posibilidades que ofrecería un verdadero proceso de participación y trabajo conjunto con los agentes de la cooperación valenciana.

El Plan de Acción Humanitaria de la Comunitat Valenciana

El CAHE se constituye "con el fin de procurar la coordinación de esfuerzos y concentración de los recursos, tanto económicos como materiales, que con motivo de las situaciones de emergencia se destinen para llevar a cabo las actuaciones encaminadas a la ayuda humanitaria y de emergencia desde la comunidad autónoma"³⁷. Prácticamente desde la creación del CAHE, en junio del año 2000, diferentes actores y agentes de cooperación señalaron la necesidad de formalizar su funcionamiento mediante la elaboración de un Plan de Acción Humanitaria (PAH) y la creación de unas estructuras de gestión que pudiesen responder con la inmediatez y coordinación que exigen las intervenciones de emergencia.

En respuesta a esta necesidad, como se ha señalado en apartados anteriores, entre las previsiones del PDCV04/11 se incluía la formalización de un Plan de Emergencia. Los posteriores planes anuales de 2005 y 2006 incluían esta misma previsión. En 2005 la Generalitat impulsa la elaboración del PAH de la Comunitat Valenciana para lo cual se crean dos grupos de trabajo técnico que abordarán respectivamente aspectos de gestión administrativa y el marco teórico de intervención. Ambos grupos están integrados por personal técnico de las administraciones públicas integrantes del CAHE y por representantes de las ONGD especializadas en AH que forman parte de su órgano consultivo. Entre las entidades públicas implicadas en el proceso están, además de la Generalitat, las diputaciones de Valencia, Alicante y Castellón; los ayuntamientos de Valencia, Alicante, Castellón y Elche, la Federación Valenciana de Municipios y Provincias y el Fons Valencià per la Solidaritat. Por parte del órgano consultivo participarán la CVONGD, España con ACNUR, UNICEF Comité Español, Cruz Roja, Acción Contra el Hambre, Farmamundi, Médicos Sin Fronteras, Caritas, Médicos del Mundo, Intermón-Oxfam, Psicólogos Sin Fronteras y Rescate.

El proceso de trabajo se inicia en septiembre de 2005 y finaliza un año después, septiembre de 2006, con la elaboración del borrador definitivo del PAH, que incluye entre sus contenidos la formalización de una Fundación para la gestión de la AH de la Comunitat Valenciana. La coordinación y secretaría técnica de

³⁷ Definición del CAHE extraída de la página web de la Generalitat.

los grupos de trabajo fue asumida por personal del Servicio de Planificación de la Generalitat, alcanzando un nivel de interlocución y reflexión colectiva valorado muy positivamente por los diferentes participantes de los grupos de trabajo. La elaboración del PAH ha sido sin duda una experiencia única de colaboración entre actores y agentes de la cooperación valenciana que responde perfectamente al marco teórico de la cooperación descentralizada definido por la participación, corresponsabilidad y toma de decisiones conjunta entre administraciones públicas y sociedad civil. A pesar de ello, el borrador del PAH no fue tramitado por la Generalitat para su aprobación.

Paradójicamente, el PA07 afirmaba que durante ese año se daría “el impulso de las propuestas que contiene el Plan de Acción Humanitaria y en concreto haciendo realidad la creación y regulación de la Fundación que gestione el Comité Permanente de AH de la CV”³⁸. A pesar de que en este plan se daba por elaborado el PAH en el siguiente plan director se vuelve a señalar como una de las previsiones la elaboración del PAH y en el PA2011 se anuncia el inicio de la elaboración del PAH. Del mismo modo, en los presupuestos del Programa de Cooperación de la Generalitat del año 2008 se dotó una partida para la constitución de la Fundación de Acción Humanitaria de la Comunitat Valenciana que, en cambio, no llegó a ser constituida.

LA PLANIFICACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

Como se señaló anteriormente del conjunto de entidades locales y provinciales con programa de cooperación en la Comunitat Valenciana únicamente el Ayuntamiento de Elche y el Ayuntamiento de Valencia se han dotado de un marco de planificación de su ayuda.

Ayuntamiento de Elche

El Ayuntamiento de Elche es la administración local valenciana que cuenta con un marco más completo de planificación su AOD. El primer avance de planificación fue la adopción en 1999 del Plan Integral de Cooperación Directa Guinea Bissau (PICDGB), posteriormente nacerá el Programa de Sensibilización y Educación para el Desarrollo, mientras que de forma paralela se aprueban los Planes de Trabajo Anuales del Programa de Cooperación. Estos tres documentos de planificación son elaborados y aprobados por el Consejo Local de Cooperación, lo que supone un alto nivel de participación e implicación social acorde con el principio de apropiación democrática que debe orientar las acciones de la cooperación descentralizada.

El PICDGB responde a la petición desde la “Comisión 0,7%” de Elche de ir más allá de las convocatorias de proyectos y superar la individualidad y atomización de los proyectos financiados mediante la convocatoria pública anual. La

³⁸ Literal PA2007.

selección del país de intervención se realizó de acuerdo, fundamentalmente a criterios técnicos: país pequeño, contexto político e histórico favorable, facilidad del idioma y posibilidad de vinculación con el tejido asociativo del municipio. En 1999 se realizó un primer viaje de identificación en que participan personal técnico municipal, personal técnico externo, representantes de la Comisión 0,7% de Elche y de la Asociación de Guinea Bissau de Elche. A partir de la identificación realizada se localizará la intervención en el Sector de São Domingos, norte del país. El primer socio local será la ONG *Acção o Desenvolvimento*, aunque desde 2007 se trabajará también de forma directa con las autoridades locales del sector: la Administración del Sector de São Domingos. El plan estableció tres ejes de intervención específicos y un cuarto transversal de refuerzo en aspectos logísticos, de gestión, comunicación y sensibilización. Desde el inicio del programa se han ejecutado 18 proyectos. La financiación en el periodo 2005-2010 ha sido de 610.118 euros.

Cuadro 7.

Proyectos ejecutados en el Programa de Cooperación Directa del Ayto. de Elche

Ejes de trabajo	Proyectos ejecutados (1999-2010)
Programa en Salud/higiene	5
Programa en Educación	4
Programa de desarrollo económico e infraestructuras	5
Programa transversal	4

Fuente: elaboración propia

Para la ejecución del PICDGB se constituyó una Comisión de Trabajo, integrada en el Consejo Local de Cooperación, compuesta por personal técnico del departamento de cooperación, ONGD, la UMH y la Federación de Asociaciones de Vecinos de Elche. Además de la financiación directa realizada desde el Ayuntamiento se han financiado proyectos presentados a la convocatoria anual por ONGD y la UMH complementarios con el PICDGB, se ha contado con financiación de AECID en el marco del Programa Municipia y del FVS. También se han conseguido apoyos económicos de nueve empresas y fundaciones privadas ilicitanas y se ha involucrado a profesionales en diversas materias en tareas de voluntariado sobre el terreno³⁹.

En materia de Educación y Sensibilización el Ayuntamiento de Elche se ha dotado de un Programa de Sensibilización diseñado por el CLC y ejecutado conjuntamente por el personal técnico del Ayuntamiento y las organizaciones del CLC. El programa se realiza desde el año 1996, coincidiendo con el inicio del programa de cooperación, y cuenta con una programación estable que incluye, entre otras acciones, talleres de Educación para el Desarrollo; la Feria de entidades de cooperación, las Jornadas Municipales de Cooperación Internacional al Desarrollo, y la publicación de la revista "Elx, la utopía realizable". En la actualidad se busca la coherencia y complementariedad entre los proyectos aprobados en la recientemente creada convocatoria de EpD y

³⁹ La página web del Ayuntamiento de Elche ofrece información detallada del programa Guinea-Bissau.

las acciones previstas en el programa municipal. Por otro lado en los últimos años el Ayuntamiento de Elche ha contado con financiación de AECID para la ejecución del programa municipal de EpD.

En lo que se refiere a la planificación temporal, aunque no se han creado documentos plurianuales, la existencia de los programas de cooperación directa y de EpD han cubierto parte de este vacío, elaborándose cada año el Plan de Trabajo Anual aprobado y discutido en el marco del CLC.

Ayuntamiento de Valencia

En septiembre de 2008 el Ayuntamiento de Valenciana elaboró su primer documento de planificación estratégica: el Plan Norte Sur 2009-2013. Este plan se estructura en tres programas: Inmigración, Cooperación al Desarrollo, y Codesarrollo. Además, cuenta con elementos transversales a los tres programas: una Oficina Técnica del Plan; un Observatorio Norte-Sur para el estudio e investigación; València Espai Obert, como espacio de difusión y documentación. Se trata por tanto de un documento de planificación que abarca otros ámbitos de intervención planteando la transversalidad entre diferentes áreas de la Concejalía de Bienestar Social e Inmigración.

En lo que se refiere específicamente al Programa de Cooperación para el Desarrollo el plan contempla la fundamentación, el marco normativo y los antecedentes de la AOD del Ayuntamiento de Valencia y articula su actuación a partir de un objetivo general y tres áreas de actuación: Cooperación para el Desarrollo; Educación para el Desarrollo y Sensibilización, y AHyE. El Plan promueve una planificación por objetivos, lo cual supone un avance claramente positivo. "El objetivo general del programa es contribuir a la reducción de la pobreza y a la mejora de las condiciones de vida en zonas del mundo no desarrolladas. Este objetivo, siguiendo las directrices de los Objetivos del Milenio, se concretan en actividades tendentes a mejorar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas (...)"⁴⁰.

Aunque las intervenciones se vinculan directamente con los ODM, entre los campos prioritarios de cooperación se contempla el "fortalecimiento institucional, gobernabilidad local, fomento de valores democráticos, igualdad de oportunidades, participación ciudadana, (...)"⁴¹ alineando así las acciones financiadas con las potencialidades y especialización que se demandan hacia la cooperación descentralizada. Por otro lado se contempla, junto a la convocatoria anual de subvenciones, el "incremento de la cooperación directa que ya se viene realizando, mediante la cooperación interinstitucional entre las distintas áreas del Ayuntamiento de Valencia, a través de su personal técnico, y las entidades públicas o de carácter social de los países objeto de cooperación"⁴², lo que apunta a una mayor implicación del Ayuntamiento en la ejecución de sus políticas de desarrollo.

⁴⁰ Literal del Plan Norte Sud 2009/2013 del Ayto de Valencia, pág. 37.

⁴¹ Ídem. Pág. 40. Campos prioritarios de intervención.

⁴² Ídem, pág. 40. Medidas.

En materia de EpD y Sensibilización se contempla también el mantenimiento de la convocatoria anual de subvenciones, en la que se promoverá la financiación de proyectos específicos de promoción del comercio justo y el consumo responsable además de la realización de campañas y acciones de manera directa.

En relación a la AH el plan confirma su compromiso tanto con las acciones de emergencia como en las de reconstrucción y post-emergencia en un marco de coordinación y concertación con los organismos especializados. Resulta llamativo que no se cite expresamente al CAHE del cual forma parte el Ayuntamiento de Valencia.

El Plan contempla únicamente la previsión económica para su primer año de vigencia, no estableciendo un marco previsible de asignación de recursos económicos. En cuanto a los recursos humanos el PNS09/13 sí establece el personal asignado al Programa de Cooperación que está compuesto por seis personas con dedicación exclusiva (dos técnicos/as de Servicios Sociales, un trabajador/a social, dos administrativos/as y un auxiliar administrativo/a).

Del estudio del PNS09/13 se pueden desprender algunas conclusiones. En primer lugar se trata de un primer documento de planificación que supone un importante paso respecto a la situación anterior, aunque no aborda algunas de las debilidades de la cooperación descentralizada como la atomización, dispersión y falta de continuidad de las acciones financiadas. En este mismo sentido debería incluirse una previsión presupuestaria para el conjunto del periodo planificado, o al menos unas indicaciones sobre la distribución de fondos para los diferentes ejes de intervención. El plan únicamente incluye previsiones presupuestarias para su primer año de vigencia. Al comparar con la información estadística reportada por DGPOLDE (cuadro 8) podemos observar que el nivel de ejecución ha sido del 77% respecto al presupuesto inicial previsto. Las reducciones más substanciales se dan en la partida de proyectos de cooperación directa, donde según los datos aportados por DGPOLDE no se ha financiado ninguna acción y en la de AH que se reduce hasta el 30% de la previsión inicial. La convocatoria anual de cooperación se resolvió por un 77% de la previsión, mientras en materia de EpD y Sensibilización se ejecutó el 69% de las previsiones del PNS9/13. En la distribución final entre las diferentes líneas de intervención se mantienen los porcentajes iniciales, con cerca del 86% destinado a proyectos de cooperación y un 5% en acciones de EpD y Sensibilización, siendo AH la partida que reduce su peso respecto al total, al bajar del 8,5% al 3,69% respecto al total de la AOD del Ayuntamiento de Valencia para el año 2009.

Cuadro 8.

Distribución de la AOD del Ayto de Valencia de 2009 según PNS09/11 y DGPOLDE

Programa de Cooperación al Desarrollo	Presupuestado 2009	%	Ejecutado	%
Área de Cooperación internacional				
- Convocatoria Coop. al Desarrollo:	1.050.000 €	74,5%	927.000	85,57%
- Proyectos de Cooperación directa:	160.000 €	11,3%	0	0%
TOTAL	1.210.000 €	85,8%	927.000	85,57%
Área de Sensibilización y EpD	80.000 €	5,7%	55.000	5,08%
Área de Ayuda humanitaria y de Emergencia	120.000 €	8,5%	40.000	3,69%
Gastos de gestión	No computados		61.320 €	5,66%
TOTAL PROGRAMA DE COOPERACIÓN 2009	1.410.000 €	100%	1.083.320 €	100%

Fuente: Plan Norte Sur 2009/2011 Ayuntamiento de Valencia y datos estadísticos DGPOLDE - MAE

En segundo lugar, la planificación debería contemplar acciones tendentes a mejorar la coordinación y complementariedad de las políticas de cooperación del Ayuntamiento de Valencia con otros actores de la cooperación valenciana, especialmente entidades locales y provinciales.

En tercer lugar el Plan no define los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas utilizados por el Ayuntamiento de Valencia en materia de cooperación para el desarrollo. La inclusión de informes de gestión anuales o la incorporación de los mecanismos de evaluación en terreno de los proyectos, acción esta última que sí ha llevado a cabo el Ayuntamiento de Valencia, no quedan reflejadas en el PNS09/13.

Por último, el PNS09/13 deja de lado un aspecto central y diferencial de la cooperación descentralizada: la participación e implicación de los agentes sociales en la definición de las políticas y la gestión de la AOD. En este sentido, aunque el Ayuntamiento de Valencia mantiene un claro apoyo hacia las acciones promovidas por organizaciones sociales, fundamentalmente ONGD, mediante la convocatoria anual de subvenciones, el Plan no supone un avance en la generación de espacios que posibiliten una mayor implicación de la ciudadanía y que aproveche las sinergias que desde el ámbito municipal se pueden promover.

6 Órganos de coordinación y de participación

No cabe duda que el actual modelo de cooperación descentralizada encuentra sus principales fortalezas y debilidades en la multiplicidad y diversidad de los actores gubernamentales que la componen y en la destacada implicación de la sociedad civil en todo el proceso de gestión de la ayuda. En este contexto, coordinación y participación resultan premisas indispensables para conseguir una cooperación eficaz que responda, de manera inequívoca y eficiente, a las necesidades de los pueblos a los que se dirige y contribuya a la transformación del sistema mundial actual. De esta manera, aplicando de forma colectiva y consensuada mecanismos e instrumentos cada vez más eficaces, la cooperación descentralizada podrá avanzar en la senda de calidad y eficacia de la ayuda y contribuir decididamente al cumplimiento de la agenda internacional de desarrollo.

En el ámbito de la AOD valenciana se puede afirmar que, por su peso institucional y su capacidad gestión, es a la Generalitat a quien corresponde impulsar y facilitar la coordinación entre las diferentes administraciones de la Comunitat. En este sentido la Generalitat ha respondido a este reto mediante diferentes iniciativas de coordinación de las administraciones públicas valencianas en materia de cooperación para el desarrollo: la primera iniciativa fue la puesta en marcha de la *Red de registro y seguimiento de proyectos de cooperación para el desarrollo (REPROCODOE)* y de manera más reciente, tras la publicación de la LCDCV, la constitución de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo. En clave interna la Generalitat creó la Comisión Interdepartamental de Cooperación, cuyo ámbito de coordinación son los diferentes departamentos y organismos dependientes de la administración autonómica.

En materia de participación, implicación y coordinación de los agentes sociales en las políticas de cooperación los consejos asesores han sido una realidad extendida en la Comunitat. Una parte de ayuntamientos han constituido sus consejos de participación integrados principalmente por ONGD y en algunos casos centrales sindicales, otras organizaciones sociales y universidades. Por su parte, el Consejo Valenciano de Cooperación, creado por la Generalitat en 2008, integra una amplia representación compuesta tanto por administraciones públicas de carácter local y provincial como por diversos agentes sociales.

Un caso excepcional y que de alguna manera aglutina los dos aspectos anteriores, coordinación institucional y participación social, es el CAHE. Sin personalidad jurídica propia, el CAHE, integrado por administraciones públicas y en-

tidades privadas de la Comunitat, fue impulsado por la Generalitat para facilitar la coordinación de las acciones en materia de AH. Este comité cuenta con un órgano consultivo integrado por ONGD especializadas en acción humanitaria.

Merece la pena señalar que el Libro Blanco, publicado en 2003, afirmaba, en relación al esfuerzo por coordinar a los diferentes actores y agentes de cooperación de la Comunitat, que “fruto de dicha coordinación son los diversos comités que se han creado en estos años impulsados desde esta Dirección General: el Comité de Ayuda Humanitaria y de Emergencia, el Comité de Técnico de Cooperación de diferentes Administraciones Públicas, el Comité Interuniversitario, El Comité de Salud, la Comisión de Municipalismo...”. A pesar de tal afirmación, a excepción del Comité Interuniversitario (integrado por las universidades públicas valencianas y sin participación de la Generalitat) y del CAHE, únicamente consta la constitución del Comité de Salud, si bien ni este ni ninguno de los otros comités citados ha funcionado más allá de su hipotética constitución, siendo iniciativas que tras el cambio de la persona responsable de la Dirección General de Cooperación producido ese mismo año no tuvieron continuidad y no se tiene constancia de la elaboración de documentos o propuestas de trabajo.

Cuadro 9

Órganos de coordinación y participación en la cooperación valenciana

Administración	Consejo Asesor / Participación	Coordinación interdepartamental	Coordinación interterritorial	Coordinaciones sectoriales
Generalitat Valenciana			CITCD ⁴³	CAHE ⁴⁴
Dip. de Castellón			CITCV	CAHE
Dip. de Valencia			CITCD	CAHE
Dip. de Alicante			CITCD	CAHE
Ayto. de Elche			CITCD	CAHE
Ayto. de Valencia			CITCD	CAHE
Ayto. de Alicante			CITCD	CAHE
Ayto. de Castellón			CITCD	CAHE
Ayto. de Aldaia				
Ayto. Quart de Poblet				

⁴³ La Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo es un órgano colegiado de la Generalitat en el que participan diferentes entidades locales y provinciales.

⁴⁴ El CAHE es un espacio de coordinación creado mediante un convenio de colaboración entre diferentes entidades privadas y administraciones públicas. En la actualidad la Generalitat tramita el decreto para su constitución formal como órgano colegiado de la Generalitat de acuerdo a lo previsto en la LCDCV.

Ayto. de Sagunt			CITCD	
Ayto. de Ontinyent				
Ayto. de Petrer				
Ayto. de Xàbia			CITCD	
Fons Valencià per la Solidaritat			CITCD	CAHE
Ayto. de Paterna			CITCD	
Ayto. de Mislata			CITCD	
Ayto. de Eliana			CITCD	
Ayto. de Paiporta			CITCD	
Ayto. de Torreveija				CAHE
FVMP			CITCD	CAHE

En sombreado las administraciones que disponen y a las que están adscritos los diferentes órganos de participación. La iniciales corresponden a entidades representadas en órganos adscritos a otras administraciones públicas.

Fuente: Elaboración propia.

En este capítulo se analizarán los órganos de coordinación y participación de la Generalitat Valenciana, así como de las entidades locales y provinciales de la Comunitat que de acuerdo a la base de datos de la FEMP disponen de órganos de participación.

ÓRGANOS DE COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA GENERALITAT

Como se ha señalado anteriormente la GV cuenta en la actualidad con un amplio sistema para la coordinación y la participación, tanto de carácter institucional como social. A pesar de ello, se trata de un sistema configurado, a excepción del CAHE, en fechas recientes y por tanto con una experiencia limitada. Aunque, como se explicará posteriormente, el primer órgano de coordinación y participación se creó en 1989, su composición, funcionalidad y la regularidad de sus reuniones fueron modificándose en la práctica por las sucesivas direcciones del Programa de Cooperación, siendo convocado por última vez en el año 2003. A partir de esa fecha, y hasta la constitución del Consejo Valenciano de Cooperación en 2008, la Generalitat no contó con ningún órgano formal de participación y consulta.

A continuación se analizarán cada uno de los órganos de coordinación y participación de la Generalitat.

Consejo Valenciano de Cooperación

En junio de 1989, coincidiendo con la creación de su Programa de Cooperación, la Generalitat constituye el *Consejo Asesor de la Comisión Ejecutiva para la puesta en marcha del Programa de Cooperación con Países en vías de desarrollo*⁴⁵. Se trata sin duda de una comunidad pionera, tanto en la puesta en marcha de un programa de ayuda oficial para el desarrollo, como en la creación de un órgano colegiado de consulta y participación de la sociedad civil. La composición de ese primer consejo estaba conformada por la Comisión Ejecutiva del Programa de Cooperación (10 representantes de diferentes departamentos de la Generalitat), ocho representantes de las ONGD y un representante de la Universidad de Valencia, del Consejo de Cámaras de Comercio, la FVMP, el Consejo de la Juventud, y dos representantes sindicales.

Este consejo asesor, aunque con modificaciones respecto a su composición inicial, se mantuvo activo hasta el año 2003 en que fue convocado por última vez. Aunque no se disolvió formalmente a partir de esa fecha y hasta el año 2008 en que se constituye el nuevo Consejo Valenciano de Cooperación, la Generalitat no cuenta con ningún órgano formal de participación. El abandono del Consejo Asesor por parte de la Generalitat coincide con el cambio de la titular de la Dirección General de Cooperación y con la creación de la Agencia Valenciana de Cooperación para el Desarrollo, a partir de la cual debería configurarse una nueva estructura organizativa. Sin embargo en diciembre de 2003 la Generalitat suprime la AVCD sin generar ningún nuevo órgano de participación ni recuperar el anterior Consejo.

El actual Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo (CVCD) fue aprobado por la LCDCV que lo define como el "órgano colegiado superior de consulta y participación de los distintos sectores implicados en el ámbito de actuación de la cooperación internacional al desarrollo que actúen en la Comunitat Valenciana, estableciendo su composición y funciones básicas, y atribuyendo su organización y funcionamiento a su desarrollo reglamentario"⁴⁶. El 4 de abril de 2008 el Consell aprobó el Decreto 42/2008, por el que se regula el Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo (CVCD). En este decreto las funciones asignadas al CVCD son:

- "Conocer e informar las propuestas de disposiciones generales de la Generalitat en materia de cooperación al desarrollo". EL CVCD deberá "informar el proyecto del Plan director de la Cooperación Valenciana y los planes anuales".
- "Conocer los informes de revisión, seguimiento o evaluación del Plan director y los documentos de seguimiento de los planes anuales, para proponer las recomendaciones oportunas".

⁴⁵ DOGV nº 1.100 de 5 de julio de 1989.

⁴⁶ Artículo 17 LCDCV 6/2007

- “Elaborar, por iniciativa propia, informes, propuestas y recomendaciones para la mejora de la política de cooperación internacional al desarrollo de la Generalitat”.
- El CVCD podrá “solicitar consulta y asesoramiento de personas expertas o entidades cualificadas en la materia” así como “proponer medidas para el adecuado cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emanadas de los organismos internacionales en materia de cooperación al desarrollo”.
- Una última disposición asigna al CVCD todas aquellas otras funciones que le encomiende la conselleria competente en la materia.

La composición del CVCD, según el decreto 42/2008, es de 31 representantes y una secretaria técnica con voz pero sin voto. De estos representantes siete son miembros del *Consell*, entre los que se encuentra la presidencia y vicepresidencia del CVCD; dos son diputados de *Les Corts*; cinco representantes de ONGD –identificando uno de ellos en la persona que ostente la presidencia de la CVONGD–; un representante de cada una de las siguientes instituciones; FVS, FVMP, CAHE, FUNDAR, CEIMIGRA y FDDHH; dos representantes de los sindicatos; dos de organizaciones empresariales; dos representantes de las obras sociales de las cajas de ahorro de la CV, y tres expertos de reconocido prestigio en materia de cooperación para el desarrollo. Sobre su nombramiento el decreto establece que “los titulares de las vocalías serán nombrados por la Presidencia del Consejo, a propuesta de las entidades a quienes representan”, a excepción de las vocalías de representación del *Consell* y los tres expertos que serán nombrados por el titular del órgano directivo en materia de cooperación para el desarrollo.

El funcionamiento del CVCD queda regulado en el mismo decreto que señala dos reuniones anuales de carácter ordinario, más aquellas extraordinarias que puedan ser convocadas a petición del presidente del CVCD o de un tercio de sus miembros. Los acuerdos de CVCD se tomarán por mayoría simple y su quórum se fija en la mitad más uno de sus miembros. El decreto también establece la posibilidad del CVCD de crear comisiones y grupos de trabajo específicos. El decreto no dota presupuestariamente ni técnicamente al CVCD para su funcionamiento, señalando que el apoyo técnico y económico será proporcionado por la Generalitat.

Cuadro 10

Reuniones celebradas por el Consejo de Cooperación en el periodo 2005/2011

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0	0	0	2	3	3	1

Fuente: Información facilitada por la Generalitat Valenciana

La valoración sobre el funcionamiento del CVCD muestra luces y sombras. Por una parte la composición, tal como se refleja en el nivel de participación y de debate de sus sesiones, no parece la más adecuada para un órgano cuya principal función debe ser la participación de los agentes sociales y la consulta y proposición desde los diferentes agentes sociales sobre las políticas de cooperación desarrolladas por la Generalitat. De acuerdo al decreto, diez de los 31 miembros corresponden directamente a representantes de la Generalitat o de organismos dependientes de ésta. A esta desproporción se une el hecho de que otros siete representantes son nombrados discrecionalmente por la Generalitat: dos en representación de ONGD, dos en representación de *Les Corts* y tres en calidad de expertos. Resulta especialmente significativo el hecho que la representación de *Les Corts* haya sido asignada a dos representantes del partido en el gobierno, confiriendo al CVCD el perfil más bajo de pluralidad y representación parlamentaria de entre los consejos de cooperación de las diferentes comunidades autónomas.

Por otra parte, aunque el Decreto afirma que los representantes serán propuestos para su nombramiento por las organizaciones a las que representan, en la práctica la Generalitat ha elegido las universidades que están representadas, así como dos de los cinco representantes de las ONGD, en una configuración bastante confusa pues sus suplentes son representantes de organizaciones diferentes a las que ostentan titularidad. En cuanto a la representación de las ONGD integradas en la CVONGD su presencia en el CVCD, aunque no deba ser proporcional sino mostrar la diversidad de agentes sociales, es claramente regresiva, pues solo cuenta con tres representantes de un total de 31. Una lectura similar, aunque no tan descompensada puede hacerse en relación con las universidades públicas valencianas que cuentan con un solo representante en el CVCD a pesar del peso en la gestión de la AOD, y específicamente en la investigación y formación en materia de cooperación, que le ha otorgado la Generalitat.

La falta de proporcionalidad e independencia respecto a la administración que muestra la composición del CVCD parece haber estado condicionada por la concepción de la Generalitat sobre sus funciones y el papel que debe jugar en el contexto de la cooperación valenciana. La asignación de capacidad de voto y la mayoría simple como recurso para la toma de acuerdos que vienen fijadas en el decreto, unido al recurso al CVCD como órgano de validación y aprobación expresa de las decisiones tomadas por la Generalitat, apuntan más a una función instrumental y legitimadora que a la articulación de un foro de participación y enriquecimiento de las políticas de cooperación. Esta visión reduccionista respecto al papel del CVCD es identificada por buena parte de los representantes que lo componen y argumentada como uno de los factores determinantes de la escasa participación, en términos cualitativos, y la limitada generación de documentos y propuestas formales trasladadas al CVCD por los diferentes agentes representados. En este sentido, prácticamente con la excepción de los documentos elaborados por la CVONGD en relación a los textos legales y documentos de planificación informados por la Generalitat, no se han realizado aportaciones substanciales por ningún otro agente de cooperación. En consonancia con lo anterior, y por los motivos ya señalados,

puede destacarse la escasa participación y el bajo perfil que han mostrado los tres expertos presentes en el CVCD.

Este funcionamiento deficitario del CVCD se ha invertido, en parte, con la creación de grupos de trabajo emanados del propio consejo de cooperación. Los grupos de trabajo han demostrado ser un instrumento adecuado para transformar el consejo en un órgano realmente operativo. Esta mecánica, aunque con serias limitaciones por los escasos recursos técnicos y la carencia de presupuestos económicos para su funcionamiento, permite la elaboración de documentos a partir de un estudio más profundo y un debate más enriquecedor de las materias sobre las que debe informar el pleno del CVCD. A pesar de esta tendencia positiva, el funcionamiento del CVCD, así como el de sus grupos de trabajo, resulta bastante informal y poco operativo, por lo que diferentes agentes de cooperación han solicitado en reiteradas ocasiones la necesidad de establecer un marco procedimental que permita potenciar sus funciones y el papel de sus representantes, en especial el de los agentes más activos en materia de cooperación (ONGD y universidades) y el de los expertos que forman parte del consejo.

Poniendo en relación la composición y nombramiento de los representantes en los 17 consejos de cooperación autonómicos que existen en la actualidad se pueden identificar algunas similitudes generales, pero también algunas diferencias substanciales. En primer lugar el número de representantes es por lo general bastante elevado, con una media de 25 personas⁴⁷, y con un peso significativo de representantes del propio gobierno autonómico que se sitúan en una media del 34%. En este sentido la Generalitat estaría por encima en cuanto a número de representantes, con 31 miembros, y en la media en cuanto al peso de representantes del Consell o de organismos dependientes del mismo. Respecto a la diversidad de actores y agentes representados las diferencias responden al tamaño y configuración administrativa de la Comunidad Autónoma, aunque no son muy significativas. Sin embargo sí se observan importantes diferencias en algunos aspectos como la representación de las ONGD, de los representantes de las asambleas y parlamentos autonómicos, así como en el mecanismo de nombramiento de los miembros del Consejo. En estos casos la Generalitat arroja junto a Catalunya y Andalucía el menor porcentaje de participación de ONGD con un 16%, mientras la media se sitúa en el 27%, y es la comunidad autónoma donde menor representación tiene la Coordinadora de ONGD autonómica con una representación del 10% del total cuando la media se acerca al 20%. Por último, respecto a los nombramientos, el Consejo Valenciano de Cooperación es el único donde la representación parlamentaria, contemplada en ocho de los 17 consejos de cooperación, no corresponde por Decreto a todos los grupos políticos de sus Cortes autonómicas sino que es decidida discrecionalmente por el presidente del Consejo de Cooperación. Este alto nivel de discrecionalidad en el nombramiento de los representantes de otros agentes de cooperación, como universidades y expertos, es también especialmen-

⁴⁷ Los decretos de constitución de algunos Consejos de Cooperación no establecen un número determinado de representantes sino que éste depende del número de consejerías, universidades, etc... por lo que las cifras y porcentajes deben considerarse como orientativos.

te acusado en la Generalitat en comparación al resto de consejos autonómicos. Como norma general sus representantes son elegidos por los consejos interuniversitarios de cada Comunidad o bien están representadas todas las universidades. En cuanto al nombramiento de expertos en aquellos consejos donde disponen de representación su elección se realiza o de forma consensuada, o son elegidos a partes iguales entre la administración autonómica y las ONGD⁴⁸.

Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo

La Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo (CITCD) es el "órgano de coordinación, colaboración y asistencia recíproca entre la Generalitat y las demás Administraciones valencianas que incluyan en sus presupuestos partidas imputables como ayuda de cooperación al desarrollo"⁴⁹ contemplado por la LCDCV. La CITCD se formaliza mediante el Decreto 18/2009 de la Generalitat publicado el 27 de enero de 2009 en que se contempla la naturaleza, funciones, composición y funcionamiento de esta comisión. Entre las funciones de la CITCD están "el intercambio de información entre la Generalitat valenciana y las demás de Administraciones de la Comunitat"; garantizar la coherencia y complementariedad con la planificación de la cooperación valenciana de las acciones de desarrollo que realizan el resto de administraciones; promover acciones conjuntas, especialmente en materia de EpD y cooperación municipal, y "facilitar el conocimiento de los proyectos desarrollados y su impacto entre la ciudadanía de los distintos municipios valencianos".

En cuanto a su composición, de acuerdo al Decreto 18/2009, de los 25 miembros que la componen 11 corresponden a representantes de la Generalitat o de entidades dependientes del mismo; uno a la FVMP; uno al FVS; uno a cada una de las tres diputaciones provinciales y a cada capital de provincia; y 6 a representantes de otros tantos municipios de la Comunitat con dotaciones presupuestarias en materia de cooperación. Sobre su funcionamiento el Decreto prevé la celebración de al menos dos reuniones ordinarias al año, así como todas aquellas extraordinarias que pudieran ser convocadas por su presidente o a iniciativa de un tercio de sus miembros.

Cuadro 11

Reuniones celebradas por la Comisión Interterritorial de Cooperación desde su constitución

2009	2010	2011
1	2	1

Fuente: Información facilitada por la Generalitat Valenciana

⁴⁸ Información elaborada a partir de los decretos de creación y/o reglamentos de los consejos de cooperación de 16 CCAA. Se adjunta listado en fuentes bibliográficas, anexo VII.

⁴⁹ Los textos entrecomillas son literales del Decreto 18/2009 de la Generalitat por el que se regula la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo.

La CITCD se reunió por primera vez, en sesión constitutiva, en julio de 2009. Posteriormente, hasta la fecha de redacción del presente estudio, se han celebrado tres reuniones, el 25 de mayo, 2 de noviembre de 2010 y 4 de febrero de 2011, cuando según el Decreto debería haberse reunido un mínimo de 6 ocasiones en dicho periodo. De acuerdo a los órdenes del día en las sesiones se ha informado de las políticas de cooperación de la Generalitat, pero no se han incluido otras cuestiones referentes a las funciones propias de esta comisión como son la coordinación, el intercambio de información, o la elaboración de propuestas conjuntas. Tampoco consta la aprobación de un plan de trabajo, ni agenda que fije las prioridades o acciones a llevar a cabo por la CITCD de acuerdo a sus funciones. La CITCD no ha generado en su más de dos años de funcionamiento ningún documento de trabajo ni informe sobre la coordinación e interrelación entre los actores de la cooperación descentralizada valenciana.

Con todo lo expuesto puede afirmarse que hasta la fecha la CITCD no ha generado ningún avance en materia de coordinación entre los diferentes actores de la cooperación valenciana. Parece evidente que no ha existido un interés por parte de la Generalitat en desarrollar sus capacidades y que, por otra parte, el resto de actores representados no ha tenido una acción propositiva en la misma. Parte de ello puede deberse a su marcado carácter político, sin un órgano técnico capaz de generar una agenda de trabajo propia. Por otro lado, la propia composición, con un peso excesivo de diferentes departamentos de la Generalitat, algunos de ellos sin competencias ni experiencia alguna en materia de cooperación, la exclusión de algunos actores especialmente activos, como el Ayuntamiento de Elche, y el propio mecanismo de selección de los representantes de la CITCD, resulta poco adecuada a las funciones de esta comisión.

Por último, pero no por ello menos importante, la exclusión de la CITCD de cualquier representación de los agentes de cooperación, especialmente la CVONGD, pero también las universidades o expertos independientes, apunta a una concepción de la cooperación alejada del principio de participación y apropiación democrática que representa una de las principales potencialidades de la cooperación descentralizada.

Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo

La Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo (CIDCD) de la Generalitat es el primer órgano de coordinación previsto por la LVCD que creó el Consell. Su constitución se produce mediante el Decreto 231/2007, publicado en diciembre de 2007, y su función principal es garantizar la coordinación, intercambio de información, así como la coherencia y complementariedad de las actuaciones de los diferentes departamentos de la Generalitat en materia de cooperación para el desarrollo. En la CIDCD está representada cada una de las Consellerias de la Generalitat, con un rango mínimo, según decreto, de Director/a General. Su composición, como ocurre con la CITCD, es de tipo político, sin que conste la creación de grupos de trabajo técnico adscritos a esta comisión.

La CIDCD, debe reunirse según el Decreto 231/2007, un mínimo de dos veces al año. En el año 2009 y 2010 la Comisión se reunió dos veces, sin embargo en 2011 no llegó a celebrarse ninguna sesión. Entre las actuaciones llevadas cabo, según las convocatorias de la Comisión, están el informe previo de los planes anuales 2010 y 2011, así como la aportación, por las respectivas Consellerias, de sus aportaciones en materia de AOD a incluir en los respectivos presupuestos de cooperación de la Generalitat.

Cuadro 12

Reuniones celebradas por la Comisión Interdepartamental desde su constitución

2007	2008	2009	2010	2011
0	0	2	2	0

Fuente: Información facilitada por la Generalitat Valenciana

Al igual que ocurre con la CITCD, esta comisión no ha generado documentos propios, ni elaborado un plan o agenda de trabajo que fije sus objetivos a corto o medio plazo. Puede afirmarse que las aportaciones realizadas por esta comisión a la mejora de la cooperación de la Generalitat son, hasta la fecha, imperceptibles.

Comité Permanente de Acción Humanitaria de la CV

El Comité Permanente de Acción Humanitaria de la CV (CPAH) fue creado por la LCDCV y supone la concreción, amparada por un marco legal, del Comité de Ayuda Humanitaria y Emergencia (CAHE) que ha venido funcionando desde hace más de diez años. El CAHE, sin personalidad jurídica propia, se constituyó en junio del año 2000 mediante un convenio de colaboración interinstitucional impulsado por la Generalitat. Forman parte de él diez administraciones públicas valencianas, el FVS, la Fundación Bancaja y la Obra Social de la CAM y tienen como objetivo "la coordinación de esfuerzos y concentración de los recursos, tanto económicos como materiales, que con motivo de las situaciones de emergencia se destinen para llevar a cabo las actuaciones encaminadas a la ayuda humanitaria y de emergencia desde la comunidad autónoma"⁵⁰. El CAHE se dotó de un órgano consultivo integrado por 13 ONGD especializadas en acción humanitaria, tres comités españoles de NNUU (ACNUR, UNRWA y UNICEF) y la CVONGD. En la actualidad la Generalitat tramita el decreto que regulará la composición del CPAH que, según parece, sustituirá el anterior Comité, dotándole de un marco legal más apropiado.

Cuadro 13

Reuniones celebradas por el CAHE en el periodo 2005/2011

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
4	1	2	2	3	9	3

Fuente: Información facilitada por la Generalitat Valenciana

⁵⁰ Página web Generalitat Valenciana. ¿Qué es el CAHE? <http://www.csc.gva.es>

El CAHE ha sido un instrumento pionero en el ámbito de la cooperación descentralizada para facilitar la coordinación en materia de acción humanitaria. Aunque desde su constitución este comité contribuyó a mejorar la gestión de las ayudas en materia de acción humanitaria y fue identificado tanto por las ONGD, como por el resto de agentes de cooperación como un espacio valioso de la cooperación valenciana, en la actualidad la valoración del mismo resulta bastante controvertida. El CAHE fue objeto de una evaluación externa durante 2010 realizada por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) por lo que en este estudio nos remitiremos a las conclusiones y recomendaciones que se reflejan en dicha evaluación y que supone, sin duda, un análisis mucho más pormenorizado y profundo del que se persigue en el presente estudio. El documento completo de evaluación no puede ser consultado en la página web de la Generalitat, por lo que en el presente estudio remitiremos a la única información accesible en este momento extraída de la página web del IECAH y que se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro 14

Principales conclusiones y recomendaciones del informe de evaluación externa del CAHE periodo 2000-2009 elaborado por IECAH

Entre las principales conclusiones y recomendaciones del informe se resaltan:

Aunque la Comunitat Valenciana cuenta con un marco normativo adecuado para la acción humanitaria, posee algunas deficiencias de carácter conceptual.

Los fondos destinados a acción humanitaria en el periodo analizado (2000-2009), han tenido grandes altibajos con la consecuente imposibilidad de previsibilidad a futuro.

Si bien la creación del CAHE como mecanismo de coordinación fue pionera a nivel nacional, a día de hoy es necesario un proceso de reflexión para redefinir su papel al quedar el mismo desdibujado con la aprobación por parte de la Generalitat desde el año 2008 de convocatorias específicas de AH.

La cooperación valenciana ha sido equilibrada en el sentido de apoyar tanto a grandes ONGD con probado reconocimiento en AH, como a pequeñas ONGD que aportan un valor añadido en el país en el que trabajan o en un determinado sector de intervención.

Las convocatorias puestas en marcha a partir del año 2008 suponen un paso adelante en materia de criterios y claridad en los mecanismos de selección

La eficacia de los proyectos y acciones financiadas se valora como medio-alta.

Es necesario trabajar en la elaboración del Plan de Acción Humanitaria.

Se han de tomar medidas que permitan planificar mejor las tareas y capitalizar los recursos al interior de la Generalitat.

Fuente: www.iecah.org

En cualquier caso, la tendencia mostrada por el CAHE en los últimos años obliga a añadir algunas consideraciones a las apuntadas en la evaluación del IECAH y que se relacionan directamente con otros aspectos objeto del presente estudio.

En primer lugar señalar que desde su creación el CAHE ha identificado como unas de sus debilidades la falta de unos mecanismos adecuados para poder responder con la inmediatez que requiere la gestión de la ayuda de emergencia. La propuesta de creación de un organismo, en forma de fundación, que permitiese una gestión económica y administrativa más ágil, ha estado presente en la planificación de la cooperación valenciana desde su primer ciclo de planificación, iniciado en 2004. Sin embargo, y a pesar de estar presente en todos los planes anuales hasta la actualidad, el avance en la concreción de este organismo ha sido nula. En el año 2008 la Generalitat llegó a incluir en sus presupuestos una partida destinada para la creación de dicha fundación, que finalmente no fue ejecutada.

En segundo lugar, a la falta de mecanismos ágiles para la gestión de los fondos de emergencia se une la ausencia de un marco coordinado de actuación en materia de acción humanitaria⁵¹. Este hecho ha sido también un planteamiento recurrente en la planificación de la cooperación de la Generalitat, incluyéndose en todos los planes desde el primer ciclo de planificación. Al igual que respecto al instrumento de gestión, el Plan de Acción Humanitaria de la CV jamás llegó a aprobarse a pesar de que durante los años 2004 y 2005 se realizó por parte de la Generalitat y las organizaciones del órgano consultivo del CAHE una intensa labor para su formulación y que el plan anual 2005 asumió el Plan de Acción Humanitaria de la CV como una realidad. Como consecuencia de la falta de un plan de actuación ante las situaciones de emergencia y la imposibilidad de responder con la agilidad e inmediatez requerida, el CAHE se ha convertido en un organismo incapaz de atender situaciones de emergencia –finalidad para la que fue constituido– limitando su actuación a proyectos de reconstrucción o de atención en situaciones de crisis complejas de larga duración.⁵² Este funcionamiento, que podía considerarse una debilidad inicial que trataba de superarse con la elaboración del PAH o la creación de un fondo para la gestión, es en la actualidad una forma de actuación asumida de forma deliberada por las entidades del CAHE, como se puso de manifiesto en el caso del terremoto de Haití, donde se dejó de lado la atención a la situación de emergencia para destinar la práctica totalidad de los recursos disponibles⁵³ a un proyecto de reconstrucción que, más de dos años después del terremoto, no ha sido puesto en marcha.

En tercer lugar, en los últimos años el CAHE ha actuado, y así ha sido definido por los propios representantes institucionales, como un club de donantes, de carácter eminentemente político, y sin un trabajo técnico orientado a la mejora de la gestión de la AH. En este sentido el CAHE ha reducido su actuación a declaraciones institucionales y al anuncio de compromisos de financiación,

⁵¹ En el apartado dedicado a los instrumentos de planificación se incluye una descripción del PAH elaborado en el año 2006.

⁵² Atención a población refugiada y desplazada, ayuda alimentaria en crisis alimentarias crónicas, etc...

⁵³ La mayor parte de los fondos destinados a Haití procedían de ingresos particulares realizados en las cuentas abiertas a nombre del CAHE por la CAM y Bancaja. En el apartado destinado a la rendición de cuentas se profundiza en este caso concreto.

con un claro interés por la visibilidad institucional, pero dejando de lado aspectos fundamentales como la participación y la discusión de los mecanismos y prioridades de intervención ante las diferentes situaciones de emergencia que se han sucedido en los últimos años. Un reflejo de ello es el bajo perfil dado al órgano consultivo, del que forman parte las ONGD especializadas en AH, que no ha sido convocado desde el año 2008.

En cuarto lugar, un aspecto controvertido y no resuelto ha sido el papel del CAHE en relación a la captación y gestión de fondos privados. En 2004, tras el tsunami que afectó el sudeste asiático, se abrieron por primera vez sendas cuentas corrientes en CAM y Bancaja para la captación de fondos y donaciones de la ciudadanía destinadas a atender la emergencia. Esta acción fue criticada por algunos agentes de cooperación, por considerar que no era una función que debiera asumir el CAHE cuyas funciones debían centrarse en la gestión de recursos propios y sobre todo en tareas de coordinación y agilidad en la respuesta. En cierta manera, esta práctica supone, por un lado, restringir la posibilidad de que los ciudadanos decidan a que entidad confían sus donaciones, para trasladar dicha decisión a los miembros del CAHE y, por otra, reducir la disponibilidad de fondos para la ejecución de actuaciones de emergencia inmediata por parte de las ONGD especializadas, para asignarlas a proyectos de reconstrucción que han sido la forma de actuación priorizada por el CAHE. Estas críticas volvieron a sucederse tras el terremoto de Haití, cuando de nuevo el CAHE formalizó la apertura de dos cuentas para la captación de fondos privados.

A los cuatro aspectos anteriores hay que sumar dos momentos recientes que han supuesto un punto de inflexión en la trayectoria del CAHE. El primero fue la creación de las convocatorias de acción humanitaria por parte de la Generalitat desde el año 2008. Este hecho modifica la práctica llevada hasta la fecha por el CAHE donde las organizaciones presentaban sus propuestas de acción, y era el conjunto de integrantes del CAHE el que definía, de forma colectiva, la distribución de los fondos disponibles entre los diferentes proyectos. A partir de 2008 la Generalitat resuelve individualmente la concesión de sus fondos a través de las convocatorias anuales, lo que supone la necesidad de reconsiderar los mecanismos de concesión utilizados hasta ahora por el resto de entidades que conforman el CAHE.

El segundo se refiere al papel del CAHE en relación a la crisis de Haití. La retención de una parte substancial de los fondos de emergencia para su concentración en un proyecto de post-emergencia promovido por la Generalitat, y la posterior paralización del mismo a pesar de los desembolsos iniciales realizados, han puesto seriamente en entredicho la capacidad del CAHE para la gestión y coordinación de la ayuda bajo parámetros de complementariedad y consenso entre las instituciones que lo componen.

ÓRGANOS DE COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

De acuerdo a la base de datos de la Comisión de Cooperación de la FEMP⁵⁴ ocho municipios y una de las tres diputaciones provinciales de la Comunitat disponen de Consejo de Cooperación. Esto supone, aproximadamente, un 15% respecto al total de las 61 entidades locales y provinciales que han reportado datos a la FEMP.

Este porcentaje resulta muy inferior al 42% que arroja la media estatal para el conjunto de entidades locales que reportaron datos a la FEMP.

En relación a las cifras anteriores también cabe mencionar que en algunos ayuntamientos no existe consejos específicos en materia de cooperación, sino que esta materia queda englobada dentro de las competencias del Consejo de Bienestar Social en que están representadas además de ONGD otras organizaciones sociales. Ello no quiere decir que la cooperación tenga una consideración menor que otras políticas sociales municipales, sino que en función de la trayectoria participativa municipal su configuración ha sido una u otra. En algunos casos los consejos específicos de cooperación creados tienen un funcionamiento mínimo o no están operativos, mientras en otros los Consejos de Bienestar han desarrollado un intenso trabajo en materia de cooperación.

En el cuadro posterior se muestran los rasgos básicos de los consejos de cooperación cuya existencia viene reportada en la base de datos de la FEMP, al que se ha sumado información sobre el caso de la Diputación de Valencia. Se ha destacado en algunos casos la representación de las ONGD, así como la pluralidad política para poder visualizar algunos aspectos claves que pueden afectar a la participación y transparencia en el funcionamiento de los consejos.

Cuadro 15

Los Consejos de cooperación en las EELL de la Comunitat

Entidad	Año de creación	Miembros	Representación en el Consejo
Ayto. de Aldaia	-	-	Integrado en el Consejo de Bienestar Social, Equipo de Gobierno, grupos políticos municipales y organizaciones sociales
Aj. d'Ontinyent	1996	22	Grupos políticos municipales 18 ONGD y universidad

⁵⁴ Como se ha señalado en el capítulo I se trata de la única base de datos disponible, aunque puede resultar incompleta pues se confecciona a partir de las repuestas dadas de manera voluntaria por algunos ayuntamientos y diputaciones.

Ayto. de Elche	1996	48	Alcaldía, Concejal de Cooperación, técnicos/as municipales, grupos políticos municipales, 30 ONGD, ONG de acción social, Fed. Asoc. Vecinos, FVS, Consejo Juventud, universidad y sindicato.
Ayto. de Alicante	1998	13	6 representantes de los grupos políticos municipales, 4 CVONGD, 2 ONGD, técnico/a municipal y 2 expertos (ocasionalmente, sin voto).
Dip. de Valencia	1996	5	Diputado/a del Área, Técnico/a del Área y 3 CVONGD
Ayto. de Sagunt	2000	10	Concejal delegado, técnico/a municipal, 5 ONGD, Consell Escolar, CEFIRE y Fed. Ass. Veïns.
Ayto. Quart Poblet	2000	18	Equipo de gobierno, grupos políticos municipales, 10 ONGD, técnicos/as municipales, asociaciones vecinales y Consejo Juventud
Ayto. de Xàbia	2004	5	Concejal responsable de cooperación, grupos políticos municipales, técnico/a municipal y secretario municipal. Sin presencia de ONGD
Ayto. de Petrer	2006	9	Grupos políticos municipales y 5 ONGD

Excepto en el municipio de Xàbia, donde desde el año 2008 no existe partida de cooperación, y Sagunto, donde desde el mismo año se limitó a la financiación de acciones de sensibilización reduciendo así sus funciones, el resto permanecen activos, teniendo según los casos un papel más o menos destacado en la gestión del programa de cooperación. Destaca la inexistencia de consejos de cooperación en algunas de las principales entidades locales como el Ayuntamiento de Valencia y las Diputaciones de Alicante y Castellón. Por su parte en el caso de la ciudad de Castellón los asuntos de cooperación son tratados en el Consejo de Bienestar Social, aunque su funcionamiento y dedicación a la cooperación resultan insuficientes. En su lugar el Ayuntamiento de Castellón ha articulado algunos espacios de relación con las ONGD, como la mesa de concertación en materia de educación para el desarrollo, lo que en cierta medida ha facilitado el establecimiento de vías estables de comunicación.

El caso del Ayuntamiento de Elche es posiblemente el más destacado donde el Consejo Local de Cooperación asume un papel más activo en la gestión de la AOD, y donde además, dada su composición, se da un alto grado de apropiación democrática. El Consejo Local de Cooperación al Desarrollo de Elche nació el mismo año que se inicia el programa de cooperación, y su composición facilita la participación e implicación en las políticas de cooperación tanto de ONGD como de otras organizaciones sociales de la localidad. El Consejo, tanto en plenario, como a través de sus dos comisiones específicas (Cooperación Descentralizada y Cooperación Directa) asume una papel importante en la elaboración de los criterios y la evaluación de los proyectos de la convocatoria anual de subvenciones, en el diseño y ejecución del programa anual de educación y sensibilización, y en la ejecución y seguimiento del Programa de Cooperación Directa Guinea Bissau. Todo ello ha redundado, además de en la apropiación democrática, en la transparencia y rendición de cuentas que en el caso del Ayuntamiento de Elche es de las más altas en comparación con los principales donantes de la cooperación valenciana.

En otros municipios, como Ontinyent, Alicante, Quart de Poblet y Petrer, la amplia representación de organizaciones sociales y la inclusión de todos los grupos políticos con representación municipal ha generado a su vez unos consejos activos y una adecuada transparencia en la gestión de sus programas de cooperación internacional. El caso de Aldaia demuestra como, en ocasiones, la adscripción de los asuntos de cooperación al Consejo de Bienestar Social no supone un menoscabo de las políticas de cooperación siempre y cuando se den las condiciones para una verdadera participación de las organizaciones sociales.

Aunque en general los consejos locales no han abordado o planteado alternativas para superar las limitaciones que suponen la fragmentación y atomización de la financiación, en casos concretos como Elche y Quart de Poblet, ha sido precisamente desde los Consejos desde donde se han propuesto y se han llevado a cabo propuestas de concentración y concesión directa de subvenciones o la puesta en marcha de programas de cooperación directa. En estos casos las políticas de cooperación han adoptado, gracias a la participación, unos mecanismos tendentes a mejorar la calidad de la cooperación descentralizada. Resulta interesante comprobar cómo, en términos generales, la eficacia y grado de participación de los consejos de cooperación resulta mayor en entidades de tamaño medio que en los principales ayuntamientos o las propias diputaciones provinciales, en algunos de los cuales ni siquiera han llegado a constituirse o su pluralidad y participación es menor⁵⁵. La excepción, como se ha dicho, sería la ciudad de Elche, que es el único de los grandes donantes con un nivel de participación y apropiación democrática elevado.

⁵⁵ El presente estudio no ha podido profundizar en este nivel de análisis que sin duda puede resultar de gran utilidad para mejorar la cooperación descentralizada de las entidades locales y provinciales de la Comunitat.

7 Rendición de cuentas

De forma reiterada, tiende a asociarse a la cooperación descentralizada un mayor grado de transparencia y participación respecto a la cooperación de la administración central del Estado. Estas cualidades se derivarían de sus rasgos característicos: su aparición como respuesta a demandas de la sociedad; la mayor proximidad de las administraciones locales y autonómicas a la ciudadanía, y la participación de una diversidad de agentes, especialmente ONGD, que se ha traducido, entre otras cuestiones, en los consejos de participación creados en diferentes comunidades autónomas y entidades locales prácticamente de manera simultánea al inicio de sus programas de cooperación.

Sin embargo, y a pesar de que efectivamente la cooperación descentralizada cuenta, por su propia naturaleza, con potencialidades específicas en materia de transparencia y control ciudadano, su concreción en la puesta en marcha de mecanismos eficientes de rendición de cuentas no parece tan evidente. En este sentido, recientemente se han elaborado estudios que vienen a constatar que junto a las potencialidades anteriormente señaladas, también existen limitaciones que dificultan el avance en materia de rendición de cuentas: dispersión de las acciones, falta de coordinación, limitación en los recursos humanos y económicos de los entes locales, inexistencia de sistemas de evaluación, entre otras. Por otro lado, dada la diversidad y multiplicidad de actores implicados, la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas presenta, a su vez, substanciales diferencias y grados de evolución.

La rendición de cuentas⁵⁶ es en la actualidad un concepto que va más allá de la información pública sobre el destino y justificación económica de los fondos de cooperación, para adentrarse en el análisis del impacto generado por las acciones desarrolladas y en los mecanismos de gestión y concesión de la ayuda. Todo ello en un escenario donde la participación y responsabilidad mutua apuntan, más que a la fiscalización y control, a la incorporación de la evaluación y el aprendizaje como parte consustancial a la rendición de cuentas en materia de cooperación internacional. Desde esta concepción, en el apartado actual analizaremos los mecanismos de rendición de cuentas de los diferentes actores de la cooperación descentralizada valenciana atendiendo a una doble perspectiva: por un lado sobre la coherencia entre la concreción discursiva y la práctica real y, por otra, sobre los espacios donde la rendición de cuentas se transforma en un elemento de aprendizaje, evaluación y mejora de la eficacia de la ayuda.

⁵⁶ VVAA-GEDCE (2009). Los discursos de la accountability en el sistema de cooperación español, GEDCE – UPV, Valencia.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GENERALITAT VALENCIANA

Regulación y prácticas de rendición de cuentas

Aunque su aprobación se produce dos años después de la Declaración de París, la LCDCV no incluye referencias concretas a los procedimientos de rendición de cuentas, conteniendo una única mención entre sus principios de actuación a la "información y transparencia sobre las inversiones realizadas". Como se ha indicado en el apartado correspondiente al estudio del marco legal, la LCDCV muestra, a pesar de los antecedentes establecidos por otras leyes autonómicas aprobadas con anterioridad, importantes carencias en este sentido como son la no exigencia de presentación de informes anuales de gestión ante el parlamento autonómico y la no declaración del carácter público de los informes de gestión y de los documentos de evaluación de las políticas y las acciones de cooperación.

En el mismo plano normativo destaca la ausencia de reglamentación en la elaboración de informes anuales de gestión sobre la actividad desarrollada por los órganos de coordinación, siendo especialmente relevante en el caso del CAHE. Desde su creación en el año 2000 el CAHE no ha elaborado un solo informe anual de gestión, ni ofrecido información detallada sobre las actuaciones llevadas cabo. La única información corresponde al listado de proyectos aprobados por las entidades que conforman el CAHE, entre el periodo 2000 y 2008, si bien se trata de una información tendente a la difusión y no a la información, pues no detalla ni las entidades financiadas, ni la efectividad del gasto realizado cada año. La proliferación de organismos con competencias en materia de cooperación vinculados directamente a la Generalitat pero sin conexión entre ellos, unido a la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, supone añadir mayor fragmentación y dispersión, en un contexto ya altamente fragmentado como es la cooperación descentralizada.

Por su parte la planificación de la cooperación de la Generalitat Valenciana tampoco ha mostrado una tendencia clara en referencia a la articulación de un sistema efectivo de rendición de cuentas. El PDCV04/07 únicamente incluye alguna mención significativa al citar entre los criterios de actuación que "el Gobierno Valenciano considera imprescindible la transparencia de su política de cooperación al desarrollo (...)", aunque no establece mecanismos ni procedimientos más allá de la elaboración de material divulgativo y la información ofrecida a través de la página web. Los planes anuales de 2005 y 2006, a pesar de no estar mencionado en el PDCV04/07, incluyeron la elaboración de memorias anuales de gestión⁵⁷, aunque finalmente estas nunca llegaron a elaborarse ni volvieron a ser citadas en documentos de planificación posteriores.

⁵⁷ En el marco del presente estudio se solicitó a la Generalitat información sobre la gestión de las ayudas realizadas por el CAHE destinados a la emergencia del terremoto de Haití, sin haber obtenido respuesta al respecto.

En la misma línea el PDCV08/11 incluye entre sus principios la “*transparencia y publicidad*”, si bien, en su redacción no define los mecanismos de información y rendición de cuentas que deberán utilizarse. Por su parte, en los planes anuales de este periodo la rendición de cuentas tampoco aparece en el texto quedando como única mención genérica “la información a la sociedad valenciana a través de la página web de la conselleria (...) sobre todos aquellos aspectos relacionados con la planificación, gestión, ejecución y resultados de las acciones de cooperación internacional para el desarrollo que realiza la Generalitat”.

Esta falta de articulación de un sistema de rendición de cuentas integrado en el marco que exige tanto la agenda internacional como la propia naturaleza de la cooperación descentralizada contrasta con la estricta regulación del sistema de justificación económica de las subvenciones concedidas por la Generalitat. Como se indicó en el análisis del marco normativo la primera norma, y cuya vigencia cubrió el periodo 1997 hasta 2010, fue el decreto de bases 201/1997 que regulaba de forma exclusiva el sistema de transferencia y justificación de gastos. Los documentos normativos y planificadores aprobados desde el año 2004, primer PDCV, y la propia LVCDC, no aportaron mayor importancia a la rendición de cuentas. En 2010 se aprueba el nuevo decreto de bases que sustituye el decreto 201/1997 que, como se indicó en el apartado normativo, pone énfasis de forma prácticamente exclusiva en todo lo relativo a la concesión y justificación de subvenciones ante la Generalitat. De esta manera se constata la tendencia de la Generalitat en reducir la aplicación de la rendición de cuentas a su vertiente financiera, limitando su alcance hacia una concepción más integral del concepto y acorde con el discurso teórico actual⁵⁸.

Como conclusión puede decirse que, desde el análisis discursivo, la rendición de cuentas nunca ha sido considerada con la suficiente importancia en los documentos normativos y de planificación de la cooperación de la Generalitat quedando limitada a campañas de información y publicidad más dirigidos a la visibilidad que a procesos formales acordes con la concepción y alcance dado actualmente al término rendición de cuentas en materia de desarrollo. Este planteamiento puede observarse al analizar los diferentes mecanismos que ha venido utilizando la Generalitat para difundir sus actuaciones en materia de cooperación: la página web del departamento de cooperación, la campaña institucional Solidaria y las campañas publicitarias realizadas por la Generalitat.

La página web de la Generalitat es el mecanismo citado en los diferentes documentos de planificación como el principal espacio de información a la ciudadanía. En este sentido la página web ofrece información bastante completa sobre diferentes aspectos de gestión (convocatorias públicas, normativa específica en materia de cooperación, formularios, manuales, etc.), incluye información estadística del programa de cooperación de la Generalitat para el periodo 1996-2009, así como un directorio actualizado de los proyectos financiados por la Generalitat e información de la agenda de actividades institucionales.

⁵⁸ Para profundizar en esta tendencia de la cooperación descentralizada puede consultarse Los discursos de la accountability en el sistema de cooperación español, diciembre 2009 GEDCE – UPV.

Los datos estadísticos se refieren exclusivamente a los fondos comprometidos en proyectos o programas financiados de forma indirecta, sin incluir información sobre los fondos gestionados directamente ni sobre los gastos de gestión de la propia Generalitat. Por su parte, el directorio de proyectos incluye únicamente aquellas acciones financiadas mediante convocatoria pública, no siendo posible localizar las acciones apoyadas mediante convenios de concesión directa. Toda la información económica facilitada hace referencia únicamente a fondos comprometidos y no a ejecución real durante el año en cuestión por lo que no ofrece información fiable sobre la AOD destinada anualmente. La página web incluye información descriptiva de algunos de los llamados planes integrales apoyados por la Generalitat, sin embargo la información se reduce a 12 de los más de 50 planes integrales financiados mediante concesión directa desde el año 2004. Con todo se puede concluir que, en relación a la información aportada sobre las acciones financiadas por la Generalitat, la página web ofrece un volumen de información considerable. Sin embargo, la ausencia de un criterio coherente de sistematización y la ausencia de datos fiables y completos resta claridad y utilidad a la información, alejándola de un proceso válido de rendición de cuentas.

El *Programa Institucional de Educación para el Desarrollo y Sensibilización Solidaria* incluyó en sus primeras dos ediciones, años 2001 y 2002, información detallada relativa a los proyectos y programas subvencionados por la Generalitat e información relativa al esfuerzo presupuestario de la Generalitat. Esta información era elaborada conjuntamente por la CVONGD y la Generalitat, si bien la falta de acuerdo en relación al alcance y nivel de detalle de la información que debía ofrecerse llevó a la Generalitat a modificar sus contenidos y no compartir su elaboración con la CVONGD. Este cambio de actitud en la Generalitat supuso la pérdida de la contribución que este programa ofrecía reduciendo sus contenidos a la sensibilización y la visibilidad de la cooperación de la Generalitat.

Respecto a las campañas de difusión realizadas por la Generalitat dos de estas acciones han marcado la tendencia impulsada por la Generalitat hasta la fecha. La primera de ellas se produjo el año 2007 con el lanzamiento de una campaña de difusión en diferentes soportes bajo el lema *"En 2007 el 0,7"* mediante la cual se pretendía informar a la ciudadanía del esfuerzo presupuestario de la Generalitat en materia de cooperación al desarrollo. Esta campaña fue contestada por diferentes agentes sociales, en especial la CVONGD, pues como se ha señalado en el apartado cuantitativo esta cantidad nunca fue alcanzada por lo que se consideró una campaña publicitaria engañosa solicitando su retirada. La segunda acción, igualmente controvertida, fue la inclusión en todas las convocatorias de 2009 y 2010 de una cláusula por la cual todas las entidades subvencionadas debían destinar un 1% de la subvención recibida en cada proyecto para la elaboración de una campaña de difusión en diferentes medios de comunicación. El hecho de que el diseño de la campaña así como la selección de la empresa encargada de llevarla a cabo fuese una decisión unilateral de la Generalitat, con cuyos contenidos la mayor parte de entidades no estaban de acuerdo, motivó un fuerte rechazo a la misma. Esta cláusula se eliminó de los textos de convocatorias a partir del año 2011.

Por último, la Generalitat ha seguido una mecánica muy desigual en los procesos de socialización de las evaluaciones llevadas a cabo sobre los instrumentos de cooperación y los proyectos y programas financiados. En relación a la evaluación de proyectos y programas de cooperación la Generalitat ha utilizado dos mecanismos básicos: la realización a iniciativa de la Generalitat de evaluaciones de impacto de algunos proyectos y programas subvencionados, y la realización en el marco de las subvenciones concedidas de evaluaciones externas contratadas por las propias entidades beneficiarias. En ambos casos la Generalitat no ha definido un mecanismo de publicación, socialización y difusión de los resultados de las evaluaciones siguiendo en cada caso un esquema diferente. En este punto merece la pena destacar que considerando únicamente los proyectos subvencionados en las convocatorias de desarrollo y grandes proyectos entre 2006 y 2011 la inversión total realizada en las evaluaciones preceptivas⁵⁹ asciende a una cantidad cercana a los dos millones de euros.

Del mismo modo las evaluaciones de algunos instrumentos como son el PDCV04/07, el funcionamiento del CAHE, la Campaña Solidaria o el programa de becas de formación AECID/GV, han seguido procesos muy diferentes, algunas no llegaron a ser publicadas y en ningún caso se ha establecido una agenda para la discusión de los resultados obtenidos y la aplicación de las lecciones aprendidas. En la actualidad ninguno de estos documentos de evaluación es accesible a través de la página web de la Generalitat. En el año 2003 la Generalitat promovió la elaboración del "Libro Blanco de la Cooperación Valenciana". A pesar del esfuerzo de dicho trabajo su difusión se limitó a la entrega de ejemplares editados o en su formato digital, pero no se definió ningún plan de trabajo posterior para avanzar en las recomendaciones de dicho estudio. En la actualidad tampoco este estudio es accesible a través de la página web de la Generalitat.

Espacios para la rendición de cuentas: participación, evaluación y aprendizaje

Como se ha señalado anteriormente el discurso y la agenda internacional en materia de rendición de cuentas ha evolucionado desde un concepto limitado a la justificación ante la ciudadanía del correcto uso de fondos públicos a un mayor alcance que incluye la información sobre los procesos de toma de decisiones, la responsabilidad mutua entre los agentes implicados tanto en el Norte como en el Sur, y la inclusión de la evaluación y el aprendizaje como aspectos integrantes de un sistema de rendición de cuentas orientado a la mejora de la eficacia de la ayuda. El avance hacia un concepto amplio de la rendición de cuentas pasa de manera imprescindible por generar espacios de participación y herramientas adecuadas que permitan avanzar de forma sistemática y continuada en dicho proceso. A continuación se analizarán los avances producidos en estos aspectos.

⁵⁹ Se ha considerado únicamente aquellos proyectos subvencionados cuyo coste total superan el mínimo exigible. A esta cantidad habría que sumar aquellos proyectos que incluyeron la realización de evaluaciones potestativas así como los subvencionados mediante convenios de concesión directa y en las convocatorias de codesarrollo a partir del año 2007 que incluyen preceptiva o potestativamente la realización de evaluaciones finales.

En primer lugar, en lo que se refiere a la rendición de cuentas a la ciudadanía y sus representantes, la Generalitat carece de un sistema normalizado y consensuado con los agentes de cooperación para la información sobre la gestión y los resultados obtenidos por el programa de cooperación. En este sentido, tal como se ha señalado en el apartado anterior, la exclusión en el ámbito normativo del papel de *Les Corts* y por tanto de la necesidad de mecanismos efectivos de rendición de cuentas ha impedido un avance en la articulación de herramientas adecuadas para ello. Del mismo modo las reducidas funciones asignadas al Consejo de Cooperación, así como su composición y funcionamiento, han reducido el mismo a un órgano informativo y en menor medida de consulta, pero alejado de las funciones y capacidades que debería reunir para constituirse en un espacio donde la rendición de cuentas asumiese el papel que la agenda internacional le atribuye. Un ejemplo de ello es que aunque ha sido en el Consejo de Cooperación donde la Generalitat ha informado de procesos tan importantes como la evaluación del PDCV04/07, la evaluación del CAHE o la puesta en marcha de la evaluación del PDCV08/11, no ha existido un espacio participativo donde abordar los resultados obtenidos y fijar mecanismos y agendas de trabajo para aplicar las recomendaciones de tales trabajos.

En segundo lugar, en relación a la responsabilidad mutua entre donantes y receptores de la ayuda, la Generalitat inició un proceso positivo con el establecimiento en el marco de algunos de los llamados Planes Integrales de Intervención de acuerdos de colaboración entre las diferentes ONGD participantes, autoridades locales y la propia Generalitat. Los programas AVANT en Guatemala (2005), ERATI en Mozambique (2005), Xiquets en Colombia (2002), así como los convenios para la colaboración en programas de organismos multilaterales (UNRWA, UNICEF, ACNUR, OEI) contaron con convenios de colaboración de este tipo. Estos procesos, aunque positivos, han quedado, con la excepción del programa ERATI, en una declaración de intenciones de carácter institucional que no se ha traducido en el establecimiento de relaciones estables y solidas de cooperación.

En tercer lugar, en cuanto a la incorporación de elementos de evaluación y aprendizaje a los procesos de rendición de cuentas, la Generalitat ha mostrado una evolución positiva en los últimos años al incorporar la evaluación externa preceptiva en las convocatorias de cooperación y codesarrollo⁶⁰ e impulsar procesos de evaluación de algunos instrumentos y proyectos de cooperación. Sin embargo, estas acciones no se han integrado en una *"política de gestión de evaluación de la Dirección General de Cooperación"*⁶¹, cuya elaboración se incluyó en el PACV10, pero que no llegó a redactarse. De esta manera no se ha avanzado en la sistematización de los procesos de evaluación, el establecimiento de mecanismos para su publicación y socialización con los agentes de cooperación, y su transformación en procesos de aprendizaje que pudieran

⁶⁰ Las evaluaciones externas preceptivas deben realizarse en todos aquellos proyectos con un coste total superior a los 250.000 euros –cantidad posteriormente reducida– aprobados en las convocatorias de cooperación desde el año 2006.

⁶¹ Plan Anual 2010, capítulo 5, página 27.

integrarse como una herramienta más del proceso de rendición de cuentas. La publicación de un manual que regula la gestión de las evaluaciones externas preceptivas es sin duda un aspecto positivo, si bien la falta de consenso sobre los contenidos del mismo como la inexistencia de un marco superior de regulación de la evaluación en la cooperación de la Generalitat supone una limitación para la utilidad de dicho proceso. El trabajo desarrollado recientemente en el seno del Consejo de Cooperación con la creación de un grupo de trabajo sobre evaluación puede contribuir a la mejora de los mecanismos actuales y dotarlos de una mayor coherencia en el marco de una tendencia hacia la evaluación, la socialización y el aprendizaje.

En cuarto y último lugar señalar que la disposición de un sistema avanzado de rendición de cuentas no sólo implica la existencia de herramientas que de forma estable contribuyan a la mejora la eficacia de la ayuda mediante una gestión transparente, un enfoque de valoración de resultados y aplicación de mejoras continuas, sino que debe permitir reaccionar y activar sistemas para detectar y corregir desviaciones o gestiones ineficaces de la ayuda. En este sentido las graves denuncias que se produjeron en octubre de 2010 en relación a la gestión de diversos proyectos subvencionados por la Generalitat pusieron de manifiesto la debilidad de los mecanismos actuales utilizados por la Generalitat así como la inexistencia de mecanismos suplementarios de control en materia de cooperación por parte de los órganos colegiados como el Consejo de Cooperación o de las propias Cortes Valencianas. A pesar de la repercusión mediática de tales noticias, de la publicación del informe elaborado por la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat señalando la insuficiente acreditación del gasto por valor de 1.168.000 euros⁶² de los proyectos cuestionados, o la condena por malversación de fondos del presidente de la entidad subvencionada por un caso anterior ajeno a la cooperación, la Generalitat no articuló ninguno de los mecanismos previstos para ofrecer información relevante y clarificadora sobre los casos denunciados: publicación de las evaluaciones externas preceptivas de dichos proyectos, realización de una evaluación y auditoría de los mismos por parte de la Generalitat o la creación de un grupo de trabajo en el seno del Consejo de Cooperación para analizar la situación y adoptar las medidas oportunas para esclarecer los hechos. Los casos, en el momento de cierre de esta investigación (abril de 2012) en proceso de investigación judicial con un total de 19 imputados⁶³, han supuesto un claro menoscabo hacia la credibilidad de las ONGD y de la propia administración, un perjuicio que, a falta de una reacción adecuada en tiempo y forma, y dada la dilatación del proceso judicial, es sin duda un claro indicador de la debilidad de los mecanismos de control y rendición de cuentas actualmente vigentes en la cooperación de la Generalitat Valenciana.

⁶² Aunque el informe no se encuentra disponible en la página web de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat puede descargarse desde distintas páginas web.

⁶³ Entre los imputados se encuentra el Director General de Cooperación –cesado en su cargo a partir de la intervención judicial- tres funcionarios de la anterior DG de Cooperación y otras 15 personas de diferentes entidades.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS ENTIDADES LOCALES

Con las excepciones del Ayuntamiento de Elche y el FVS, ninguna de las entidades locales analizadas elabora informes de gestión anual o una publicación similar donde se informe de la actividad llevada a cabo desde el programa de cooperación. La escasa información pública se limita a la inserción en los correspondientes diarios oficiales de las convocatorias y resolución de subvenciones, y los contenidos muy limitados que ofrecen, cuando existen, las respectivas páginas web. Aunque esto supone una clara limitación en el acceso a la información por la ciudadanía, no implica necesariamente una falta de transparencia en la gestión de la AOD, pues en aquellos casos en los que existe, el consejo de cooperación dispone, o puede acceder, a la información sin mayores obstáculos. Por otro lado, los procedimientos de valoración y concesión de subvenciones son en prácticamente todos los casos analizados bastantes transparentes, y su tramitación, bien a instancias del consejo de cooperación, o de comisiones informativas, con una representación plural de las distintas fuerzas políticas con representación municipal y/o de organizaciones sociales, suele traducirse en alto nivel de transparencia y de preeminencia en la aplicación de criterios técnicos sobre otras valoraciones.

El Ayuntamiento de Elche publica anualmente la revista *"Elx, la utopía realizable"*. Esta publicación, además de incluir artículos de interés y constituir un elemento valioso como instrumento de educación para el desarrollo y sensibilización, incluye una serie de secciones fijas donde se informa de los proyectos subvencionados cada año, de las acciones realizadas en el marco del programa de cooperación directa con Guinea Bissau, y de las actividades realizadas en el programa municipal de educación para el desarrollo. En cierto modo esta publicación cumple la función de memoria anual de actividades del programa de cooperación del Ayuntamiento de Elche. A efectos más formales la publicación no incluye información detallada de la ejecución presupuestaria anual del programa de cooperación, aunque tampoco este tipo de publicación parece el lugar adecuado para su inclusión. Por otra parte el Ayuntamiento de Elche dispone de una página web actualizada y completa donde puede encontrarse, entre otras informaciones, un directorio de todos los proyectos financiados desde el año 2008; información completa del Programa de Cooperación Directa Guinea Bissau y el Programa de Educación para el Desarrollo; convocatorias de subvenciones y descripción del funcionamiento y composición del Consejo Local de Cooperación.

Por su parte el FVS publica anualmente una memoria de actividades que constituye un documento completo respecto a las actividades desarrolladas por el FVS en sus distintas áreas de intervención y que incluye un informe de cuentas donde se detallan los estados contables de la entidad y la previsión presupuestaria para el siguiente ejercicio. En relación a los proyectos aprobados y en ejecución la memoria anual incluye, además de información detallada de los mismos, los correspondientes estudios sectoriales y geográficos. Del mismo

modo la página web ofrece información actualizada y detallada de las diferentes actividades desarrolladas y de las áreas de trabajo del FVS, pudiéndose consultar tanto los proyectos aprobados como las diferentes publicaciones realizadas por el FVS, incluidas las memorias anuales desde el ejercicio 2005. La debilidad del sistema de información del FVS, tanto en sus memorias anuales como en la información de su página web, radica en la falta de desglose en la información del gasto ejecutado anualmente y su vinculación con las diferentes actividades y proyectos financiados anualmente, así como el establecimiento de unos criterios claros y estables para la asignación e información de determinados gastos de gestión y representación institucional. Como consecuencia de ello no resulta posible establecer una asignación anual del gasto entre los diferentes instrumentos de cooperación, ni realizar una comparación interanual en la evolución de los tipos de gastos.

Una de las fuentes principales de información sobre la AOD de las entidades locales y provinciales es la base estadística de la FEMP. Desde el año 2005, en el marco de la colaboración entre la FEMP y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), la FEMP recopila la información sobre la AOD local que se incorporan al Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI). La FEMP ofrece estos datos en una plataforma on-line y elabora anualmente informes con información detallada y desglosada de las entidades que voluntariamente facilitan sus datos de AOD. En el caso de los municipios de la Comunitat Valenciana puede constatarse la baja proporción de entidades que informan anualmente de sus aportes en materia de cooperación. Considerando exclusivamente los 30 municipios con una población superior a 30.000 habitantes, la proporción de entidades que han informado se ha reducido de 25 entidades en 2005 a 15 en 2010. El caso más llamativo es el de Diputación de Valencia que únicamente informó de su AOD en el año 2005⁶⁴.

⁶⁴ En el anexo 5, tablas A10 y A11 se relacionan las entidades locales y provinciales de la Comunitat que han facilitado datos a la base estadística de la FEMP.

La AOD Valenciana y la Agenda Global de Desarrollo

El sistema internacional de cooperación se ha dotado en los últimos años de un conjunto de consensos en materia de ayuda que conforman la denominada *agenda global de desarrollo*. Esta nueva agenda descansa, principalmente, en dos pilares. Por un lado, en el establecimiento de una serie de metas compartidas, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) emanados de la Declaración del Milenio (2000), que tratan de orientar en una misma dirección los esfuerzos de donantes y países socios⁶⁵. Por otro lado, en la promoción de un conjunto de directrices que pretenden mejorar la calidad de las políticas de cooperación y la eficacia de la ayuda. Este último pilar alude a la denominada *agenda de la eficacia*, en la que destacan los diversos Foros de Alto Nivel impulsados por el CAD de la OCDE -en París (2005), Accra (2008) y Busan (2011)- que han recogido los cinco principios que deben orientar la práctica de donantes y países socios para mejorar la eficacia de la ayuda⁶⁶, o el Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo de la UE (2007).

El alto grado de consenso alcanzado en la formulación de la agenda global de desarrollo responde, en gran medida, a la necesidad de los países donantes de reformar, ante una sociedad mundial cada vez más concienciada sobre los problemas del desarrollo, unas políticas de AOD fuertemente cuestionadas por su ineficacia e instrumentalización. Al mismo tiempo, las nuevas prioridades que marca la agenda suponen un refuerzo al papel de NNUU⁶⁷ y el afianzamiento de sus tesis sobre el desarrollo humano frente a las tesis del crecimiento económico en la medida en que las metas se fijan en relación directa con las condiciones de vida de las personas y no con indicadores macroeconómicos de los países.

Esta agenda global de desarrollo, y de forma especial lo que se refiere a la agenda de la eficacia de la ayuda, se ha centrado de forma prácticamente exclusiva en los Estados, dedicándole una atención menor -cuando no inexis-

⁶⁵ Estos objetivos son: 1) la erradicación de la pobreza y el hambre; 2) el logro de la educación primaria universal; 3) la equidad de género; 4) la reducción de la mortalidad infantil; 5) la mejora de la salud materna; 6) el combate al VIH y sida y otras enfermedades; 7) la sostenibilidad medioambiental y 8) el fomento de una asociación global para el desarrollo.

⁶⁶ Estos principios son: 1) apropiación, 2) alineamiento, 3) armonización, 4) Gestión Orientada a Resultados, y 5) Mutua Responsabilidad.

⁶⁷ La Cumbre del Milenio es la culminación de un periodo marcado por una serie de cumbres mundiales auspiciadas por NNUU que generan un fuerte impacto en la toma de conciencia sobre los problemas globales del desarrollo.

tente- a los actores no estatales y a la cooperación descentralizada (Martínez y Santander, 2009; Martínez y Sanahuja, 2009). No obstante, pese al marcado carácter estatocéntrico de esta nueva agenda de desarrollo, los actores descentralizados tienen importantes responsabilidades que asumir y amplias capacidades que aportar al sistema de ayuda para la consecución de los propósitos perseguidos por dicha agenda. De ahí la importancia de conocer cómo están respondiendo los actores descentralizados, en este caso valencianos, a esta agenda. A esta tarea se dedica el presente capítulo.

LA COOPERACIÓN VALENCIANA Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Una de las principales críticas realizadas hacia los ODM, y que debe tenerse presente antes de adentrarnos en este apartado, radica en que estos se dirigen a combatir los efectos más acuciantes de la pobreza y no a la superación de las causas que los generan. Tomando en consideración este análisis crítico, debería plantearse cierta disyuntiva entre los ODM y las potencialidades de la cooperación descentralizada cuyo papel fundamental, y en buena manera complementario a la ayuda estatal clásica, es el de generar implicación social para el apoyo de procesos de fortalecimiento democrático y construcción de lo local. Esta especialización, y en cierta manera responsabilidad, que se reconoce a la cooperación descentralizada apunta más a la promoción del enfoque de derechos que a la satisfacción de necesidades inmediatas. Desde esta perspectiva, la trasposición de los ODM como única prioridad de la cooperación descentralizada podría derivar en una tendencia negativa hacia un modelo más asistencial y menos transformador que, además, dados los limitados y fragmentados recursos de la cooperación descentralizada, aportaría poco al logro de los ODM para dejar desatendido un aspecto fundamental del desarrollo donde este tipo de cooperación puede y debe aportar mucho más.

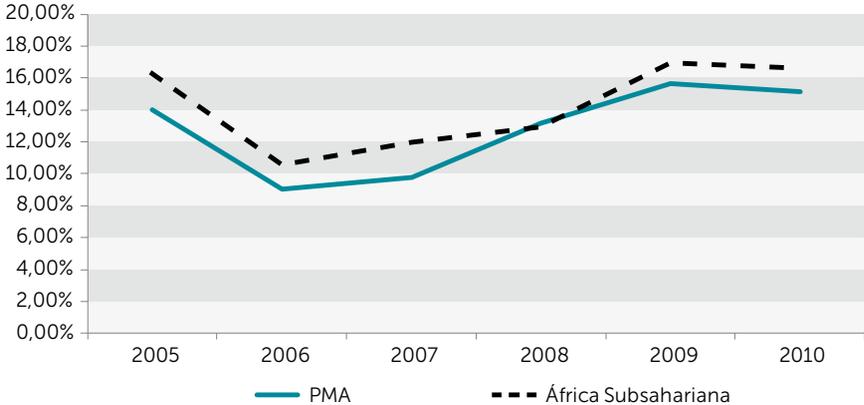
Aunque el registro estadístico disponible no permite estimar directamente la ayuda dirigida por el conjunto de las administraciones públicas valencianas a metas relativas a los ODM -dato que, como se verá más adelante, sí existe para el caso específico de la Generalitat Valenciana-, sí es posible aproximarse a esta cuestión atendiendo a dos aspectos en estrecha relación con ellos: su orientación geográfica y su distribución sectorial.

Por un lado, en lo que se refiere a la orientación geográfica de la ayuda valenciana, y como se señaló en el apartado correspondiente, los PMA fueron destinatarios del 12,89% de la ayuda desembolsada entre 2005 y 2010, a la vez que la región de África Subsahariana -donde se concentra el mayor número de países con dicho nivel de renta- recibió el 14,03% de dichos recursos. No obstante, durante los últimos años puede apreciarse una tendencia creciente en el peso de los PMA y de África Subsahariana en la ayuda valenciana (gráfico 41). Tras un acusado descenso en 2006 respecto a 2005 -desde el 14,02% al 9,06% en el caso de los PMA y del 16,24% al 10,58% en el de África Subsahariana-, a partir de 2007 estos grupos experimentan un progresivo aumento hasta 2010,

año en el que el peso de ambos vuelve a registrar una leve caída hasta situarse en el 15,13% y en el 16,62%, respectivamente.

Gráfico 41.

Evolución del peso de los PMA y de África Subsahariana en la AOD valenciana (%AOD total)

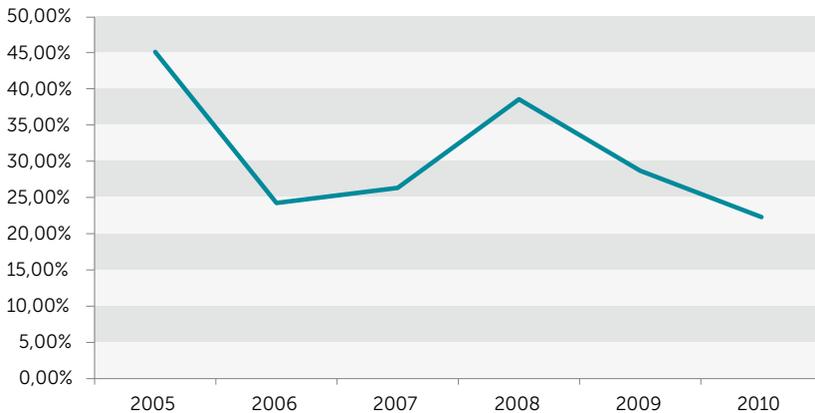


Fuente: DGPOLDE

Por otro lado, respecto a la distribución sectorial, cabe atender al peso que los Servicios Sociales Básicos (SSB) tienen en la ayuda valenciana⁶⁸. Aunque con permanentes oscilaciones, se aprecia aquí una tendencia descendente: pese a que en el conjunto del periodo 2005-2010 el 31,97% de la AOD se destinó a SSB, su peso cayó desde el 45,15% de 2005 hasta el 22,37% de 2010.

Gráfico 42

Evolución del peso de la AOD valenciana dirigida a SSB (%AOD distribuible)



Fuente: DGPOLDE

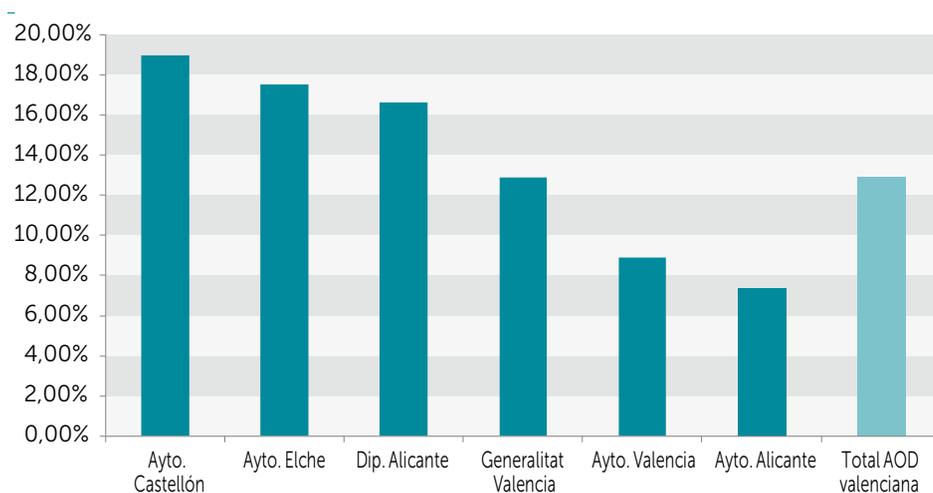
⁶⁸ Según el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, dentro de los SSB computan los siguientes subsectores: Educación básica, Salud básica, Programas de población y salud reproductiva, Abastecimiento de agua y saneamiento básico y Ayuda multi-sectorial para SSB.

Los datos obtenidos para el conjunto de la AOD valenciana no muestran una tendencia clara respecto a su alineamiento con los ODM. En sentido positivo puede señalarse la evolución hacia una progresiva mayor concentración en los PMA, tendencia que sobre todo marca la Generalitat, como se verá en el siguiente apartado, si bien los valores medios para el periodo analizado son similares con un 12,93 en el caso de las entidades locales y provinciales, y un 12,89% en el caso de la Generalitat. En este aspecto Diputación de Alicante, Ayuntamiento de Elche y Ayuntamiento de Castellón han sido las entidades locales que han mostrado una mayor concentración en los PMA, con una tendencia al alza que en 2010 ha alcanzado un 19,5%, 25% y 29% del total de su AOD respectivamente.

En cuanto a la distribución sectorial, la tendencia observada es negativa, con un marcado descenso entre el primer y último año analizado, pero sobre todo considerando que no muestra una tendencia clara, lo que parece responder a un modelo poco estratégico y fuertemente condicionado por las demandas puntuales de los agentes de cooperación.

Gráfico 43

Peso de los PMA en la asignación de la AOD de diversos actores de la cooperación valenciana (2005-2010)



Fuente: DGPOLDE

Los OMD y la AOD de la Generalitat Valenciana

En el caso de la Generalitat Valenciana la referencia a los ODM se encuentra ya en el primer PDCV04/07, aunque únicamente en su introducción que en su último párrafo afirma "estos son los elementos que el Consell de la Generalitat va a tener en cuenta en su política de ayuda al desarrollo, intentando con ello aproximarse a los Objetivos del Milenio establecidos en la Declaración de la Cumbre del Milenio, aprobada por la Resolución 55/2 de 8 de septiembre de

2000, de la Asamblea General de Naciones Unidas, que constituyen el marco de referencia de la agenda de desarrollo para los próximos años". El resto del documento no contempla mayores referencias a los ODM ni establecen prioridades específicas en consonancia con los mismos.

Posteriormente los planes anuales de este periodo contienen algunas referencias al logro de los ODM, si bien no fijan objetivos sectoriales concretos respecto a los mismos. El PA2005 señalaba en su introducción la prioridad para ese año de los proyectos dirigidos a eliminar las desigualdades entre los géneros en el acceso a la enseñanza primaria y secundaria en cumplimiento del ODM número 3. Sin embargo, el estudio de las acciones subvencionadas ese año no arroja una especial atención a dicho objetivo en relación con años anteriores. La misma lectura puede realizarse de las referencias en los planes posteriores respecto a algunas prioridades sectoriales vinculadas con algunos ODM, aunque de nuevo no se establecen cantidades ni acciones específicas que vinculen a los mismos. Únicamente en relación a las prioridades geográficas la planificación de la cooperación valenciana incluye a partir de 2007 un indicador específico del porcentaje mínimo de la ayuda destinada a los PMA.

El segundo periodo de planificación, PDCV08/11 y sus respectivos planes anuales, sigue una tónica similar al periodo anterior, incluyendo referencias a los ODM en diferentes apartados pero sin establecer unas directrices ni indicadores específicos que supongan un cambio de tendencia respecto a la situación de años anteriores. Es destacable la mención que en el PD08/11 se hace al contexto internacional y concretamente a la Cumbre del Milenio y la ratificación de los ODM, el Acuerdo de Monterrey y la Declaración de París, así como la inclusión, aunque sin un indicador válido, del resultado 5.1 de la matriz de evaluación del PD08/11 donde se establece "un incremento de la actividad de los agentes sociales de la cooperación valenciana y la contribución de la Comunitat Valenciana a la erradicación de la pobreza y el cumplimiento de los OMD". De nuevo será únicamente en la asignación de un porcentaje específico a los PMA donde se observa una vinculación clara entre la planificación de la AOD de la Generalitat y la voluntad expresa de dar cumplimiento a los ODM. El porcentaje destinado irá en aumento desde el 12% de 2007 hasta quedar fijada en un 20% del total de la ayuda en el último plan anual aprobado, el PA2011.

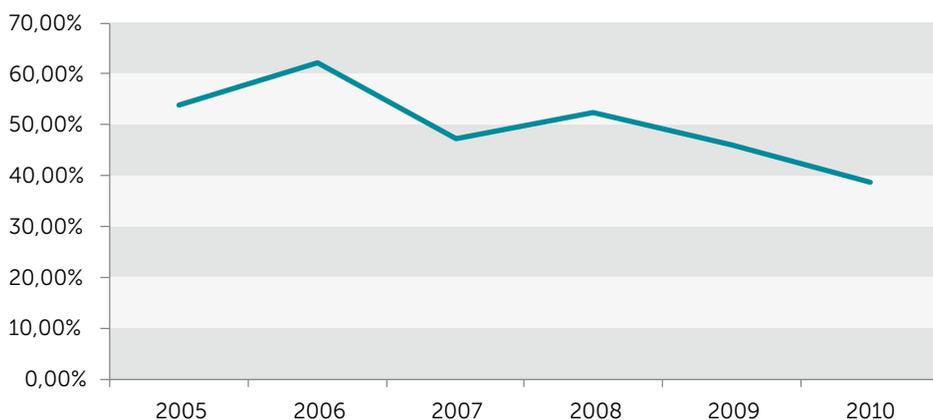
En el plano normativo la LCDCV recoge en su preámbulo referencias expresas a los acuerdos internacionales más importantes en materia de desarrollo y de forma expresa en sus objetivos señala que "la actividad de la Generalitat y de las otras instituciones, entidades y administraciones públicas de la Comunitat Valenciana en materia de cooperación al desarrollo, inspirada en la Declaración y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, (...) se orientará a propiciar tanto el desarrollo integral de las personas, pueblos y países empobrecidos como la concienciación y el compromiso responsable de la sociedad valenciana en esta urgente tarea", si bien tampoco define en su articulado más referencias expresas que condicionen y vinculen de forma concreta la AOD valenciana con el logro de los ODM.

Del análisis discursivo realizado se desprende que la mayor o menor vinculación de la ayuda de la Generalitat con los ODM responde más a las prioridades mostradas por los agentes de cooperación que a una voluntad expresa de la propia Generalitat trasladada en directrices y decisiones tendentes a dar un mayor peso de los mismos en el cómputo general de su ayuda. El estudio de los diferentes convenios de colaboración suscritos de forma directa por la Generalitat, y por tanto donde su capacidad de decisión es mayor, tampoco muestran una tendencia clara en relación con los ODM.

Para el estudio cuantitativo en el caso específico de la Generalitat Valenciana, sí existe información para estimar de forma más directa el peso de los ODM sobre el total de su AOD. Atendiendo a los datos ofrecidos por DGPOLDE, y con alguna oscilación en los años intermedios, el porcentaje de la ayuda de la Generalitat Valenciana que se dirige a metas relativas a los ODM ha descendido del 53,89% al 38,72% entre 2005 y 2010 (gráfico 44).

Gráfico 44

Evolución de la AOD destinada por la Generalitat Valenciana a metas relativas a los ODM (%AOD total)



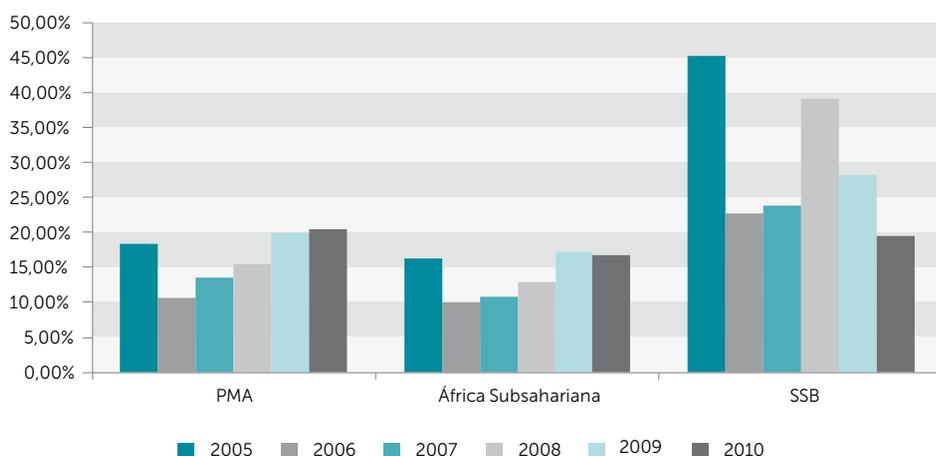
Fuente: DGPOLDE

El descenso del peso de los ODM en la AOD de la Generalitat Valenciana parece apreciarse de forma más marcada en su orientación sectorial y, en concreto, en la atención dedicada a los SSB. Aunque de nuevo con marcadas oscilaciones, cabe señalar que si en 2005 el 45,15% de la AOD de la Generalitat Valenciana tuvo por destino algún ámbito relativo a SSB, en 2010 esta cifra había caído al 19,47%. Este descenso en SSB constata la falta de planificación de la AOD de la Generalitat, donde a pesar de situar los SSB en primer plano en el ámbito discursivo la falta de indicadores y orientaciones cuantitativas no han garantizado su peso respecto al total de la AOD. Los datos de 2010, con un 19,47%, contrastan con el hecho de ser el único año del periodo donde el Plan Anual establecía un mínimo 50% de las ayudas a la satisfacción de las necesidades sociales básicas.

Por su parte, en cuanto al componente geográfico más ligado a los ODM, se aprecia que África Subsahariana y el grupo de los PMA sufrieron un acusado descenso en 2006, mostrando a continuación un paulatino incremento hasta volver a situarse en niveles parecidos a los de 2005. Así, en 2010 la Generalitat Valenciana dedicó el 16,68% a África Subsahariana y el 20,51% a los PMA. En este sentido puede destacarse que la Generalitat ha cumplido con las previsiones respecto a las asignaciones mínimas a los PMA que desde el año 2007 ha establecido en sus Planes Anuales alcanzando el mínimo del 20% establecido en el PDCV08/11 para el último año de vigencia del plan.

Gráfico 45

Evolución de la AOD de la Generalitat Valenciana a ámbitos ligados a los ODM (%AOD total)



Fuente: DGPOLDE

En este último gráfico puede observarse la tendencia positiva en la evolución geográfica respecto a África Subsahariana y los PMA, y la tendencia negativa y volátil que muestra el apoyo a los SSB.

LA COOPERACIÓN VALENCIANA Y LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA

De acuerdo con lo señalado por Martínez y Sanahuja (Martínez y Sanahuja, 2009 y 2012) la Declaración de París es una agenda emanada y dirigida hacia los Estados y, por tanto, sus propuestas de actuación apuntan hacia los sistemas estatales de ayuda. Ello quiere decir que la adopción de esta agenda por parte de los gobiernos autonómicos y locales debe hacerse de acuerdo a su propia naturaleza y sobre todo atendiendo a las características y potencialidades específicas de la cooperación descentralizada española. En las líneas que siguen se analizan la adopción de los principios de Apropiación, Alineamiento y

Armonización por parte de los actores de la cooperación valenciana así como su reinterpretación al ámbito de la cooperación descentralizada⁶⁹.

Alineamiento y apropiación

En la Declaración de París el principio de apropiación se define como la necesidad de que sean los países en desarrollo quienes ejerzan una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y en consecuencia los países donantes se comprometan a respetarlas y a reforzar su capacidad para llevarlas a cabo (CONGD/Campaña del Milenio, 2008). El alineamiento, por su parte, añade a la exigencia anterior el compromiso de los países donantes en circunscribir su ayuda a las estrategias nacionales de desarrollo, instituciones y procedimientos de los países receptores (CONGD/Campaña del Milenio, 2008). Para analizar la coherencia de la AOD valenciana respecto a los principios de alineamiento y apropiación estudiaremos, por una parte, su incorporación en el ámbito normativo y de planificación y, por otra, algunos de los indicadores determinantes en la eficacia como el peso de la ayuda ligada, la inversión en sectores claves para la apropiación democrática, la dispersión de la ayuda y su predictibilidad.

El principio de apropiación de París se ha redefinido por algunos autores como el principio de apropiación democrática, siendo ésta la contribución fundamental que desde la especificidad de la cooperación descentralizada se puede realizar a la mejora de la eficacia de la AOD. La apropiación democrática, la que legitima determinadas políticas gubernamentales, sólo puede darse en un contexto de participación de la sociedad civil y donde lo local permita articular la definición de políticas de desarrollo vinculadas con las personas. Siguiendo esta lógica, la cooperación descentralizada ofrece unas condiciones favorables para actuar: por un lado fortaleciendo los gobiernos locales y promoviendo su participación e influencia en los espacios de discusión y elaboración de las políticas de desarrollo de carácter nacional y, por otro, apostando por el fortalecimiento del tejido social mediante el apoyo a organizaciones de la sociedad civil y el establecimiento de marcos que permitan la participación y ejercicio de las libertades públicas (Martínez y Santander, 2009 y 2011).

El análisis discursivo permite identificar que esta concepción de apropiación democrática, así como el papel de la cooperación descentralizada en su promoción, subyace en los diferentes documentos normativos y de planificación de la cooperación valenciana. Así la Generalitat considera el "fortalecimiento de las estructuras democráticas, la gobernabilidad, la gestión descentralizada así como el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación ciudadana" como una de sus prioridades horizontales reflejadas en los sucesivos planes directores y anuales. La LCDCV y las prioridades sectoriales especificadas en las sucesivas convocatorias anuales también demuestran la relevancia dada a la

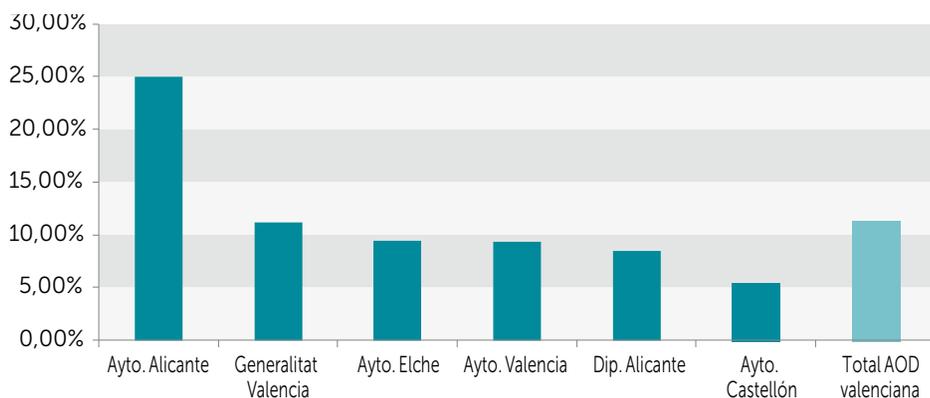
⁶⁹ Los otros principios de París: gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua y rendición de cuentas son analizados en otros capítulos del presente estudio.

apropiación democrática en el ámbito normativo autonómico. Contrariamente a lo que sería lógico las convocatorias anuales de cooperación de ayuntamientos y diputaciones, con la única excepción de la Diputación de Valencia, no han incluido el fortalecimiento de los gobiernos locales como una de sus prioridades en materia de desarrollo.

En este sentido, cuando se analiza el peso que tales iniciativas han tenido en la distribución final de recursos observamos que el conjunto de las administraciones públicas valencianas dedicaron al sector de *Gobierno y Sociedad Civil* el 11,41% de su AOD en el periodo 2005-2010 (gráfico 46). Destaca el peso que dedicó el Ayuntamiento de Alicante a este ámbito de trabajo, en el que concentró la cuarta parte de sus recursos en el periodo señalado. Con cantidades notablemente inferiores aparecen la Generalitat Valenciana (11,16%), los Ayuntamientos de Elche (9,42%) y de Valencia (9,38%), la Diputación de Alicante (8,50%) y el Ayuntamiento de Castellón (5,52%).

Gráfico 46.

Peso del sector de Gobierno y Sociedad Civil en diversos actores de la cooperación valenciana (2005-2010)

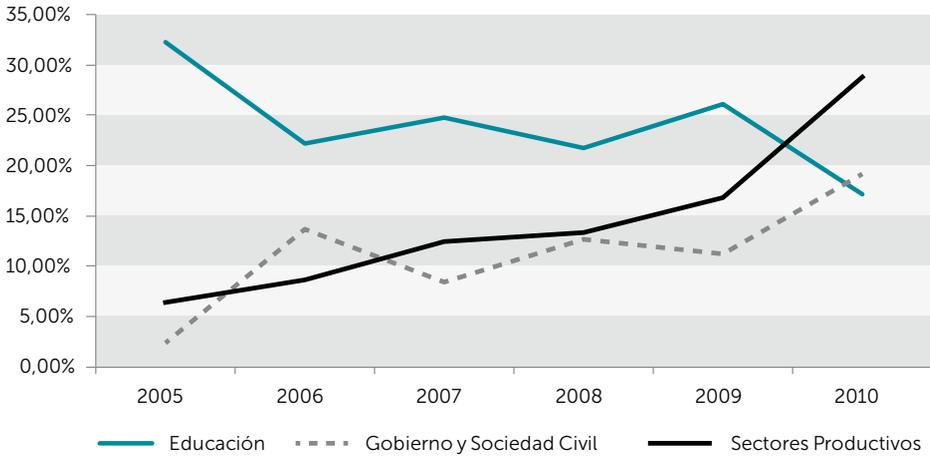


Fuente: DGPOLDE

No obstante, como se observa en el gráfico 47, merece destacar que la evolución considerando el conjunto de actores de la AOD Valenciana, muestra un incremento progresivo de la financiación de acciones enmarcadas en el sector *Gobierno y Sociedad Civil*, que pasó en el periodo 2005/2010 del 2,33% al 19,12%. En el mismo periodo se incrementó notablemente el apoyo a Sectores Productivos, cuyo peso se incrementó progresivamente en el periodo 2005-2010, pasando del 6,37% al 28,78%, mientras que se aprecia una progresiva pérdida de peso de la Educación en la AOD valenciana, un sector que ha pasado de recibir el 32,30% en 2005 al 17,17% en 2010.

Gráfico 47

Evolución de algunos sectores seleccionados en la AOD valenciana



Fuente: DGPOLDE

En este nivel de análisis hay que tener en cuenta que la asignación por sectores puede inducir a errores respecto al impacto de la AOD en el fortalecimiento de las administraciones públicas de los países del Sur. En algunos casos hay proyectos gestionados y ejecutados por ONGD que se dirigen tanto a reforzar estrategias de desarrollo lideradas por gobiernos locales y regionales, como a apoyar el trabajo de autoridades sanitarias y educativas con dependencia ministerial. También, como en el caso del Ayuntamiento de Elche, el programa de cooperación directa con Guinea Bissau se ha realizado apoyándose en diferentes administraciones locales y fortaleciendo su capacidad de gestión, sin embargo la codificación de los proyectos no se refleja en *Gobierno y Sociedad Civil*, sino en los respectivos ámbitos de actuación: salud, educación, e infraestructuras. Por esta razón el análisis efectivo sobre la apropiación y alineamiento resulta bastante más complejo y debería realizarse tomándose en cuenta tanto las contrapartes efectivas de los proyectos, como su inserción en planes de desarrollo nacional y local liderados por las administraciones competentes en sus respectivos países. Los datos estadísticos disponibles no facilitan la profundización en dicho análisis.

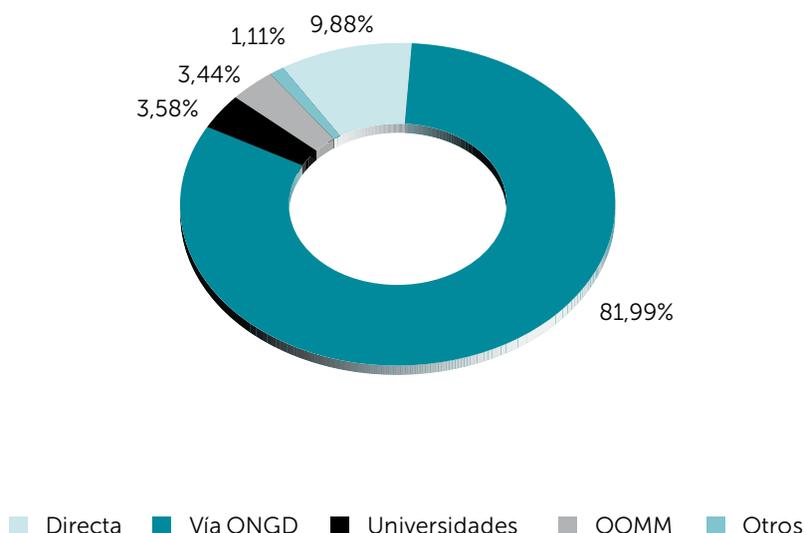
En cualquier caso, el incremento de la ayuda en el sector *Gobierno y Sociedad Civil* que refleja el gráfico 47, parece responder en mayor medida a un cambio de tendencia en las prioridades de las ONGD que a una apuesta planificada de los actores valencianos de cooperación. En general las intervenciones de las ONGD en este sector se centran más en el apoyo organizativo y la promoción del enfoque en derechos que al apoyo directo a gobiernos locales, siendo relativamente pocas las ONGD que tienen como contrapartes a administraciones públicas del Sur. Por su parte, los actores de cooperación valencianos, como puede observarse en el gráfico 48, muestran una tendencia mayoritaria por

la cooperación indirecta. De esta manera, el fortalecimiento de los gobiernos locales y el apoyo a los procesos de descentralización, cuyo ámbito de intervención más apropiado sería el establecimiento de acuerdos de cooperación directa entre gobiernos locales del Norte y del Sur, no encuentra los mecanismos necesarios para su canalización.

En este punto merece destacar que la apuesta por la cooperación directa supone un esfuerzo institucional mayor por parte de los donantes, implicando no solamente al personal destinado a la gestión de las ayudas, sino aportando personal técnico especializado en gestión de políticas y servicios públicos y asumiendo un mayor peso en la ejecución directa de las acciones y unos compromisos políticos de mayor calado. En la actualidad el escaso desarrollo institucional de la cooperación para el desarrollo entre los donantes valencianos hace inviable, de forma inmediata, un incremento substancial de la cooperación directa.

Gráfico 48

Distribución de la AOD valenciana por vías de canalización (2005-2010)

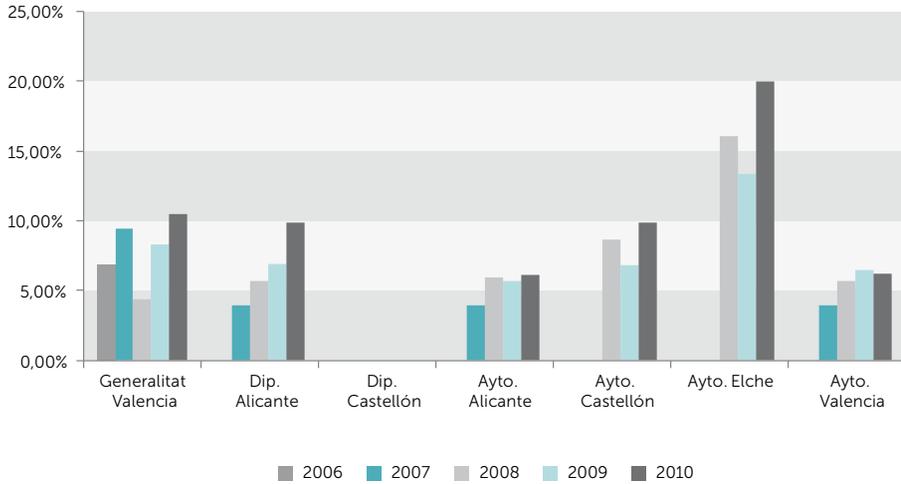


Fuente: DGPOLDE

En el caso de la AOD valenciana únicamente el FVS ha avanzado en este sentido apostando por el trabajo en sectores específicos destinados al fortalecimiento de las administraciones locales. El otro ejemplo positivo en este sentido es el programa de cooperación directa del Ayuntamiento de Elche, a través del cual se promueve y fortalece el papel de los gobiernos locales y las administraciones públicas de los países del Sur como los agentes responsables en la prestación de servicios públicos de salud, educación y servicios básicos.

Gráfico 49

Evolución por actores de la AOD valenciana canalizada de forma directa (2006-2010)



Fuente: DGPOLDE

Por otro lado, resulta importante señalar que durante el periodo estudiado únicamente el Ayuntamiento de Elche ha ejecutado acciones de cooperación mediante gestión directa. En el resto de actores, los porcentajes de gestión directa se refieren exclusivamente a acciones de sensibilización y educación para el desarrollo, gastos de funcionamiento y programas de formación y becas en el exterior. La media para el periodo sitúa el porcentaje de AOD valenciana canalizada por vía directa en un 7,6%⁷⁰.

En este sentido también es necesario destacar que, efectivamente, la vía de canalización no explica en sí mismo un mayor o menor peso de la AOD dirigida hacia el apoyo a procesos de fortalecimiento democrático, pues tanto ONGD, como otros agentes de cooperación, tiene en sus agendas propuestas en esta línea de intervención. Por ello merece la pena destacar tres tendencias generalizadas en la gestión de la AOD que suponen un serio obstáculo para apoyar procesos de apropiación democrática y por tanto limita la capacidad de la cooperación descentralizada en aquellos ámbitos en los que se le considera un actor especializado y con mayor potencialidad.

En primer lugar la AOD valenciana no ha conseguido liberarse de cierta obsesión por la materialización de la ayuda en resultados tangibles. Esto se refleja en la preferencia mostrada por financiar proyectos de infraestructuras y dotación de equipos, dejando fuera de la agenda aquellos proyectos más intangibles como son los dirigidos al apoyo de procesos organizativos, fortalecimiento del tejido social o mejora en la gestión de servicios públicos. Esta tendencia por las obras físicas es consecuencia, por un lado, de las limitadas capacidades de los

⁷⁰ Para obtener los datos sobre cooperación directa ha sido necesario revisar y codificar correctamente los datos ofrecidos por DGPOLDE.

actores de cooperación para el seguimiento y evaluación de las acciones que subvencionan por lo que se tiende a financiar proyectos más visibles y de resultados, aparentemente, más demostrables. Por otro, persiste cierta desconfianza hacia las ONGD que se traslada a los proyectos mediante el establecimiento de limitaciones arbitrarias en los costes de personal, lo que vuelve a reducir la posibilidad de financiación de proyectos de fortalecimiento del tejido social en beneficio de aquellos dirigidos a la dotación de infraestructuras⁷¹. Dentro de este ámbito normativo, la inexistencia de convocatorias específicas para proyectos de este tipo y la aplicación de baremos donde prevalecen la prioridad en el apoyo a necesidades sociales básicas constituyen también obstáculos que desincentivan la presentación de proyectos dirigidos al fortalecimiento democrático en sus diferentes vertientes.

En segundo lugar, la mejora de las capacidades de los gobiernos locales y el fortalecimiento de la sociedad civil, esenciales en la promoción de la gobernabilidad democrática, son objetivos que por definición exigen apoyos dilatados en el tiempo, basados en unas relaciones estables y de confianza, y requieren de un acompañamiento y seguimiento continuo (Martínez y Santander, 2011; Santander 2010). Todo ello necesita unos marcos de financiación plurianuales y estables de los que precisamente carece la práctica totalidad de la cooperación descentralizada valenciana donde los compromisos de financiación son de carácter anual y la planificación o no existe o, como en el caso de la Generalitat, no garantiza la apuesta en procesos de medio y largo plazo⁷².

En tercer y último lugar, la cooperación descentralizada valenciana se ha caracterizado por una tendencia a la fragmentación y la atomización cada vez mayor. La concesión de subvenciones a un número cada vez mayor de entidades y la reducción de la financiación por proyecto responde a un planteamiento político de mantener buenas relaciones con el mayor número de entidades y ofrecer cifras mediáticamente positivas -más proyectos y más organizaciones subvencionadas- independientemente del impacto agregado logrado y de la capacidad de las organizaciones de intervención en el Sur y de su base social en el Norte, lo que finalmente genera una menor apropiación democrática. En este sentido, la fragmentación se traduce en una elevada dispersión de la ayuda en multitud de intervenciones de escasa cuantía y duración, lo que no genera el marco adecuado para el impulso de los procesos de participación que la verdadera apropiación democrática de la ayuda requiere (Martínez y Sanahuja, 2009; Martínez y Santander, 2010).

⁷¹ En el capítulo de análisis del marco normativo se aborda esta cuestión. El Decreto de Bases 201/1997 vigente hasta 2010 establecía la limitación de los costes de personal subvencionables en un 30% del coste total del proyecto. El decreto 105/2010 no incluye tal limitación, pero remite su fijación a las órdenes de convocatoria, que en 2012 ha sido incluida. Por otra parte la transposición de la normativa hacia las entidades locales y diputaciones ha llevado a que varias entidades mantengan en sus bases la misma limitación.

⁷² En el análisis del marco normativo y de planificación se ha tratado este aspecto: reducción a 24 meses de la financiación de la Generalitat a proyectos plurianuales, inexistencia de planes estratégicos a medio plazo, etc...

Enlazando con este último argumento, una de las debilidades que se vinculan directamente con los planteamientos de la Declaración de París radica en la fragmentación y atomización de la cooperación descentralizada, que se refleja en un número considerable de donantes con presupuestos, en la mayor parte de los casos, bastante reducidos que a su vez son distribuidos entre un número elevado de intervenciones. Este modelo de gestión de la ayuda lleva aparejada una serie de limitaciones que cuestionan no sólo la eficacia de la ayuda sino también su eficiencia. Se genera así un círculo vicioso donde la multiplicidad de convocatorias con diferentes y excesivamente burocratizados mecanismos de gestión de subvenciones suponen un incremento de los costes administrativos, tanto de los donantes como de las organizaciones que asumen la ejecución de los fondos, absorbiendo así una parte importante de los escasos recursos humanos y materiales disponibles y limitando las capacidades para llevar a cabo funciones básicas de evaluación, reflexión y aprendizaje que permitan una mayor grado de especialización, coordinación y complementariedad de las políticas de desarrollo (Martínez, 2011).

En el caso de la cooperación valenciana, si se atiende a la financiación media por proyecto, se aprecia una tendencia decreciente en los últimos años. Entre 2005 y 2008 la AOD desembolsada creció de forma proporcionalmente mayor al número de proyectos realizados, lo que hizo incrementar progresivamente la financiación media de las intervenciones, alcanzando su mayor cuantía en 2008 con 104.000 euros (tabla 4).

Tabla 4

Financiación media de las intervenciones de la AOD valenciana

	AODE (Millones de Euros)	Número de proyectos	Coste medio (Euros)
2005	27,07	502	53.924
2006	30,46	557	54.686
2007	36,92	559	66.047
2008	72,28	695	104.000
2009	44,39	486	91.337
2010	27,58	495	55.717.
Total	238,7	3.294	72.465

Fuente: DGPOLDE

No obstante, a partir de 2008 se detecta una tendencia negativa, llamando especialmente la atención la evolución registrada entre 2009 y 2010, ya que mientras la AOD desembolsada cayó en esos años de 44,39 a 27,58 millones de euros, el número de proyectos financiados se incrementó de 486 a 495,

reduciéndose la cuantía media por intervención de los 91.337 a los 55.717 euros. Esta tendencia se aprecia claramente en el caso de la Generalitat Valenciana. Aunque con algunas oscilaciones, la cuantía media de las intervenciones financiadas por este actor pasa de los 184.957 a los 102.379 euros entre 2005 y los 2010, habiéndose situado previamente en 2008 en una cifra cercana a los 200.000 euros (tabla 5). En sintonía con lo señalado para el conjunto de la AOD valenciana, en el caso de la Generalitat es especialmente significativa la evolución registrada entre 2009 y 2010, al reducirse un 40% la ayuda desembolsada pero aumentar un 13% el número de proyectos financiados.

Tabla 5
Financiación media de las intervenciones de AOD de la Generalitat Valenciana

	AODE (Millones de Euros)	Número de proyectos	Coste Medio (Euros)	Número de entidades financiadas
2002	19,60	115	170.435	54
2003	15,27	78	195.769	39
2004	21,49	110	195.364	48
2005	21,64	117	184.957	48
2006	25,46	149	170.872	67
2007	30,62	193	158.653	77
2008	64,81	326	198.804	98
2009	39,14	201	194.726	126
2010	23,24	227	102.379	114
Total	204,91	1.213	168.928	75*

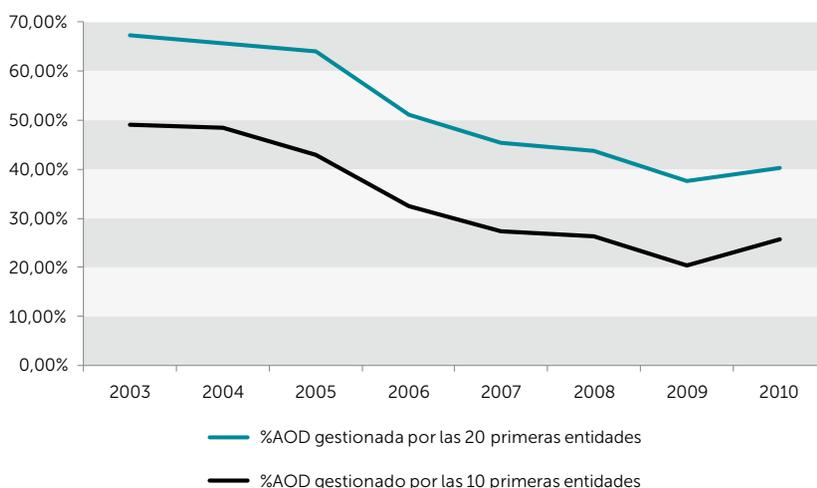
* En el caso del nº de entidades financiadas el total se refiere al promedio de los años recogidos

Fuente: DGPOLDE

Si la financiación por proyecto muestra una tendencia clara hacia la atomización, no lo es menos la distribución de la ayuda por entidades. Así para presupuestos relativamente similares entre el año 2002 y 2010 se duplicó el número de entidades financiadas por la Generalitat pasando de 54 a 114 (tabla 5). Siguiendo con este análisis, como refleja el gráfico 50, el porcentaje de AOD gestionado por las 10 y las 20 ONGD más subvencionadas cada año se ha reducido del 67,31% y el 49,04% respectivamente en 2003, al 40,33% y 25,72% en 2010.

Gráfico 50

Evolución de la AOD de la Generalitat gestionado por las entidades más financiadas (2003-2010)



Fuente: DGPOLDE

Un análisis más detallado de la concentración de la ayuda entre las entidades más financiadas arroja también unos resultados altamente volátiles. De esta manera, observando las 20 organizaciones más financiadas en cada año en el periodo 2003-2010 contamos hasta 74 entidades diferentes. De ellas 57 organizaciones no recibieron ninguna subvención en algunos de los años estudiados, mientras cinco organizaciones, con subvenciones en algunos casos cercanas a los dos millones de euros anuales, sólo han recibido financiación en uno o dos años de todo el periodo analizado⁷³.

Del análisis realizado se deduce una clara tendencia en la AOD de la Generalitat hacia la atomización, con financiaciones medias cada vez menores por proyecto y su distribución entre un número cada vez mayor de entidades. Esta tendencia se agrava si consideramos el descenso en la concentración de la AOD entre las entidades más financiadas y la variabilidad entre éstas. Una consecuencia que se deriva de este alto grado de volatilidad es la imposibilidad por parte de la mayor parte de las entidades de enfrentar con garantías de continuidad procesos de desarrollo a medio y largo plazo ante la falta de seguridad respecto al mantenimiento de financiación por parte de la Generalitat.

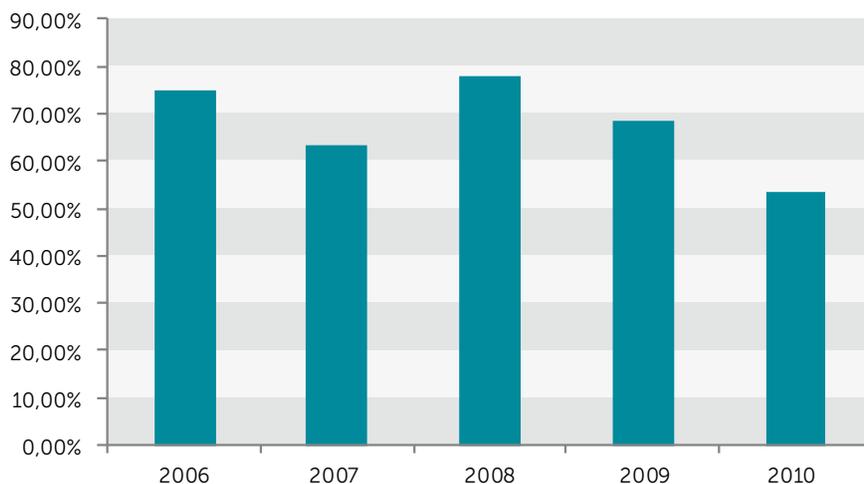
Otro indicador utilizado para valorar el efecto de la atomización y fragmentación de la ayuda es la dispersión geográfica que ello supone. En este sentido la planificación es el principal instrumento para tratar de concentrar la ayuda en sectores y países prioritarios. La Generalitat es la Comunidad Autónoma que

⁷³ En el anexo 3 se incluyen las tablas descriptivas de la concentración anual de la ayuda por entidades.

mayor número de países contempla como prioritarios o de atención específica. Los planes anuales han fijado, como elemento reductor de la dispersión, la concentración en los 21 países prioritarios del 75%⁷⁴ como mínimo de la AOD de la Generalitat. Sin embargo el análisis de las cifras apunta al incumplimiento de tales previsiones y una reducción de la concentración en los países prioritarios en los últimos años (gráfico 51).

Grafico 51

Evolución de la AOD de la Generalitat en los países prioritarios (2006-2010)



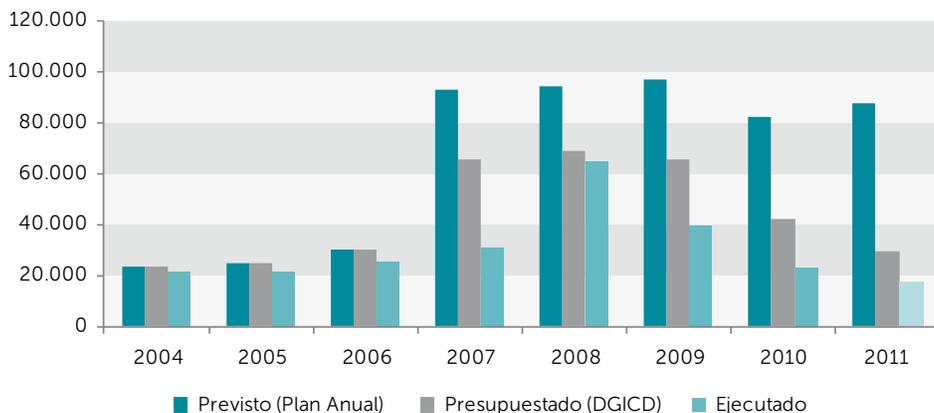
Fuente: DGPOLDE

Enlazando con lo anterior, si ante las entidades la financiación de la Generalitat resulta poco previsible, el análisis de la evolución presupuestaria de la Generalitat vuelve a poner en evidencia la falta de predictibilidad de su AOD. Tal como se observa el gráfico 52, las diferencias entre las previsiones presupuestarias y la ejecución real de la AOD de la Generalitat se ha incrementado en los últimos años mostrando disparidades muy elevadas. Precisamente tras la aprobación en 2007 de la LVCD, que incluía la dotación mínima del programa de cooperación en el 0,7% del presupuesto de la Generalitat, es cuando mayor incongruencia se ha dado en las cifras de la AOD de la Generalitat. La ejecución presupuestaria ha caído de forma considerable pasando del 91% en el año 2004 a un 28% para el año 2010. La previsión para 2011 es que apenas se ejecute un 18% de la AOD prevista en el Plan Anual 2011.

⁷⁴ En el primer periodo de planificación se llegó a fijar en un 70%, mientras que a partir de 2008 se estableció en la cifra mínima del 75% de las ayudas a los países prioritario.

Gráfico 52

Evolución de la ejecución de la AOD de la Generalitat (2004-2011)

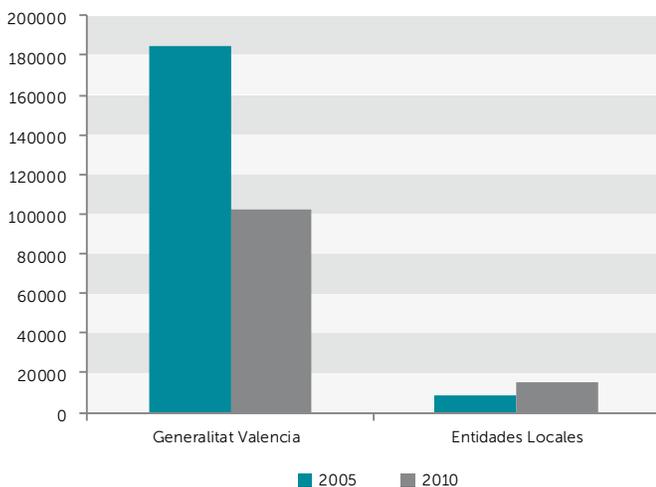


Fuente: elaboración propia a partir de Planes y presupuestos anuales de Generalitat y DGPOLDE.

En cuanto a la atomización de la financiación en las entidades locales y provinciales, se aprecia una tendencia generalizada al incremento de la cuantía media de los proyectos, justo en sentido inverso a la evolución mostrada por la Generalitat (gráfico 53).

Gráfico 53

Comparativa de la evolución en la financiación media por proyecto GV/Entidades locales.



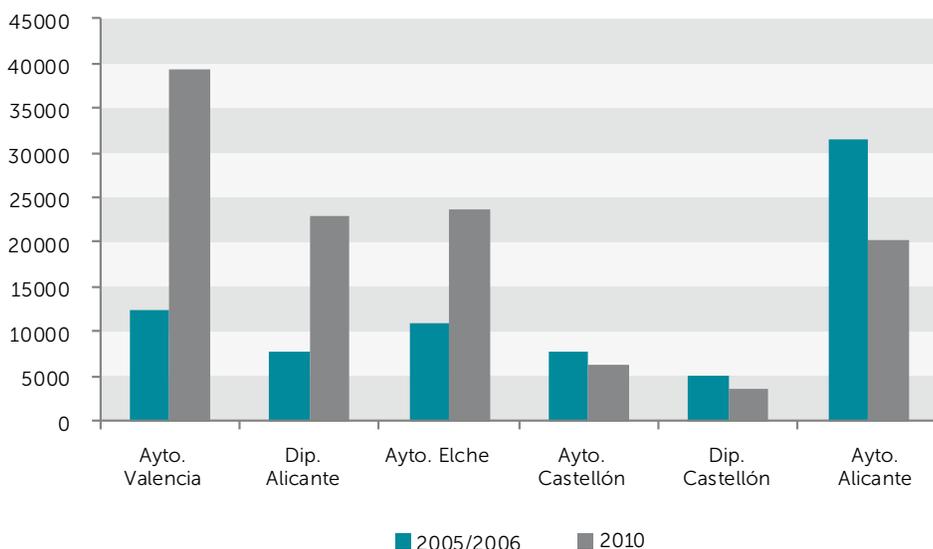
Fuente: DGPOLDE

En todo caso, la evolución es desigual entre las seis entidades objeto de estudio⁷⁵. Así, en el caso de la Diputación de Castellón, el coste medio por proyecto se redujo, entre 2006 y 2010, de 5.150 a 3.529 euros, mientras que la Diputación de Alicante, que vio incrementar el coste medio –no sin marcadas oscilaciones– de los 7.826 euros de 2005 a los 29.101 euros de 2009, volvió a ver reducido hasta los 22.798 euros en 2010 el coste medio de las intervenciones financiadas.

En lo que se refiere a los ayuntamientos, el Ayuntamiento de Alicante redujo el coste medio de las intervenciones financiadas de 31.482 a 20.246 euros entre 2006 y 2010. Por su parte, el Ayuntamiento de Castellón que incrementó el coste medio de sus intervenciones de 7.627 a 10.227 euros entre 2006 y 2008, vio reducida esta cifra hasta los 6.243 euros en 2010. Del mismo modo, el Ayuntamiento de Elche, cuya cuantía media por proyecto se incrementó de los 10.798 a los 61.288 entre 2005 y 2007, comenzó desde ese año una tendencia descendente que le llevó a situarse en los 23.552 euros en 2010. Tan sólo el Ayuntamiento de Valencia muestra una tendencia diferente a la registrada por todos estos actores. Así, de una forma más o menos constante, no exenta de algunas oscilaciones, incrementó la financiación media por intervención de los 12.414 euros de 2005 a los 39.352 euros de 2010, habiendo aumentado, por tanto, proporcionalmente más en estos últimos años la AOD desembolsada que el número de intervenciones financiadas.

Gráfico 54

Evolución financiación media por proyecto Entidades locales.



Fuente: DGPOLDE

⁷⁵ En el anexo 4 se adjunta una tabla detallada con la evolución anual de cada uno de los actores analizados.

Las cifras enunciadas anteriormente generalmente son interpretadas como una constatación del alto grado de atomización de la cooperación descentralizada y derivado de ello la alta dispersión geográfica y sectorial con el consiguiente reducido impacto de sus acciones de desarrollo. Esta es una de las principales debilidades de la CD vinculadas con la Declaración de París y que deben ser objeto de revisión, por lo que merece la pena realizar algunas lecturas. En primer lugar señalar que aunque en el caso de la Generalitat sea correcto identificar cada subvención con un proyecto⁷⁶, en el caso de las entidades locales no se da la misma relación, pues en muchos casos varias financiaciones corresponden a un mismo proyecto presentado a varias administraciones. Por esta razón sería más correcto, en relación a este indicador, hablar de subvenciones concedidas que no de proyectos subvencionados. Esta práctica, unida al hecho de que las administraciones locales tienden a financiar en sucesivas convocatorias a las mismas ONGD y a la continuidad de estas respecto a sus sectores y áreas geográficas de intervención, vendría a mitigar, en cierta medida, la fragmentación y la tendencia a la dispersión y atomización del sistema de concesión de ayudas de las entidades locales. Un estudio más detallado de esta situación, y del papel de algunas organizaciones para reconcentrar el modelo actual de dispersión de subvenciones, debería servir para que las entidades locales avancen hacia planteamientos estratégicos que superen los problemas que se derivan de su actual modelo de gestión.

Por último no hay que olvidar que la apropiación democrática debe entenderse como un proceso necesario que facilite el desarrollo de los países del Sur de acuerdo a sus prioridades, pero que debe implicar también una transformación de las políticas de cooperación de los países del Norte donde la participación de la ciudadanía defina y avale su puesta en marcha. Uno de los instrumentos de la cooperación descentralizada para conseguir dicha apropiación son sin duda los Consejos de Cooperación. En el caso de la Comunitat Valenciana merece la pena destacar que la existencia y funcionamiento de consejos de participación en materia de cooperación es menor al que muestran otras comunidades autónomas y menor a la media del Estado español⁷⁷ por lo que debería realizarse un esfuerzo para su puesta en marcha en aquellas entidades donde no existe.

Por otro lado, tal como se analizó en el apartado correspondiente a los órganos de coordinación y participación, el funcionamiento de los Consejos de Cooperación se ha centrado en aspectos concernientes a los criterios de valoración y sistemas de concesión de las ayudas, sin apenas funciones en la discusión de prioridades y formas de gestión de la ayuda. Salvo contadas excepciones los consejos no han servido para generar o abrir espacios de participación y encuentros con otros sectores sociales que podrían jugar un papel

⁷⁶ En raras ocasiones, aunque sí se ha producido en algunos casos para superar problemas de gestión administrativa, la Generalitat ha financiado el mismo año un proyecto por dos vías distintas: convenio de concesión directa y subvención mediante convocatoria.

⁷⁷ En el capítulo VI dedicado a los órganos de participación se ofrece información más detallada.

más activo en materia de cooperación para el desarrollo. Todo ello apunta a la necesidad de repensar su composición, sus funciones y su vinculación con otros colectivos sociales.

En este mismo sentido un aspecto fundamental en la eficacia de la ayuda que impulsa la agenda internacional es la asunción por parte de los donantes de las prioridades del Sur, tanto en el objetivo de desarrollo de las acciones a desarrollar como en la aplicación de los instrumentos y sistemas de gestión adecuados y eficientes para su ejecución. El modelo actual promueve unas relaciones verticales que distancian y dificultan la relación entre donantes y destinatarios⁷⁸. Por ello resulta imprescindible la generación de espacios de diálogo y encuentro con los socios y destinatarios de la cooperación. En el caso de la cooperación valenciana la preeminencia de la gestión indirecta, junto con la falta de compromisos a medio y largo plazo entre donantes y ONGD y la consiguiente falta de implicación del donante, supone un obstáculo que dificulta la creación de espacios de encuentro y diálogo con los socios del Sur que permita mejorar tanto la gestión de la ayuda como su pertinencia y adecuación a las necesidades de la población destinataria de la ayuda.

En cuanto a la ayuda ligada, su alto porcentaje en el total de la AOD española ha sido uno de los aspectos negativos destacados por las sucesivas evaluaciones del CAD. Los registros estadísticos disponibles en la actualidad únicamente ofrecen datos de la ayuda ligada de las Comunidades Autónomas para los años 2009 y 2010. No obstante, la información ofrecida al respecto es todavía confusa y no quedan claros los criterios utilizados para computar los diversos flujos como ayuda ligada. En cualquier caso, aunque en la actualidad no es posible ofrecer datos concretos, la cooperación descentralizada, que en sus inicios podía considerarse una ayuda casi completamente desligada, parece haber evolucionado negativamente, arrojando unos porcentajes cada vez mayores de ayuda ligada, mientras que la AOD de la AGE ha revertido sus tendencias iniciales mostrando un peso cada vez menor de ayuda ligada.

Armonización: Coordinación, planificación y complementariedad

El principio de armonización apunta a la necesidad de coordinación de los donantes de forma que reduzca los costes de gestión de la ayuda, para lo cual se deberá avanzar en sistemas conjuntos de planificación, financiación y ejecución de los programas de ayuda. "Los donantes coordinarán sus actividades y minimizarán el coste que hasta ahora ha supuesto el suministro de ayuda para los países receptores, mediante la armonización de los procedimientos de planificación, financiación y ejecución de los programas de ayuda" (CONGDE/ Campaña del Milenio, 2008). La Declaración de París propone el avance en el uso de disposiciones y procedimientos comunes para reducir los costes de

⁷⁸ El modelo actual, conocido como cadena de la ayuda, y los problemas derivados del mismo se encuentran descritos en Martínez, I. (2007) *La cooperación no gubernamental española en Perú*. Estudios e Informes ICEI, nº1, ICEI-UCM, Madrid; Martínez, I. y Sanahuja, J.A. (2009). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada española de España*. Fundación Carolina-CeALCI, DT 38, Madrid

gestión asociados a la disparidad de mecanismos y procedimientos de concesión y justificación de fondos de AOD, y promueve la realización de acciones coordinadas por parte de los donantes en las misiones sobre el terreno, la realización de estudios y análisis de manera conjunta para evitar la duplicidad y la sobrecarga de trabajo en los países receptores de la ayuda.

En el modelo de ayuda de la cooperación descentralizada, que se define por la multiplicidad de actores, la coordinación es sin duda un elemento indispensable para el avance en la armonización de procedimientos. Si a ello añadimos los escasos recursos de buena parte de los actores de la cooperación descentralizada, la armonización se convierte, además, en un mecanismo necesario para superar las limitaciones institucionales que individualmente manifiestan. La coordinación debe partir de una premisa previa de colaboración y no de supeditación de unos actores a otros, y debe asumir la eficacia de la cooperación para el desarrollo como una responsabilidad compartida superando los intereses individuales y apostando por el valor agregado de los diferentes actores de la cooperación descentralizada (Martínez y Santander, 2011; Martínez y Sanahuja, 2009).

Hacer efectiva la coordinación requiere de espacios apropiados para ello. En el caso de la Comunitat Valenciana existen diferentes órganos de coordinación descritos y analizados en el capítulo seis de este estudio. En relación a su eficacia en materia de coordinación los resultados de la Comisión Interterritorial e Interdepartamental hasta la fecha han sido más que escasos, mientras que el CAHE, a pesar de las fortalezas del mismo, se encuentra desde hace años estancado y con un futuro incierto. En todos ellos su marcado carácter político, sin equipos o comisiones de trabajo técnico adscritas, así como el papel predominante y en ocasiones directivo de la Generalitat, ha condicionado y limitado su efectividad. Por otro lado, la ausencia de una agenda de trabajo común y la indefinición de la política de cooperación de la Generalitat, con constantes vaivenes en cuanto a sus prioridades y objetivos y su relación con el resto de actores, han impedido consolidar procesos de coordinación estables y efectivos.

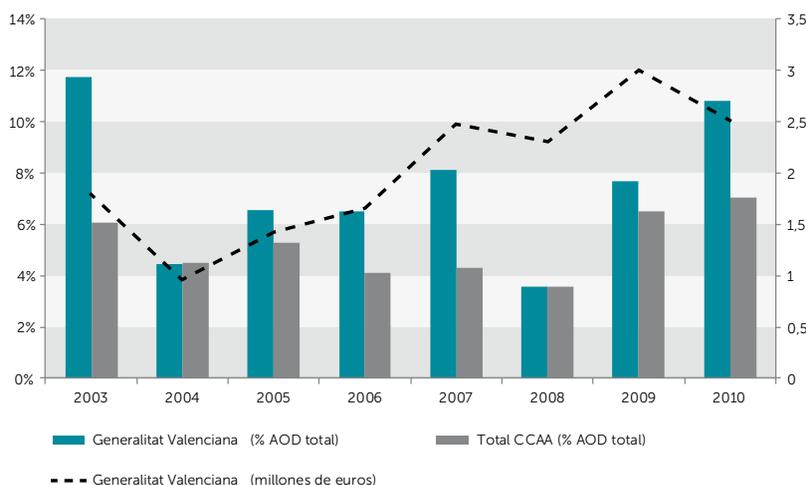
La cooperación descentralizada de la Comunitat Valenciana se caracteriza por contar con un único donante, la Generalitat, que supone más del 85% del total de la AOD, y más de 60 entidades provinciales y locales que cuentan con unos recursos económicos y humanos limitados. En este marco el papel de la Generalitat Valenciana resulta determinante como entidad con capacidad para impulsar procesos de coordinación, y destinar recursos precisamente en aquellos ámbitos en los que las entidades locales y provinciales encuentran más limitaciones. A pesar de ello la Generalitat apenas ha dedicado recursos a tales tareas, ni ha promovido la realización de estudios que permitan avanzar en tal dirección, todo ello en contraste con las actuaciones e iniciativas que en CCAA con presupuestos similares de cooperación se han llevado a cabo.

Esta falta de inversión en mejoras de la gestión de la AOD valenciana contrasta con la evolución de los gastos de funcionamiento de la Generalitat, que se han

incrementado progresivamente pasando de poco más de un millón de euros en 2003 hasta los 2,51 millones de euros en 2010, con un máximo en 2009 de tres millones de euros. Como se observa en el gráfico 56, con la excepción de los años 2004 y 2008 en que los porcentajes se mantuvieron en valores cercanos a la media de las CCAA, el resto de años la Generalitat ha dedicado unos porcentajes de su AOD muy superiores a la media autonómica a sufragar sus gastos de funcionamiento.

Gráfico 55

Evolución gastos de funcionamiento de la GV/media CCAA en % y cifras absolutas.



Fuente: DGPOLDE

Si comparamos con las comunidades autónomas con presupuestos similares, la Generalitat arroja, para el periodo 2005-2010 unos gastos de funcionamiento equivalentes al 7,20% de su AOD, mientras que el País Vasco se sitúa en un 3,01%, Navarra en un 2,76%, la Comunidad de Madrid en un 5,21% y Castilla la Mancha en un 4,53%. La evolución anual en los datos de DGPOLDE para las CCAA muestra algunas variaciones importantes en cuanto a gastos de funcionamiento, por lo que no puede descartarse cierta falta de homogeneidad en las comunidades a la hora de reportar dichos gastos. En el caso concreto de la Generalitat Valenciana las cifras mostradas en el gráfico 55 reflejan los gastos de gestión informados por el PACI a los que se han sumado algunas aportaciones que venían reflejadas como subvenciones a ONGD. Concretamente se trata de subvenciones concedidas a fundaciones dependientes de la Generalitat, cuya presidencia recae en el Conseller con competencias en materia de cooperación, que han asumido mediante dichas concesiones la contratación de parte del personal adscrito al programa de cooperación de la Generalitat⁷⁹.

⁷⁹ Se han computado como gastos de funcionamiento las aportaciones realizadas a la FFDDHH en 2009 y FUNDAR en 2010.

Los avances en materia de armonización de procedimientos arrancaron con fuerza a partir del año 2000 con la puesta en marcha de dos instrumentos de coordinación: el CAHE y REPROCEDURE⁸⁰. En este último caso se trataba de poner en marcha un sistema común para el seguimiento de los proyectos de cooperación financiados por las diferentes administraciones públicas de la Comunitat. La iniciativa partió de la Generalitat y buena parte de entidades locales asumieron y adaptaron los formularios, y trasladaron parte de la normativa de presentación y justificación de subvenciones de la Generalitat con la finalidad de crear un registro único de proyectos. La propuesta fue abandonada por parte de Generalitat dos años después de impulsarla sin que la aplicación informática llegase a estar operativa. En la actualidad se da la paradoja de que existe cierta homogeneidad de procedimientos administrativos entre las principales entidades locales y provinciales valencianas, que sin embargo no disponen de mecanismos para compartir esta información, mientras la Generalitat, impulsora de tal proceso, ha modificado sustancialmente sus disposiciones alejándose de la armonización con las entidades locales. Por otro lado, la iniciativa respondió a una decisión unilateral por parte de la Generalitat, sin el necesario trabajo previo con los agentes de cooperación, y con una clara tendencia hacia el control derivada de cierta desconfianza hacia los agentes de cooperación, donde la simplificación y uniformización de procedimientos para mejorar la eficacia de la ayuda era una prioridad de segundo nivel. De esta manera las entidades locales se dotaron de unos procedimientos para la presentación y justificación de proyectos que no se corresponden ni con sus capacidades de gestión ni con sus volumen de financiación generando el efecto contrario al esperado, es decir, incrementando la carga administrativa y burocrática mediante un sistema que no se adapta a las características de proximidad y relación directa con los agentes de cooperación que debería haber permitido mecanismos más ágiles y simplificados de gestión.

En lo que respecta al CAHE, aunque inicialmente si permitió mejorar la coordinación y facilitar la solicitud de ayudas de acción humanitaria, no se avanzó en aspectos claves para una gestión ágil y unificada de fondos, manteniendo cada entidad sus propios sistemas de financiación y justificación individualizados. A pesar de la identificación de tales debilidades y su inclusión en la planificación de la Generalitat desde el año 2004, la Generalitat nunca ha mostrado la voluntad suficiente para culminar el proceso y más bien ha marcado distancias adoptando una actitud directiva y una tendencia hacia la toma de decisiones unilaterales que debilita las funciones del CAHE.

En materia de planificación como se ha señalado únicamente la Generalitat, el Ayuntamiento de Elche y el Ayuntamiento de Valencia han elaborado documentos de planificación. Varias entidades locales asumen las prioridades geográficas y sectoriales de la Generalitat, lo que supone en cierta manera un avance en la coordinación y un principio de apropiación por parte de las entidades locales de la planificación autonómica. En el ámbito de la Comunidad Valenciana, donde la Generalitat tiene un peso específico significativo, parecería lógico poder avanzar a una planificación conjunta de la AOD valenciana. Para ello

⁸⁰ Explicada en el capítulo cuatro, marco normativo de las entidades locales.

sería necesario un cambio de planteamiento por parte de la Generalitat superando la individualidad y las tendencias directivas recientes para dar paso a una concepción en la que la coordinación se sustente en procesos colectivos de reflexión y toma de decisiones considerando la necesidad de avanzar hacia una política de cooperación autonómica con un amplio consenso y participación de los agentes de cooperación. La planificación conjunta, que debería partir de un estudio previo de la cooperación valenciana y un proceso de participación adecuado, debería contribuir a establecer un nuevo modelo, más coherente y complementario, con procesos de responsabilidad mutua y por tanto orientado al intercambio de información, el aprendizaje y la mejora de la calidad. En este marco deberían compartirse y establecerse mecanismos eficaces de evaluación de la ayuda y coordinación sobre el terreno, lo que supliría algunas de las principales carencias de las entidades locales y fortalecería la transparencia y el débil sistema de rendición de cuentas de la AOD valenciana actual.

Por otro lado, la complementariedad en las acciones de desarrollo que parecía tener cierta importancia en los primeros años de la cooperación descentralizada de la Comunitat se ha ido diluyendo con el paso de los años. Las bases de convocatoria de educación para el desarrollo de la Generalitat priorizaban la financiación de aquellos proyectos que contaran con financiación municipal, generando así una dinámica positiva de apoyo y refuerzo a las acciones impulsadas por las entidades locales. De esta manera una administración con recursos importantes, pero con una base social dispersa y una relación menos directa con la ciudadanía, reforzaba acciones de educación y sensibilización seleccionadas por las entidades locales y por tanto con una mayor proximidad y una relación directa con la población, en una colaboración que aprovechaba las capacidades y fortalezas de ambos actores. Por su parte las entidades locales, con escasas y puntuales salvedades, han mostrado una tendencia hacia la cofinanciación de proyectos de desarrollo que contaran con apoyos de otras entidades locales, gobiernos autónomos o la AECID. En este caso, las entidades locales, con limitaciones importantes para apoyar por sí solos proyectos de cierta envergadura y realizar funciones decisivas para verificar y asegurar el impacto de las acciones, cubrían este vacío mediante la suma de aportaciones o las funciones de seguimiento y evaluación que administraciones superiores sí pueden proporcionar. Aunque de alguna manera las entidades locales intentan mantener en la práctica esta complementariedad en la financiación de acciones de desarrollo, esta lógica no se ha concretado ni en disposiciones normativas, ni en el establecimiento de acuerdos de coordinación con otros actores de la cooperación descentralizada. Por su parte, la Generalitat Valenciana suprimió en 2001 de sus bases de convocatoria de educación la priorización de acciones apoyadas por entidades locales, eliminando una de las disposiciones tendentes a la complementariedad.

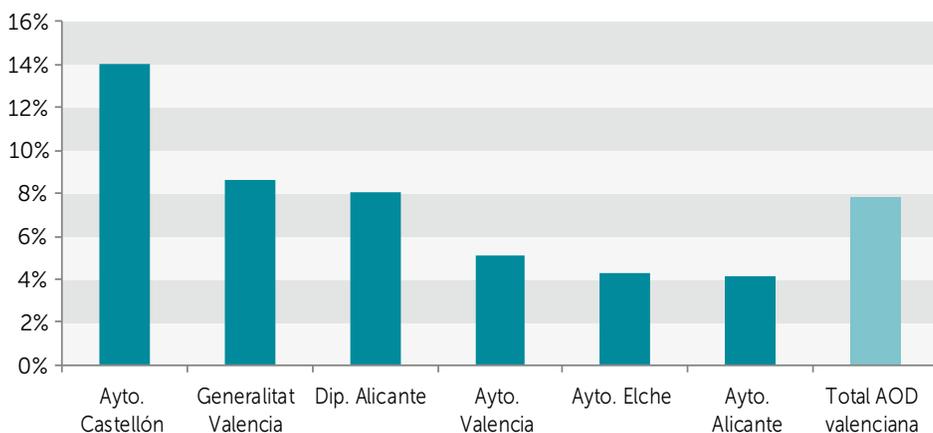
Especialización

La creciente heterogeneidad y diversidad de donantes encierra interesantes potencialidades para el sistema de ayuda. En este sentido, el Código de Conducta sobre la Complementariedad y la División del Trabajo, aprobado en 2007 por la

UE, pretende configurar un sistema de cooperación más ordenado, racional y eficaz, en el que los donantes avancen hacia una cierta especialización sectorial y geográfica a partir de las diferentes experiencias y capacidades atesoradas por cada uno. En coherencia con este acuerdo adquiere especial relevancia, que los actores descentralizados concentren su actividad de cooperación en aquellos ámbitos en los que su especificidad parecen conferirle un claro valor añadido. Entre estos destacan, el sector de *Gobierno y Sociedad Civil*, analizado anteriormente, y el ámbito de la Educación para el Desarrollo, en el que la cooperación descentralizada presenta ventajas comparativas relacionadas con la cercanía y acceso a la ciudadanía.

En cuanto a la Educación para el Desarrollo, la cooperación valenciana dedicó a este sector de intervención el 7,76% de la AOD desembolsada en el periodo 2005-2010 (gráfico 56). El Ayuntamiento de Castellón (14,02%) fue quien mayor peso otorgó dentro de su AOD a este ámbito de trabajo, seguido, ya con un peso más reducido, por la Generalitat de Valencia (8,58%) y la Diputación de Alicante (8,02%). Por su parte, los Ayuntamientos de Valencia (5,11%), de Elche (4,25%) y de Alicante (4,11%) destinaron a la Educación para el Desarrollo cantidades sensiblemente menores.

Gráfico 56.
Peso de la Educación para el Desarrollo en diversos actores de la cooperación valenciana (2005-2010)



Fuente: DGPOLDE

A partir de estos datos puede concluirse que el apoyo a las acciones de educación para el desarrollo se encuentra lejos de ser considerado un ámbito estratégico para los actores de la cooperación valenciana y apenas tres actores se encuentran en la horquilla del 8/10% y sólo uno de ellos supera el 10% establecido en el Pacto Valenciano Contra la Pobreza.

Por otro lado, únicamente el Ayuntamiento de Castellón y el Ayuntamiento de Elche han diseñado programas propios de educación para el desarrollo. En el caso de Ayuntamiento de Castellón centrado en educación formal y en el caso de Elche con un planteamiento más amplio que abarca acciones de formación para el profesorado, acciones de sensibilización y cursos de educación para el desarrollo. Ambos programas nacen desde una concepción muy participativa lo que contribuye a mejorar su impacto y la implicación de la ciudadanía. La Generalitat cuenta con un programa propio de educación y sensibilización que bajo el nombre genérico de Solidaria incluye talleres, exposiciones, conciertos y una jornada de reflexión. Este programa viene realizándose desde el año 2001 e incluye actividades en diferentes municipios de la Comunitat.

Con excepción de los programas citados, que permiten una continuidad y estabilidad en las actividades, la práctica totalidad de acciones de educación para el desarrollo continúan limitadas por una financiación a corto plazo y la ausencia de una planificación estratégica de los actores de cooperación, lo que en un ámbito de trabajo que pretende la trasmisión de valores y la toma de conciencia e implicación de la ciudadanía, resultan condicionantes sobre la eficacia y el impacto de las acciones realizadas.

En la actualidad, y a pesar de las carencias de la cooperación valenciana, algunos de los actores valencianos de cooperación han desarrollado y acumulado experiencias interesantes en la gestión de su AOD. Partiendo de esta realidad, y teniendo presente la asimetría y las diferentes capacidades de los donantes valencianos, resulta necesario que se asuma la necesidad de avanzar en las líneas que marca la agenda internacional promoviendo una mayor especialización y complementariedad en las acciones de cooperación.

9 Conclusiones y recomendaciones

A. MARCO INSTITUCIONAL

Un mapa de la cooperación asimétrico

1. El mapa de la cooperación valenciana se caracteriza por una gran asimetría entre los actores que lo componen. Esta desproporción entre actores se refleja en lo económico, donde un único donante, la Generalitat, aporta alrededor del 85% del total de la AOD valenciana, y en la capacidad institucional, donde alrededor de 60 entidades locales con presupuestos limitados apenas disponen de capacidades para la gestión de su AOD.
2. Aunque atendiendo a su génesis la cooperación valenciana puede considerarse pionera dentro del contexto de la cooperación descentralizada española –año 1989 en el caso de la Generalitat, constitución del FVS en 1992 y mediados de los noventa para buena parte de EELL– su nivel de desarrollo y cohesión institucional se encuentra en la actualidad muy alejado de los niveles alcanzados por otras comunidades autónomas.

Inestabilidad y escaso desarrollo institucional

3. El Programa de Cooperación de la Generalitat ha mostrado poca estabilidad institucional, sufriendo cambios sucesivos en cuanto a su ubicación y rango dentro de la administración, incluyendo la frustrada creación de la AVCD en 2003. Otra constatación de su inestabilidad es la renovación constante del personal directivo, equipo funcional y personal técnico asignado al programa de cooperación. Todo ello ha impedido, a pesar del desarrollo formal de un completo marco normativo, de planificación y de coordinación de su AOD, y del elevado presupuesto dedicado a gastos de gestión –muy por encima de la media del conjunto de las CCAA–, la definición de una política de cooperación coherente, con vocación de continuidad y sustentada en documentos técnicos de calidad.
4. Del conjunto de entidades de carácter local, únicamente el Ayuntamiento de Elche ha avanzado positivamente en la creación de un marco institucional de gestión de la ayuda. La consolidación de su programa de cooperación destaca respecto al resto de actores valencianos siendo un referente en cuanto a estabilidad, participación social y articulación de una política

municipal de cooperación y educación para el desarrollo. A pesar de ello las previsiones para el año 2012, con la drástica reducción del presupuesto del programa de cooperación, parecen mostrar cambios profundos en la política de cooperación del Ayuntamiento de Elche que ponen en riesgo los avances logrados hasta este momento.

5. Por su parte el FVS ha logrado cierto grado de estabilidad en sus líneas de trabajo y ha sido capaz de aglutinar un número significativo de EELL valencianas. A pesar de ello su desarrollo institucional puede considerarse menor al alcanzado por otros fondos de cooperación del Estado español. En la actualidad el FVS está estudiando la mejora de sus políticas de cooperación, lo que apunta, entre otras cuestiones, a una actualización de estatutos y el fortalecimiento de su estructura con la creación de un Consejo de Técnicos Municipales que den mayor solidez a su relación con las administraciones asociadas.

B. EVOLUCIÓN DE LA AOD VALENCIANA

Volatilidad y reducción de las aportaciones

6. Entre 2005 y 2008 la AOD valenciana subió desde los 27,07 a los 72 millones de euros. No obstante, ha experimentado una constante reducción desde 2009, situándose en los 27,58 millones de euros en 2010. Ello supuso un incremento del peso de la AOD sobre el presupuesto del 0,20% al 0,43% entre 2005 y 2008, para descender hasta el 0,16% en 2010. Esta tendencia parece agravarse en 2011, cayendo a 18,22 millones, y en 2012 donde la AOD valenciana podría descender hasta los 16,18 millones de euros, cifra que supondría una severa reducción del esfuerzo presupuestario que apenas alcanzaría en 2012 el 0,06%.
7. En el caso específico de la Generalitat, la AOD experimentó un progresivo incremento entre 2003 y 2007 –desde los 15,27 a los 30,62 millones de euros–, que se vio agudizado en 2008, al alcanzar la cifra de 64,81 millones de euros. Sin embargo, se ha producido una drástica reducción en los años siguientes, situándose en 23,24 millones de euros en 2010. Las previsiones para 2011 indican una inversión de 15,43 millones de euros, que se reduciría en 2012, en el mejor de los casos, hasta los 14,11 millones de euros. En términos relativos, esta evolución significó pasar del 0,17% al 0,23% entre 2003 y 2007, incrementarse bruscamente hasta el 0,46% en 2008 para caer hasta el 0,16% en 2010. Las cifras de 2010 se encuentran muy alejadas del 0,7% establecido en la LVCD y por debajo de la media de las CCAA que se sitúa en 2010 en un 0,22%. Las previsiones para el año 2011 y 2012 apuntan a cifras por debajo del 0,12% del presupuesto de la Generalitat.

Pérdida de peso de la AOD valenciana en el contexto español

8. En todo caso, la AOD de la Generalitat Valenciana ha descendido desde 2009 a un ritmo más acusado que el del resto de la cooperación autonómica. Así,

si en 2008 el 14% de la cooperación autonómica española era atribuible a la Generalitat Valenciana, en 2010 esta cifra había caído hasta el 6%. Las previsiones para 2011 y sobre todo 2012 apuntan a un mayor descenso.

9. Este mismo descenso puede señalarse respecto a la AOD per cápita aportada por la Generalitat. Con la excepción del año 2008, en que se situó ligeramente por encima de la media autonómica, en el periodo 2002-2010 siempre se situó por debajo, alcanzado su mayor diferencia en el año 2010 con una aportación de 4,55€/hab mientras la media autonómica se sitúa en los 10,07€/hab.
10. En cuanto a las EELL valencianas con presupuestos en materia de cooperación, el esfuerzo agregado de sus aportaciones en relación a sus respectivos presupuestos se sitúa para el periodo 2005-2010 en un 0,21%, siendo 2008 el año que rompe la constante al situarse en un 0,31%. Por encima de esta media se han situado el Ayuntamiento de Elche con un 0,39%, el Ayuntamiento de Alicante con un 0,35% y la Diputación de Alicante con un 0,27%. El Ayuntamiento de Castellón se ha mantenido en la media mientras Ayuntamiento de Valencia con un 0,13% y Diputación de Castellón con un 0,12% se sitúan muy por debajo de esta cantidad⁸¹.
11. La ayuda desembolsada por las entidades locales valencianas ha mostrado una evolución muy irregular alcanzando su máximo anual en los 7,47 millones de euros del año 2008. A partir de 2009 inicia un importante descenso cayendo hasta los 4,13 millones de euros en 2010. Una tendencia negativa que parece agudizarse de forma muy marcada en 2011 y 2012, donde la AOD de las entidades locales valencianas podría caer hasta los 2,79 y los 2,07 millones de euros, respectivamente. Estas previsiones colocarían el esfuerzo medio de las EELL valencianas con aportaciones en AOD en apenas un 0,12% de sus presupuestos.

Las ONGD, principales gestores de la AOD valenciana

12. Las ONGD fueron los principales actores en la canalización de la AOD valenciana durante el periodo 2005-2010, gestionando más de cuatro quintas partes de los recursos desembolsados. Con ligeras variaciones, ello es común a las distintas administraciones que integran la cooperación valenciana, la cooperación directa se sitúa en un 7,26% del total de la AOD concentrándose de forma exclusiva en acciones de EpD y gastos de gestión. Únicamente el Ayuntamiento de Elche ha mostrado una evolución diferente incrementando su gestión directa hasta el 20% en el año 2010 e incluyendo acciones de cooperación para el desarrollo.
13. Siendo también un rasgo compartido por el conjunto de los actores, la ayuda valenciana se concentra de forma mayoritaria en América Latina

⁸¹ Diputación de Valencia no ha facilitado datos a la FEMP por lo que no puede ofrecerse información al respecto.

–que recibe el 58% del total– y en los Países de Renta Media, a los que se dirigen casi dos tercios de los recursos desembolsados en el periodo 2005-2010.

C. MARCO NORMATIVO

Generalitat

Un marco normativo inestable y poco cohesionado

14. La Generalitat aprueba su ley de cooperación en febrero de 2007, 18 años después de iniciado su programa de cooperación y relativamente tarde respecto al resto a la mayor parte de las CCAA. Aunque en la actualidad cuenta con un amplio marco normativo su creación se ha concentrado en apenas tres años, con un proceso de reflexión, diálogo y consenso muy bajo, lo que ha dado lugar a un sistema de regulación poco cohesionado, coherente y sin una jerarquía clara entre las distintas disposiciones. Todo ello crea una gran inestabilidad que se manifiesta en las sucesivas modificaciones que de forma arbitraria y prácticamente cada año alteran aspectos fundamentales de la gestión de la ayuda.
15. La LCDCV constituye la base sobre la que se asienta y desarrolla el marco normativo e institucional de la cooperación de la Generalitat Valenciana; determina aspectos fundamentales como los objetivos, modalidades e instrumentos de gestión y planificación de la ayuda; plantea un modelo teórico adecuado para la coordinación de la ayuda y legitima la participación de los distintos agentes sociales en gestión de la ayuda. Todos estos aspectos positivos quedan empañados por las graves carencias del texto legal como son el escaso papel de *Les Corts* en la definición y control de las políticas de cooperación, la exclusión del principio de coherencia y del reconocimiento de los criterios del CAD en la consideración de la AOD valenciana y la falta de mecanismos adecuados para el control, la evaluación, la información y la transparencia sobre la gestión e impacto de la cooperación valenciana. Estas importantes debilidades son el resultado de un planteamiento que ha posibilitado un funcionamiento de la cooperación de la Generalitat poco consensuado, altamente discrecional y con un sistema de rendición de cuentas ineficiente.
16. Aunque en julio de 2010 la Generalitat aprobó la Ley Reguladora del Estatuto de las Personas Cooperantes Valencianas, la falta de dotación de presupuestaria y la falta de reglamentación del Registro Autonómico de las Personas Cooperantes que debería crearse en el plazo de seis meses tras la aprobación de la Ley, impiden que las disposiciones previstas puedan ser objeto de aplicación⁸².

⁸² Información facilitada por el Sub-director General de Integración y Cooperación de la Generalitat en la entrevista mantenida el 24 de enero de 2012.

17. La concesión y gestión de los fondos en materia de cooperación por parte de la Generalitat se regulan de acuerdo al decreto 135/2010, que sustituyó el decreto 201/1997 que estuvo vigente, a pesar de sus evidentes limitaciones, durante 13 años. A pesar de tratarse de un texto con un articulado extenso que regula con bastante concreción los procedimientos administrativos de concesión y justificación de las ayudas, un análisis más detallado del Decreto 135/2010 permite identificar importantes carencias que no contribuyen a fijar un marco normativo coherente y estable. El establecimiento de criterios concretos y específicos para las distintas líneas de subvención -como la tipología de agentes de cooperación a que se dirigen; la experiencia y capacidad financiera requerida para el concurso y acceso a las diferentes modalidades (programas, proyectos y microproyectos), la duración de las acciones y los máximos de financiación- y la determinación de los planes directores como marcos de obligada referencia han quedado fuera del articulado o no han sido debidamente regulados dejando pasar la oportunidad establecer unos instrumentos verdaderamente operativos, adecuadamente jerarquizados y tendentes a crear un marco normativo coherente y estable alineado con unas políticas de cooperación previamente definidas.
18. La ampliación y mejora de los textos de las bases anuales de convocatoria de subvenciones han permitido una regulación adecuada del proceso de concesión de subvenciones, tanto en su tramitación administrativa como en los plazos y mecanismos de justificación. De esta manera las diferentes órdenes de convocatoria han cubierto los vacíos que hasta 2010 tenía el decreto de bases 201/1997. Del mismo modo el establecimiento, en los últimos años, de un calendario estable de apertura de la convocatoria de subvenciones resulta positivo y facilita la planificación de los diferentes agentes de cooperación.
19. Las diferentes órdenes de convocatoria incluyen anualmente la descripción de prioridades geográficas, horizontales y sectoriales, fijan el objeto subvencionable (tipo de intervención y modalidades de proyectos) y determinan el tipo de agente con capacidad para concurrir a cada una de las líneas de subvención. Todos estos aspectos, dada su importancia, deberían formar parte de una normativa más estable, como el decreto de bases, que evitase modificaciones anuales. En el mismo sentido, la alineación de las bases de convocatoria con los documentos de planificación debería obedecer a una relación jerárquica, de forma que las convocatorias se ciñeran y remitieran a los Planes Directores en los que se inscriben.

Imprevisibilidad de los mecanismos de concesión

20. Las sucesivas y substanciales variaciones incluidas en las bases de convocatoria respecto a los máximos subvencionables por entidad y por proyecto, así como los porcentajes y cantidades asignados a algunos componentes de los proyectos sitúan las bases anuales en un marco de escasa predictibilidad dificultando no sólo una correcta planificación por parte

de los agentes de cooperación, sino una gestión de la AOD más acorde con las prioridades y los principios de concentración, mejora de la eficacia e impacto de la ayuda que establecen los Planes Directores y la propia LCDCV. Por otra parte, el decreto de bases 135/2010 debería haber permitido fijar todos estos aspectos garantizando así un marco estable y coherente a partir del cual las órdenes de convocatoria regularían exclusivamente cuestiones operativas y funcionales del proceso de concesión de ayudas.

21. Las importantes modificaciones incluidas en las órdenes de convocatoria y las líneas de subvención desde el año 2006 se han llevado a cabo sin un adecuado proceso de participación y reflexión por lo que en la actualidad cuentan con un escaso nivel de consenso entre los agentes de cooperación valenciana y resultan poco ajustadas a las necesidades y exigencias del sector y en algunos casos contradictorias con los documentos de planificación de la cooperación de la Generalitat.
22. La concesión de subvenciones mediante convocatoria pública resulta, al menos en el plano teórico, un instrumento adecuado para la gestión de la AOD al facilitar su distribución sobre la base de criterios objetivos de calidad de la ayuda. Sin embargo, la Generalitat ha recurrido a convocatorias públicas para la concesión de fondos a proyectos o programas muy específicos y/o claramente de carácter institucional, lo que resulta innecesario y pone en cuestión la propia concepción de libre concurrencia y competencia que debe imperar en toda convocatoria pública. Un marco normativo más coherente y previsible debería fijar con claridad los criterios aplicables para el recurso a la concesión directa o a la convocatoria pública de acuerdo a la naturaleza y el tipo de acciones subvencionables.

Escasa credibilidad y transparencia de los procesos de evaluación previa

23. A pesar de que las órdenes anuales incluyen un artículo descriptivo del proceso de evaluación previa de los proyectos, no se han incluido, ni anexo, las tablas o baremos aplicables para la asignación de puntuaciones. Este hecho resta transparencia a todo el proceso de concesión. En este sentido cabe destacar la peculiaridad de la convocatoria de AH, que en los dos primeros años de aplicación asignaba la evaluación previa de manera exclusiva a los servicios técnicos de la DGC. Por otro lado, a pesar de que la Generalitat se reserva la asignación de hasta 20 puntos en la valoración de las entidades que concursen a las convocatorias, no se ha elaborado ni publicado un baremo para su distribución de acuerdo a unos criterios objetivos y contrastables.
24. Un aspecto decisivo en el proceso de concesión de subvenciones, y que ha resultado controvertido y fuertemente criticado por los agentes de cooperación, ha sido el sistema de contratación de las empresas externas responsables de la evaluación previa de los proyectos. Aunque la Generalitat realiza tal contratación mediante concurso público, la conce-

sión a partir del año 2008 a empresas sin experiencia en el sector y procedentes de ámbitos ajenos a la cooperación, ha llevado a las organizaciones a solicitar la modificación del sistema actual, incluyendo unos criterios objetivos previamente consensuados en el Consejo de Cooperación que instauren un sistema más transparente y garanticen mayor calidad técnica en los procesos de evaluación previa.

Las entidades locales y provinciales

Un marco legal escaso y poco adaptado a las necesidades de la cooperación

25. Las entidades locales y provinciales carecen de una legislación general para la gestión de sus programas de cooperación encontrándose con importantes limitaciones que les impone el marco normativo aplicable a las EELL. Las bases anuales de convocatoria de subvenciones constituyen la única regulación de la que se han dotado las entidades locales para la concesión de ayudas en materia de cooperación.
26. La mayor parte de EELL y diputaciones de la CV cuentan con unas bases anuales similares⁸³ resultado del proceso de armonización impulsado por la Generalitat en el año 2000. Aunque un aspecto positivo de dicho proceso ha sido la uniformización de formularios y documentos para la presentación de solicitudes a diferentes entidades, la adopción del modelo de la GV ha supuesto un elevado nivel de burocratización poco coherente con el volumen de fondos disponibles y las reducidas cantidades subvencionadas y alejado de las posibilidades que la cercanía de las EELL con los agentes de cooperación permitiría.
27. Las convocatorias de subvenciones se dirigen de forma exclusiva a ONGD y por lo general no incluyen una priorización geográfica ni sectorial. La inclusión de baremos y la asignación de los procesos de evaluación previa al personal técnico municipal han dotado de un alto grado de transparencia al proceso de resolución de subvenciones.
28. Únicamente tres entidades, Ayuntamiento de Castellón, Elche⁸⁴ y Valencia, han creado convocatorias específicas para proyectos de educación para el desarrollo.
29. Aunque ha existido bastante consenso en la elaboración de las bases de las EELL, sus contenidos continúan excesivamente centrados en el control administrativo, estableciendo plazos y formas de justificación poco adecuados a la gestión de proyectos de cooperación y educación para el desarrollo.

⁸³ A partir del abandono de la Generalitat del proceso de armonización iniciado en 2000, las EELL han ido incorporando, en algunos casos, modificaciones que han ido generando diferencias y retrocesos respecto a los avances alcanzados inicialmente.

⁸⁴ Aunque únicamente en 2010, anteriormente concedidos mediante concesión directa y en 2011 dentro de la convocatoria de desarrollo.

30. El FVS se ha dotado de un sistema más flexible y adaptado a las necesidades de la cooperación para el desarrollo⁸⁵. Sus bases para la concesión de subvenciones regulan aspectos básicos, aunque la tendencia hacia la gestión directa y la financiación cada vez menor de proyectos de manera indirecta, no requieren de mayor regulación.

D. LA PLANIFICACIÓN EN LA AOD VALENCIANA

31. Únicamente la Generalitat, el Ayuntamiento de Elche y el Ayuntamiento de Valencia disponen de documentos de planificación, aunque su objeto y nivel de desarrollo son marcadamente diferentes.

Generalitat

Un primer ciclo de planificación incipiente y poco operativo

32. La Generalitat inicia su planificación en 2004 con la aprobación del primer plan director para el periodo 2004-2007, y los respectivos planes anuales de 2005, 2006 y 2007. Posteriormente se aprobará el segundo plan director 2008-2011, que contará a su vez con tres planes anuales: PA2009, PA2010 y PA2011.
33. La Generalitat no dispone de planificación sectorial ni geográfica aunque haya utilizado la terminología de Planes Integrales de Intervención para algunos programas y proyectos aprobados mediante concesión directa, lo que ha llevado al error en algunos estudios al asimilarlos equivocadamente a estrategias país.
34. El primer PD04-07 se aprueba con anterioridad a la LVCD y con el único marco normativo del decreto de bases de regulación de transferencia de fondos en materia de cooperación y las bases anuales de convocatoria. Se trata de un documento muy general, sin una planificación real en cuanto a prioridades sectoriales o geográficas ni referencias sobre las asignaciones presupuestarias por instrumentos o modalidades de gestión de la ayuda.
35. Los Planes Anuales de dicho periodo son documentos prácticamente idénticos, sin incorporar apenas aspectos programáticos y permitiendo un alto grado de discrecionalidad en la asignación de recursos y los mecanismos de gestión de los mismos. Las únicas previsiones económicas serán las asignaciones presupuestarias anuales que al aprobarse con posterioridad a la publicación de los presupuestos de la Generalitat, y en general después de la publicación de las convocatorias anuales no ofrecen ninguna información significativa.

⁸⁵ Los fondos municipales de cooperación, constituidos como asociaciones de municipios, nacen precisamente con la finalidad de permitir una gestión más flexible no constreñida por la Ley de Haciendas Locales que resulta de obligado cumplimiento a los municipios.

36. En este periodo de planificación solo se concretará la concentración del 70% de la AOD de la Generalitat en 23 países prioritarios y la aprobación de la LVCD en 2007, aunque la previsión era su entrada en vigor durante 2004. Otras disposiciones relevantes pero que no fueron materializadas, a pesar de su inclusión en diferentes planes anuales, fueron la creación de una Fundación para gestionar los fondos de emergencia del CAHE; la aprobación del Plan de Acción Humanitaria de la CV; la elaboración y publicaciones de memorias anuales de gestión, y la elaboración de evaluaciones de impacto por muestreo de los proyectos subvencionados por la Generalitat⁸⁶.

El segundo periodo de planificación: avance discursivo y carencias en su aplicación

37. El segundo periodo de planificación, con el PD08-2011, muestra importantes mejoras respecto al periodo anterior, aunque de nuevo la falta de concreción tanto de prioridades geográficas y sectoriales, como de proyecciones presupuestarias por instrumentos y modalidades de gestión vuelven a mostrar la indefinición de las políticas de cooperación y a permitir un alto grado de inestabilidad y de discrecionalidad, que serán los rasgos principales de la AOD de la Generalitat.
38. Las únicas previsiones de asignaciones presupuestarias del programa de cooperación se incluyen en los respectivos planes anuales. En todos ellos se señala la dotación por un monto correspondiente al 0,7% del presupuesto de la Generalitat. Sin embargo, la ejecución real nunca ha alcanzado esta cantidad y ha descendido de forma acelerada desde el año 2008, quedando en 2010 en apenas un 0,16%, con una previsión de mayor descenso para 2011 y 2012.
39. Las previsiones alcanzadas durante este segundo periodo de planificación tienen que ver con las disposiciones de la LVCD que se desarrollarán en este periodo: aprobación del Consejo Valenciano de Cooperación, de la Comisión Interterritorial; creación del registro de agentes de la cooperación valenciana y aprobación del Estatuto del Cooperante de la CV; así como la ejecución de algunas acciones relativas a procesos de evaluación: evaluación del CAHE, elaboración manual de gestión de evaluaciones y evaluación de algunos proyectos y programas impulsados por la Generalitat⁸⁷.
40. Sin embargo, a pesar de haber sido planificadas no se llegaron a abordar algunas de las previsiones de mayor calado como la creación de la entidad para gestión de los fondos de emergencia del CAHE, el Plan de Acción

⁸⁶ Aunque llegaron a realizarse algunas evaluaciones no fueron publicadas, ni explicitado el sistema de muestreo utilizado para su selección.

⁸⁷ A pesar de llevarse a cabo las evaluaciones no han sido publicadas ni se encuentran accesibles. Tampoco se han definido procesos de aplicación de las recomendaciones.

Humanitaria⁸⁸, la elaboración de un sistema de seguimiento y una metodología para la evaluación de la cooperación valenciana, y la difusión de las evaluaciones de proyectos, programas e instrumentos realizadas por la Generalitat.

41. El estudio comparativo de la planificación de la GV respecto a otras CCAA con trayectoria y presupuestos similares refleja una clara debilidad de los documentos de planificación de la Generalitat, con unas distancias importantes. La definición de líneas estratégicas, instrumentos y modalidades, así como la asignación de presupuestos previsibles para cada una de ellas, resulta más coherente y detallada en los planes de la cooperación navarra, vasca y catalana. Los planes, en estas comunidades, regulan de forma estable y previsible aspectos esenciales en la gestión de la AOD y en los criterios para la asignación de los recursos por regiones, por sectores y por agentes, mientras el caso valenciano queda supeditado a los constantes cambios en los planes anuales o en las propias bases de convocatoria anual.

Una planificación sin la adecuada participación

42. La elaboración de los PD y los Planes Anuales se ha llevado a cabo sin un proceso adecuado de participación y discusión con los agentes de cooperación. Su aprobación definitiva, apenas un mes después de la entrega del primer borrador elaborado por parte la GV, denota una falta de interés para facilitar la participación de los agentes de cooperación, lo que se ha traducido en la falta de consenso y poca calidad de los documentos aprobados. A pesar de ello, y de las constantes demandas de los agentes de cooperación, los PD han incluido afirmaciones en las que sugieren un alto grado de participación y consenso.
43. Las aportaciones de mayor calado realizadas por los agentes de cooperación para su inclusión en los documentos de planificación no han sido consideradas por la Generalitat. Entre ellas destaca la necesidad de una mayor concentración geográfica; una mejor concreción y claridad en los indicadores de asignación sectorial y por instrumentos y modalidades de ayuda; el establecimiento de criterios y procedimientos transparentes para la concesión directa; inclusión de criterios y transparencia en todo el proceso de evaluación previa; la elaboración de una metodología de evaluación de la cooperación valenciana, el establecimiento de unos escenarios de financiación previsibles y la adopción de los criterios del CAD para el cómputo de la AOD.

Evaluación limitada y escaso aprendizaje

44. La GV ha sometido a evaluación los dos Planes Directores aprobados hasta la fecha⁸⁹. Aunque se trata de una decisión positiva, la escasa socialización

⁸⁸ Ambos ya previstos en el periodo anterior.

⁸⁹ El PD2008/2011 está siendo evaluado en el momento de elaborar este estudio.

de la evaluación del PD04-07, su falta de difusión y publicación, y el no establecimiento de un proceso para la aplicación de las recomendaciones resta toda utilidad y aprendizaje a dichos procesos. La aprobación del II Plan Director con anterioridad a la presentación de la evaluación del PD04/07 evidencia la nula utilidad concedida a tal proceso de evaluación. La evaluación del PD08/11 puede ser una oportunidad para corregir la poca transparencia y aprendizaje del proceso anterior, sin embargo el nivel de participación en la elaboración de los términos de referencia y selección del equipo evaluador han sido muy limitados, y no se ha establecido el mecanismo que asegure la socialización y aplicación de las recomendaciones resultantes de la evaluación externa que se realiza en la actualidad.

Falta de voluntad política para avanzar hacia una planificación conjunta

45. Aunque jamás fue aprobado por la GV, durante el periodo 2005/2006 se elaboró el Plan de Acción Humanitaria de la CV (previsto en el PD04/07 y siguientes documentos de planificación hasta el año 2011). El proceso de redacción del mismo mediante dos grupos de trabajo constituidos por personal técnico de las EELL representadas en el CAHE, y por ONGD especializadas en AH miembros del órgano consultivo del CAHE y coordinados por personal técnico de la GV, fue sin duda uno de los escasos ejemplos de elaboración de una planificación de forma conjunta y consensuada entre actores y agentes de cooperación valencianos. No obstante, la GV nunca dio luz verde el documento final elaborado a pesar del tiempo y esfuerzo dedicado por más de una veintena de representantes de entidades locales, comités de organismos multilaterales, ONGD y universidades valencianas.

La planificación en las EELL y provinciales

Elche como excepción a la ausencia de planificación en las entidades locales

46. Entre las entidades locales únicamente al Ayuntamiento de Elche y el de Valencia han elaborado documentos de planificación. El Ayuntamiento de Elche dispone del marco de planificación más completo con un Programa de Cooperación Directa, un Programa Municipal de EpD y la aprobación de planes de trabajo anuales. Por su parte el Ayuntamiento de Valencia incluyó un planificación del Programa de Cooperación dentro de su Plan Norte Sur 2009-2011, aunque con un alcance y unas previsiones muy incipientes.
47. El Programa Integral de Cooperación Directa Guinea Bissau (PICDGB), aprobado en 1999 por el Ayuntamiento de Elche, constituye un buen ejemplo de planificación, diseñado con criterios técnicos y un alto grado de participación y apropiación democrática tanto en el país de destino como entre la población ilicitana. El PICDGB cuenta con una comisión de trabajo adscrita al CLC, y ha aglutinado financiación de otros actores

de cooperación como AECID y FVS, además de apoyos de entidades de carácter privado y generados sinergias con acciones subvencionadas mediante convocatoria o integradas en el programa municipal de EpD. Éste último se ejecuta desde el año 1998 y es ejecutado de forma directa y con la colaboración de distintas ONGD presentes en el CLC. Las temáticas anuales y su programación son definidas por un grupo de trabajo del CLC tras la jornada de reflexión anual sobre la situación de la cooperación municipal.

48. El Ayuntamiento de Valencia elabora el primer documento de planificación de su programa de cooperación en el año 2009, integrado dentro del Plan Norte Sur 2009-2011 (PNS09/11). Este documento supone un paso positivo, aunque todavía incipiente, para mejorar la calidad de la AOD del Ayuntamiento de Valencia. Algunas de las carencias de este plan radican en la ausencia de mecanismos para reducir la dispersión y atomización de las ayudas y promover acciones a medio y largo plazo; la falta de propuestas para una mayor coordinación y complementariedad con otros actores de cooperación, y la no inclusión de un sistema de rendición de cuentas específico para el programa de cooperación. Por último, resulta importante señalar la necesidad de una mayor apertura y participación de los agentes de cooperación en la planificación de la ayuda del Ayuntamiento de Valencia, aprovechando una de las supuestas potencialidades de la cooperación descentralizada: la proximidad e implicación de la ciudadanía en la gestión de la AOD.

E. PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN

Generalitat

Espacios formales pero sin contenidos

49. La Generalitat cuenta con un sistema completo de órganos de consulta y participación creados fundamentalmente tras la aprobación de la LVCD en 2007. Tres órganos colegiados adscritos a la Generalitat: Consejo Valenciano de Cooperación (CVC), Comisión Interdepartamental de Cooperación (CIDCD) y Comisión Interterritorial de Cooperación (CITCD); y un órgano sin regulación jurídica como el Comité Permanente de Acción Humanitaria y Emergencia (CAHE) cuyo decreto de regulación está tramitando en la actualidad la Generalitat.
50. La Generalitat creó su primer Consejo Asesor en materia de cooperación el año 1989, coincidiendo con el nacimiento de su Programa de Cooperación. A pesar de este inicio prometedor, el funcionamiento de este consejo y su consideración por la propia Generalitat fue disminuyendo progresivamente, convocándose por última vez el año 2003. En abril de 2008 se crea el actual Consejo Valenciano de Cooperación que supone un claro avance respecto a la situación inmediatamente anterior

donde no existía ningún órgano formal de participación y consulta. A pesar de ello el CVC muestra graves debilidades que reducen su capacidad de trabajo, cuestionan su independencia y lo acercan más a una función legitimadora que de debate y consenso sobre las políticas de cooperación, siendo considerado de forma generalizada como un órgano inoperante respecto a las valiosas funciones que debería asumir. Entre estas debilidades destacan: su desequilibrada composición, con un peso mayoritario de representantes del Consell, con solo tres representantes de la CVONGD; su escasa independencia, con el nombramiento por parte de la propia de la Generalitat de 17 de sus 31 miembros; la ausencia de representación de la pluralidad política de *Les Corts* y la elección por parte de la Generalitat de los tres expertos independientes del Consejo.

51. La CITCD se crea en 2009 como el órgano de coordinación y colaboración entre las distintas administraciones públicas valencianas con presupuestos en materia de cooperación. Esta comisión, cuya representación tampoco responde a un criterio de selección de sus representantes, sólo se ha reunido dos veces desde su constitución y no dispone de ningún plan de trabajo ni ha generado documentos ni dinámica alguna que suponga un avance respecto a las necesidades y retos de la cooperación valenciana en este ámbito.
52. Algo similar puede señalarse respecto a la CIDCD, creada en 2007 para la coordinación y colaboración de los distintos departamentos de la Generalitat. Se ha reunido únicamente en 2009 y 2010 y tampoco consta la producción de documento alguno o la generación de dinámicas de colaboración y complementariedad entre diferentes departamentos de la Generalitat en materia de cooperación.
53. Por su parte el CAHE es un órgano integrado por administraciones públicas valencianas y entidades privadas creado por impulso de la Generalitat el año 2000 para coordinar sus actuaciones en materia de ayuda de emergencia. A pesar de ser un órgano pionero y creado con la vocación de superar las limitaciones de las administraciones públicas para hacer frente de manera ágil y coordinada a las situaciones de emergencia, en la actualidad el CAHE ha renunciado a la atención de situaciones de emergencia para convertirse en un club de donantes donde cada entidad mantiene sus propios sistemas de concesión y justificación de las ayudas que se destinan fundamente a acciones de reconstrucción y post-emergencia. El CAHE nunca ha avanzado hacia la constitución de un fondo de emergencia ni la aprobación de un Plan de Acción Humanitaria, a pesar de estar incluido en las previsiones de los planes directores y anuales de la Generalitat desde el año 2004. En la actualidad el CAHE se encuentra en una situación compleja generada por las decisiones unilaterales de la Generalitat (especialmente en relación con la crisis de Haití), su incapacidad para apoyar acciones de emergencia y el mantenimiento de la gestión individualizada de cada uno de sus integrantes.

Entidades locales y provinciales

Escasas experiencias, aunque exitosas

54. De acuerdo a la base de datos de DGPOLDE únicamente nueve administraciones valencianas (ocho ayuntamientos y una diputación) cuentan con consejos municipales de cooperación. Aunque la base de DGPOLDE no resulta exhaustiva, en la CV únicamente un 15% de las entidades locales con presupuestos de cooperación⁹⁰ dispondría de consejo de cooperación, mientras que esta cantidad se eleva al 42% en el caso del conjunto del Estado español.
55. Del conjunto de consejos locales existentes destaca por su amplia participación y las funciones asignadas el CLC de Elche, que ha articulado un sistema muy cercano al modelo de cooperación descentralizada con un alto grado de apropiación democrática. Otros consejos locales, como el de Ontinyent, Quart de Poblet, Alicante, Aldaia⁹¹ y Petrer, han demostrado como la participación e implicación de las ONGD y la inclusión de representantes de los diferentes grupos políticos municipales confiere un nivel de transparencia y de implicación ciudadana que fortalece el sistema de gestión de las ayudas.
56. En casos como el de Elche y Quart de Poblet, los consejos de cooperación han propuesto alternativas para superar la atomización y dispersión de la ayuda, que constituye una de las principales limitaciones de la cooperación descentralizada.

F. RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA AOD VALENCIANA

Una asignatura pendiente

57. La rendición de cuentas es una de las principales debilidades para el conjunto de actores de la cooperación valenciana. En la actualidad ninguna administración elabora informes anuales de gestión, los mecanismos específicos de evaluación y difusión de resultados son insuficientes, y la rendición de cuentas se limita a los aspectos de justificación económica entre donante y agentes de cooperación y a la información reducida a la visibilidad y en ocasiones instrumentalización de la ayuda.

Generalitat

Visibilidad y legitimación para un sistema ineficiente

58. La Generalitat recoge entre sus principios de actuación la transparencia y publicidad de sus acciones, sin embargo el tratamiento dado a la rendición

⁹⁰ No se contabilizan las entidades asociadas a los fondos de cooperación que no reportan directamente datos a la FEMP.

⁹¹ En el caso del Ayto. de Aldaia no existe un consejo local de cooperación, sino que forma parte de las competencias del Consejo de Bienestar Social.

de cuentas se limita a la publicidad de acciones y justificación económica de las subvenciones concedidas, muy alejado de la concepción actual de la rendición de cuentas en materia de cooperación para el desarrollo.

59. Resulta paradójico que la Generalitat dedique cantidades importantes a la difusión y visualización⁹² o la financiación de evaluaciones externas de proyectos e instrumentos de cooperación y que sin embargo no haya articulado ningún sistema para garantizar la transparencia sobre qué y cómo se evalúa; la publicación y socialización de resultados, y la posterior adopción de los aprendizajes y lecciones aprendidas.
60. En este punto es necesario destacar que el contexto actual⁹³ de la cooperación de la Generalitat parece confirmar la pertinencia de las demandas realizadas desde hace años por los agentes de cooperación valencianos, en especial la CVONGD, sobre la discrecionalidad y falta de transparencia en los procesos de concesión de ayudas y la inexistencia de unos mecanismos internos adecuados y de control público sobre la correcta gestión de la AOD de la Generalitat. Aunque los bajos niveles de rendición de cuentas y la inexistencia de mecanismos adecuados de control no conducen necesariamente a prácticas fraudulentas sí generan un entorno facilitador para ello y plantean mayores obstáculos para identificarlos.
61. En relación a los espacios de participación facilitadores de procesos públicos de rendición de cuentas el sistema de la Generalitat se ha mostrado extremadamente limitado. La exclusión de *Les Corts* de cualquier función de definición y control de las políticas de cooperación, la inoperancia – tanto por su composición como por las funciones asignadas- del CVC, la CITCD o el propio CAHE, apuntan a la creación de un sistema de participación más orientado a la legitimación que a la corresponsabilidad, control y transparencia de la cooperación valenciana.

Entidades locales y provinciales

Control y transparencia, suficientes; información y aprendizaje, insuficientes

62. Con la excepción del Ayuntamiento de Elche y el FVS, ninguna de las entidades analizadas elaboran informes anuales de gestión o publicaciones similares. La información pública se reduce a las correspondientes inserciones en diarios oficiales o medios de comunicación de las convocatorias y resoluciones.

⁹² La campaña publicitaria sobre el pretendido logro del 0,7% o la conocida como campaña del 1% -detráido de las convocatorias y convenios durante 2009 y 2010- son un buen ejemplo.

⁹³ En el momento de redactar el estudio la cooperación de la Generalitat está siendo investigada judicialmente estando imputados altos cargos, personal funcional y representantes de diferentes fundaciones y organizaciones.

63. A pesar de la escasa producción documental, en la totalidad de las entidades analizadas existe un nivel de transparencia en la toma de decisiones bastante alto. La existencia de consejos de cooperación o de comisiones informativas, así como la disponibilidad del acceso a las evaluaciones previas realizadas por personal técnico municipal y la relación de proximidad generada entre ONGD y los departamentos de cooperación municipales han garantizado un nivel de acceso a información y transparencia bastante altos.
64. El punto débil, además de la producción documental, en relación a la rendición de cuentas se deriva en gran parte de las propias debilidades de la cooperación descentralizada. La sobrecarga de trabajo en poco personal, la fragmentación y atomización de las ayudas de cooperación apenas permite dedicar recursos a la planificación estratégica, el seguimiento, la evaluación y el aprendizaje.

G. LA AOD VALENCIANA Y LA AGENDA INTERNACIONAL DE DESARROLLO

65. La nueva agenda global de desarrollo se ha centrado de forma marcada en los Estados, dedicándole una atención menor a otros actores. Pese a ello, la cooperación descentralizada tiene importantes responsabilidades que asumir, así como capacidades que aportar, en torno a ella.

Escasa atención por parte de la Generalitat, falta de capacidad en las EELL

66. La Generalitat Valenciana recoge en sus documentos estratégicos alusiones a su compromiso con el logro de los ODM. Sin embargo, la AOD destinada a "metas relativas a los ODM" ha sufrido un descenso en los últimos años. Este descenso se aprecia de forma más marcada si se atiende a la distribución sectorial de la AOD de la Generalitat, apreciándose una progresiva reducción del peso de los servicios sociales básicos. La tendencia positiva la encontramos en el progresivo incremento de la AOD destinada a PMA, que en el último año analizado se situó en el 20%. Algunas EELL han mostrado una mayor tendencia a la concentración en PMA situándose el año 2010 en un 29% para el Ayuntamiento de Castellón y un 25% en el caso de Elche.
67. En cualquier caso, la AOD valenciana muestra una tendencia bastante errática en torno a su orientación a los ODM. Ante la ausencia de posicionamientos estratégicos claros y definidos, las oscilaciones registradas en la concentración de la ayuda en los ámbitos geográficos y sectoriales relacionados con esta agenda tienen que ver, con la excepción del Ayuntamiento de Elche⁹⁴, fundamentalmente con la evolución de las demandas realizadas por las ONGD.

⁹⁴ Elche es la única administración valenciana con un programa de cooperación directa destinado a Guinea Bissau, país que forma parte de los PMA.

Atomización y fragmentación crecientes en la Generalitat

68. En lo que tiene que ver con la eficacia de la ayuda, la cooperación valenciana se caracteriza por una fuerte fragmentación. En el caso de la Generalitat Valenciana se aprecia una tendencia a una reducción de la financiación media concedida por proyecto, aumentando el número de intervenciones registradas incluso en años en los que se ha reducido la AOD total. Mientras que entre 2009 y 2010 la AOD desembolsada cayó de 44,39 a 27,58 millones de euros, el número de intervenciones se incrementó de 486 a 495, lo que supuso una reducción de la cuantía media por intervención desde los 91.337 a los 55.717 euros. Por su parte, las entidades locales, aunque con una amplia casuística, han mostrado en conjunto una tendencia al incremento de la cuantía media de las intervenciones que financian.
69. Del mismo modo, se detecta una marcada volatilidad en las ONGD que más fondos reciben anualmente de la Generalitat Valenciana, así como una tendencia a una mayor atomización entre ellas: si en 2003 las 20 ONGD que más fondos recibían concentraban el 67,31% de la AOD de la Generalitat, en 2010 tan sólo gestionaban el 36,26%. Por otro lado la Generalitat ha mostrado una gran volatilidad en cuanto a la continuidad y concentración de la ayuda entre las ONGD más financiadas, así en el periodo 2003-2010 se alternan hasta un total de 72 organizaciones entre las 20 más financiadas y únicamente 15 recibieron alguna financiación todos los años. Por el contrario las EELL han mostrado una mayor continuidad y concentración de su ayuda entre un número relativamente reducido de ONGD, lo que en cierta medida puede mitigar los efectos negativos de la atomización y fragmentación de la ayuda.
70. Todo ello afecta a la eficacia e impacto agregado de la cooperación valenciana, poniendo de manifiesto la anteposición de intereses políticos –tales como el mantenimiento de unas buenas relaciones con un mayor número de ONGD, o el ofrecimiento de datos agregados supuestamente positivos: más proyectos financiados cada año– a los criterios de pertinencia para el logro de una política más eficaz y acorde con la agenda internacional de la ayuda.

Previsiones de AOD sistemáticamente incumplidas por la Generalitat

71. En este mismo sentido, la brecha entre las previsiones presupuestarias y la ejecución real de AOD en la Generalitat de Valencia se ha incrementado en los últimos años, afectando significativamente a la predictibilidad de la cooperación valenciana. Esta divergencia entre previsiones y ejecución real se dispara desde el año 2007 alcanzando su mayor diferencia, hasta la fecha, en 2010, con una previsión de acuerdo al Plan Anual superior a los 80 millones de euros y una ejecución real de 23 millones de euros. La previsión para el año 2011, el último que cuenta con Plan Anual, resulta aún más negativo con una ejecución que apenas alcanzaría el 18% de los 88 millones previstos en el Plan Anual 2011.

Esfuerzos cada vez menores por la coordinación

72. La Generalitat Valenciana ha dedicado escasos esfuerzos a mejorar los niveles de coordinación con otros actores de la cooperación valenciana, así como a mejorar los procedimientos de gestión. Ello contrasta con el incremento progresivo que ha registrado en sus gastos de funcionamiento, notablemente superiores al del resto de donantes autonómicos. En la actualidad la coordinación y complementariedad entre actores valencianos se encuentra bajo mínimos y con un notable retroceso respecto a tendencias anteriores.

Hacia un nuevo modelo de cooperación descentralizada

73. Mejorar la apropiación democrática de la ayuda supone incrementar los niveles de participación de la sociedad civil y de las autoridades locales en la identificación de prioridades y en el diseño de las estrategias de desarrollo de los países socios, así como buscar una mayor horizontalidad en las relaciones. También supone una participación más efectiva de la sociedad civil del donante en la toma de decisiones y en la conformación de la política de desarrollo. En este sentido, la cooperación valenciana presenta importantes deficiencias y márgenes de mejora respecto a la incorporación de la voz de la sociedad civil, y el papel atribuido a actores clave como la Coordinadora Valenciana de ONGD, en la articulación de la política de ayuda de la Generalitat de Valencia.
74. En un sistema caracterizado por la proliferación de actores, como es el caso del sistema internacional de cooperación, la búsqueda de una especialización y concentración en ámbitos de valor añadido por parte de los donantes adquiere una especial relevancia, como recoge la agenda internacional de ayuda. Sin embargo, la cooperación valenciana no ha registrado hasta la fecha un ejercicio en esta dirección, que haya impulsado a los distintos actores a identificar sus ventajas comparativas y concentrar en ellas sus esfuerzos –en sectores como Gobierno y Sociedad Civil o Educación para el Desarrollo–, con el fin de mejorar la eficacia de las políticas desplegadas.
75. Buena parte de las potencialidades que presenta la cooperación descentralizada se relacionan con la transferencia de experiencias y conocimientos en ámbitos relacionados con el fortalecimiento de las instituciones locales. Ello parece reclamar mayores iniciativas de cooperación directa, a través de las que las administraciones públicas pudieran poner en común dichas experiencias y conocimientos que, en todo caso, debieran estar caracterizadas por elevados niveles de transparencia, control y participación de la sociedad civil en su diseño y monitoreo y seguimiento. En la actualidad el escaso desarrollo institucional de la cooperación para el desarrollo entre los donantes valencianos hace inviable, de forma inmediata, un incremento substancial de la cooperación directa.

76. La drástica reducción de los presupuestos de AOD de algunos de los principales donantes de la Comunitat en 2012, y el descrédito de la cooperación valenciana derivada de las presuntas desviaciones de fondos del Programa de Cooperación de la Generalitat⁹⁵ ponen seriamente en cuestión el compromiso de las administraciones valencianas con la solidaridad y la lucha contra la pobreza.

⁹⁵ Como se ha señalado en apartados anteriores, el contexto de descrédito se deriva no solo por la necesaria actuación judicial sino sobre todo por la inacción del Consell en la aplicación de las oportunas medidas correctoras en los mecanismos de gestión de la ayuda, y la adopción de adecuados sistemas de transparencia y control público de las políticas de cooperación para el desarrollo.

ANEXO 1. ACRÓNIMOS UTILIZADOS

AECID	Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AVCD	Agencia Valenciana de Cooperación para el Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAHE	Comité de Ayuda Humanitaria y de Emergencia
CCAA	Comunidades Autónomas
CIDCD	Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo
CITCD	Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo
CLC	Consejo Local de Cooperación
CUVRIC	Comité Universitario Valenciano de Relaciones Internacionales y Cooperación
CV	Comunitat Valenciana
CVCD	Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo
CVONGD	Coordinadora Valenciana de ONGD
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
EpD	Educación para el Desarrollo
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FUNDAR	Fundación de la Solidaridad y el Voluntariado de la Comunitat Valenciana
FVMP	Federación Valenciana de Municipios y Provincias
FVS	Fons Valencià per la Solidaritat
IECAH	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
LCDCV	Ley de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Valenciana
LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAHCV	Plan de Acción Humanitaria de la Comunidad Valenciana
PEI	Plan Estratégico de Intervención
PICDGB	Plan Integral de Cooperación Directa Guinea Bissau (Ay. Elche)

PMA	Países Menos Adelantados
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRB	Países de Renta Baja
PRM	Países de Renta Media
PRM-A	Países de Renta Media-Alta
PRM-B	Países de Renta Media-Baja
REPROCODE	Red de Registro y Seguimiento de Proyectos de Cooperación al Desarrollo
SSB	Servicios Sociales Básicos
UE	Unión Europea

ANEXO 2. INFORMACIÓN CUANTITATIVA

Cuadro A1.

La GV entre el resto de CCAA (desembolsos AOD en millones de euros 2001-2010)

CC. AA.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Andalucía	16,17	22,43	25,82	32,62	37,94	53,03	81,80	96,78	99,33	80,66
Cataluña	15,95	23,27	26,73	31,36	44,10	56,92	57,77	62,83	57,30	56,73
País Vasco	20,44	27,27	28,46	26,45	31,04	28,63	29,38	40,84	39,65	44,35
C.L. Mancha	6,70	17,16	27,47	27,21	30,60	34,82	36,22	40,34	46,39	38,13
Madrid	7,37	7,91	9,96	17,39	21,63	33,15	30,97	38,98	38,08	35,84
VALENCIA	7,71	19,60	15,27	21,49	21,64	25,46	30,63	64,82	39,14	23,24
Navarra	11,44	11,51	13,34	16,73	16,64	16,54	19,02	20,70	20,65	20,51
Extremadura	4,71	5,47	6,49	4,86	6,05	5,87	990	9,09	13,77	14,40
Asturias	4,54	4,53	5,40	6,80	8,72	11,48	12,94	11,7B	11,33	12,15
Canarias	2,19	5,81	6,81	4,48	4,87	8,00	17,7B	18,75	16,23	12,05
Aragón	4,41	4,95	4,51	5,32	5,72	6,13	8,01	9,61	10,60	11,26
Galicia	2,84	4,60	4,91	5,63	6,60	5,88	10,70	12,7B	12,29	10,75
C. y León	4,00	4,69	3,83	4,78	893	11,69	13,11	10,33	11,89	10,51
Baleares	6,09	7,57	9,70	8,13	11,63	14,05	16,41	15,59	14,92	9,87
La Rioja	1,40	1,45	1,90	1,99	2,44	291	4,44	4,08	3,87	4,22
Murcia	1,21	2,49	1,82	2,63	2,79	4,23	5,12	5,13	4,74	2,19
Cantabria	0,90	1,58	2,52	3,41	4,81	5,12	5,47	5,12	5,85	2,04

C.A. Melilla	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	0,00	0,13
Total	118,06	172,28	194,95	221,27	266,15	323,91	389,67	467,62	416,04	389,02

Fuente: DGPOLDE

Cuadro A2.

Peso de la AOD sobre el presupuesto de las Comunidades Autónomas (%AOD/Ppto.)

CC. AA.	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Navarra	0,49%	0,56%	0,60%	0,53%	0,49%	0,49%	0,48%	0,48%	0,47%
País Vasco	0,46%	0,46%	0,43%	0,44%	0,37%	0,34%	0,41%	0,38%	0,43%
C.L. Mancha	0,43%	0,47%	0,43%	0,45%	0,47%	0,44%	0,39%	0,44%	0,40%
La Rioja	0,27%	0,23%	0,22%	0,25%	0,26%	0,36%	0,31%	0,29%	0,31%
Baleares	0,71%	0,54%	0,44%	0,44%	0,52%	0,57%	0,47%	0,42%	0,29%
Asturias	0,23%	0,18%	0,22%	0,26%	0,31%	0,33%	0,30%	0,25%	0,26%
Extremadura	0,22%	0,18%	0,13%	0,15%	0,13%	0,20%	0,16%	0,24%	0,26%
Andalucía	0,12%	0,12%	0,15%	0,16%	0,19%	0,28%	0,30%	0,29%	0,24%
Aragón	0,20%	0,12%	0,14%	0,14%	0,13%	0,16%	0,17%	0,18%	0,20%
Madrid	0,10%	0,08%	0,13%	0,14%	0,20%	0,17%	0,21%	0,19%	0,19%
Cataluña	0,15%	0,16%	0,19%	0,20%	0,23%	0,21%	0,22%	0,19%	0,17%
VALENCIA	0,23%	0,17%	0,22%	0,20%	0,21%	0,23%	0,46%	0,27%	0,16%
Canarias	0,14%	0,15%	0,09%	0,09%	0,13%	0,26%	0,25%	0,21%	0,15%
C. y León	0,09%	0,05%	0,06%	0,10%	0,13%	0,14%	0,12%	0,13%	0,10%
Galicia	0,06%	0,06%	0,07%	0,07%	0,06%	0,10%	0,09%	0,10%	0,09%
Cantabria	0,15%	0,16%	0,19%	0,26%	0,25%	0,25%	0,21%	0,23%	0,08%
C.A. Melilla	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%	0,00%	0,05%
Murcia	0,15%	0,07%	0,09%	0,08%	0,12%	0,12%	0,11%	0,09%	0,04%
PROMEDIO CC. AA.	0,23%	0,21%	0,21%	0,22%	0,23%	0,26%	0,26%	0,24%	0,22%

Fuente: DGPOLDE

Tabla A3.

La AOD de la Generalitat distribuida en convocatorias públicas según tipo de intervención (2000-2012).

	Desarrollo	Sensibilización	Formación e investigación	Codesarrollo	Acción humanitaria	TOTAL
2000	6.008.265	588.981	1.803.024	-	-	8.400.270
2001	6.009.712	480.744	475.548	-	-	6.966.004
2002	7.212.145	600.732	676.887	-	-	8.489.764
2003	7.208.462	600.961	901.024	-	-	8.710.447
2004	8.357.793	697.313	901.518	-	-	9.956.624
2005	9.999.982	820.993	999.997	-	-	11.820.972
2006	10.963.146	990.992	1.190.880	1.308.734	-	14.453.752
2007	14.735.989	1.299.991	1.802.644	2.263.848	-	20.102.472
2008	37.825.043	3.919.975	6.109.929	4.153.137	4.090.488	56.098.572
2009	31.289.159	2.766.950	1.556.678	3.480.677	2.171.294	41.264.758
2010	13.446.678	2.296.098	1.770.688	3.424.033	2.448.972	23.386.469
2011	7.624.561	1.171.001	689.240	3.051.691	1.069.362	13.605.855
2012	1.375.178	1.165.300	-	2.305.387	-	5.145.300
Total	162.160.935	17.400.031	18.878.057	20.182.120	9.780.116	228.401.259

Fuente: Fuente: página web Generalitat y DOCV
(Diario Oficial de la Comunitat Valenciana).

Tabla A4.

La AOD total de la Generalitat según tipo de intervención (2000-2010).

	Desarrollo	Sensibilización	Formación e investigación	Codesarrollo	Acción humanitaria	TOTAL
2000	8.431.631	1.129.892	1.959.287	0	290.617	11.811.427
2001	6.009.711	516.805	475.548	0	847.211	7.849.276
2002	12.901.021	859.015	3.148.248	0	852.615	17.760.899
2003	11.728.222	647.264	901.024	0	0	13.276.510
2004	15.239.401	988.024	1.084.360	0	2.532.532	19.844.318

2005	15.757.125	1.488.901	1.247.626	0	30.000	18.523.651
2006	18.997.195	1.110.992	1.302.470C	1.308.734j	1.323.053	24.042.444
2007	20.273.060C	1.629.991	2.142.644	2.263.848	1.508.029S	27.817.572
2008	48.610.623	4.599.975	6.134.929	4.574.137	5.490.488S	69.410.152
2009	34.007.159S	3.080.950C	1.592.078S	3.510.677	3.031.294	45.672.158
2010	15.261.678S	2.712.271	2.067.990C	3.424.033	2.938.972	26.859.944

	Desarrollo	Sensibilización	Formación e investigación	Codesarrollo	Acción humanitaria	TOTAL
2000	71,39%	9,57%	16,59%	0,00%	2,46%	100,00%
2001	76,56%	6,58%	6,06%	0,00%	10,79%	100,00%
2002	72,64%	4,84%	17,73%	0,00%	4,80%	100,00%
2003	88,34%	4,88%	6,79%	0,00%	0,00%	100,00%
2004	76,79%	4,98%	5,46%	0,00%	12,76%	100,00%
2005	85,06%	8,04%	6,74%	0,00%	0,16%	100,00%
2006	79,02%	4,62%	5,42%	5,44%	5,50%	100,00%
2007	72,88%	5,86%	7,70%	8,14%	5,42%	100,00%
2008	70,03%	6,63%	8,84%	6,59%	7,91%	100,00%
2009	74,46%	6,75%	3,49%	7,69%	6,64%	100,00%
2010	56,82%	10,10%	7,70%	12,75%	10,94%	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de página web e información estadística proporcionada por la GV.

ANEXO 3. CONCENTRACIÓN FINANCIACIÓN GENERALITAT POR ENTIDADES

Tabla A5.

Concentración de la AOD de la Generalitat en euros por entidades.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE								
A. DE COOPERACIÓN POR LA PAZ								
ACSUD LAS SEGOVIAS								
ACULCO								
ADRA								
AMREF								
CASA DE ÁFRICA								
ASCES								
ASOCIACIÓN POR LA PAZ Y EL DESARROLLO								
AYUDA EN ACCIÓN								
CARITAS								
CEAR								
CEIBA								
CEIMGRA								
CERAI								
CESAL								
CIPIE								
CODESPA								
C. INTERHOSPITALARIO DE COOPERACIÓN								
COOPERACIÓN INTERNACIONAL								
CRUZ ROJA ESPAÑOLA								

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ECOSOL-SORD								
EDUCACIÓN SIN FRONTERAS								
ENTRE POBLES								
ENTRECULTURAS-FE Y ALEGRÍA								
ESCLAVAS DE MARÍA INMACULADA								
ESPAÑA CON ACNUR								
ESPERANZA SIN FRONTERAS								
FARMACÉUTICOS MUNDI								
F. ASOC DE SOLIDARIDAD CON EL PUEBLO SAHARAUI								
FERE								
FEVES								
FIADDELSO								
FONS-FVS								
FONTILLES								
FUDEN								
FUDERSA								
FUNDACIÓN CYES								
FUNDACIÓN HEMISFERIO (F. Solidaria Entrepueblos)								
FUNDACIÓN IUVE								
FUNDACIÓN VICENTE FERRER								
FUNDAR								
HUMANISMO Y DEMOCRACIA								
INGENIERÍA SIN FRONTERAS								
INTERMÓN OXFAM								
IPADE								

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ISCOD								
JARIT								
JÓVENES DEL TERCER MUNDO								
JUAN CIUDAD								
MAINEL								
MANO AMIGA								
MANOS UNIDAS								
MÉDICOS DEL MUNDO								
MEDICUS MUNDI								
MENSAJEROS DE LA PAZ								
MPDL								
MUNDO COOPERANTE								
MUSOL								
OEI								
PAU I SOLIDARITAT								
PETJADES								
PNUD								
PRODEIN								
PROMOCIÓN SOCIAL DE LA CULTURA								
SAVE THE CHILDREN								
SETEM COMUNIDAD VALENCIANA								
SOLIDARIDAD INTERNACIONAL								
TERRA PACIFICO								
TIERRA DE HOMBRES ESPAÑA								
UNICEF								
UNIVERSITAT DE ALICANTE								

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UNIVERSITAT CATÓLICA DE VALENCIA								
UNIVERSITAT DE VALENCIA								
UNIVERSITAT JAUME I								
UNIVERSITAT MIGUEL HERNÁNDEZ								
U. POLITÉCNICA DE VALENCIA								
UNIVERSITAT SAN PABLO CEU-CARDENAL HERRERA								

	0
	0 - 300.000
	300.000 - 600.000
	600.000 - 1.000.000
	Más de 1.000.000

Tabla A6.

Concentración Financiación Generalitat en % de AOD por entidades.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE								
A. DE COOPERACIÓN POR LA PAZ								
ACSUD LAS SEGOVIAS								
ACULCO								
ADRA								
AMREF								
CASA DE ÁFRICA								
ASCES								
ASOCIACIÓN POR LA PAZ Y EL DESARROLLO								
AYUDA EN ACCIÓN								
CARITAS								

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CEAR								
CEIBA								
CEIMGRA								
CERAI								
CESAL								
CIPIE								
CODESPA								
C. INTERHOSPITALARIO DE COOPERACIÓN								
COOPERACIÓN INTERNACIONAL								
CRUZ ROJA ESPAÑOLA								
ECOSOL-SORD								
EDUCACIÓN SIN FRONTERAS								
ENTRE POBLES								
ENTRECULTURAS-FE Y ALEGRÍA								
ESCLAVAS DE MARÍA INMACULADA								
ESPAÑA CON ACNUR								
ESPERANZA SIN FRONTERAS								
FARMACÉUTICOS MUNDI								
F. ASOC DE SOLIDARIDAD CON EL PUEBLO SAHARAUI								
FERE								
FEVES								
FIADLISO								
FONS-FVS								
FONTILLES								
FUDEN								

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
FUDERSA								
FUNDACIÓN CYES								
FUNDACIÓN HEMISFERIO (F. Solidaria Entrepueblos)								
FUNDACIÓN IUVE								
FUNDACIÓN VICENTE FERRER								
FUNDAR								
HUMANISMO Y DEMOCRACIA								
INGENIERÍA SIN FRONTERAS								
INTERMÓN OXFAM								
IPADE								
ISCOD								
JARIT								
JÓVENES DEL TERCER MUNDO								
JUAN CIUDAD								
MAINEL								
MANO AMIGA								
MANOS UNIDAS								
MÉDICOS DEL MUNDO								
MEDICUS MUNDI								
MENSAJEROS DE LA PAZ								
MPDL								
MUNDO COOPERANTE								
MUSOL								
OEI								
PAU I SOLIDARITAT								
PETJADES								

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PNUD								
PRODEIN								
PROMOCIÓN SOCIAL DE LA CULTURA								
SAVE THE CHILDREN								
SETEM COMUNIDAD VALENCIANA								
SOLIDARIDAD INTERNACIONAL								
TERRA PACIFICO								
TIERRA DE HOMBRES ESPAÑA								
UNICEF								
UNIVERSITAT DE ALICANTE								
UNIVERSITAT CATÓLICA DE VALENCIA								
UNIVERSITAT DE VALENCIA								
UNIVERSITATJAUME I								
UNIVERSITAT MIGUEL HERNÁNDEZ								
U. POLITÉCNICA DE VALENCIA								
UNIVERSITAT SAN PABLO CEU-CARDENAL HERRERA								

	0%
	0 - 1%
	1% - 3%
	3% - 5%
	Más del 5%

Tabla A7.

Principales entidades gestoras de AOD de la Generalitat por años.

2003		2004		2005	
ECOSOL-SORD	10,11%	F. VICENTE FERRER	9,13%	ENTRECULTURAS - FE Y ALEGRÍA	7,21%
ENTRECULTURAS FE Y ALEGRÍA	8,78%	FERE	7,45%	ACSUD LAS SEGOVIAS	6,73%
FUNDACIÓN VICENTE FERRER	5,31%	MEDICUS MUNDI	7,39%	AYUDA EN ACCIÓN	4,94%
MANOS UNIDAS	5,14%	ACPP	5,35%	CERAI	4,18%
PAZ Y SOLIDARIDAD	4,17%	AYUDA EN ACCIÓN	4,55%	FUDEN	3,39%
SOLIDARIDAD INTERNACIONAL	3,49%	C.INTERHOSPITALARIO DE COOP.	4,36%	CRUZ ROJA	3,34%
MÉDICOS DEL MUNDO	3,20%	ESPAÑA CON ACNUR	2,68%	PAU I SOLIDARITAT	3,14%
CERAI	3,11%	PAU I SOLIDARITAT	2,63%	IPADE	3,13%
ACSUR	2,99%	MANOS UNIDAS	2,59%	MANOS UNIDAS	3,05%
A. MANO AMIGA	2,73%	ACSUR	2,35%	JARIT A. CIVIL	2,79%
ACPP	2,59%	SOLIDARIDAD INTERNACIONAL	2,24%	SOLIDARIDAD INTERNACIONAL	2,70%
ESPAÑA CON ACNUR	2,35%	MÉDICOS DEL MUNDO	2,14%	UNIVERSITAT DE VALENCIA	2,53%
AYUDA EN ACCIÓN	2,23%	INTERMÓN OXFAM	2,06%	MUSOL	2,21%
PETJADES	1,85%	ISCOD	2,00%	ACPP	2,21%
PROMOCIÓN SOCIAL DE LA CULTURA	1,71%	MUSOL	1,64%	SETEM	2,11%
FUDEN	1,68%	JÓVENES DEL TERCER MUNDO	1,53%	INTERMÓN OXFAM	2,10%
UNIVERSITAT DE VALENCIA	1,61%	FED. ASOC SOL. CON PUEBLO SAHARAUI	1,41%	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	1,88%
ADRA	1,56%	PETJADES	1,41%	CARITAS	1,84%
MPDL	1,39%	PRODEIN	1,40%	AMREF - FLYING DOCTORS	1,79%
ESCLAVAS DE MARÍA INMACULADA	1,31%	CODESPA	1,32%	JÓVENES DEL TERCER MUNDO	1,68%

2006		2007		2008	
PETJADES	6,63%	FUNDACIÓN VICENTE FERRER	3,52%	ACSUD LAS SEGOVIAS	3,24%
MUNDO COOPERANTE	4,22%	MANOS UNIDAS	3,05%	FUNDACIÓN CYES	2,82%
U. POLITÉCNICA DE VALENCIA	3,88%	ACSUD LAS SEGOVIAS	3,03%	MUSOL	2,74%
CODESPA	3,41%	ACPP	2,93%	MEDICUS MUNDI	2,73%
SOLIDARIDAD I.	2,84%	CESAL	2,78%	ENTRECULTURAS FE Y ALEGRÍA	2,68%
FEVES	2,82%	AYUDA EN ACCIÓN	2,69%	CESAL	2,66%
MUSOL	2,67%	OPIE	2,39%	FONTILLES	2,57%
MEDICUS MUNDI	2,58%	AMREF-FLYING DOCTORS	2,34%	ACPP	2,56%
ACPP	2,28%	PETJADES	2,34%	AYUDA EN ACCIÓN	2,21%
COOPERACIÓN INTERNACIONAL	2,22%	ENTRECULTURAS - FE Y ALEGRÍA	2,32%	FUNDACIÓN VICENTE FERRER	2,19%
MENSAJEROS DE LA PAZ	2,17%	PAZ Y SOLIDARIDAD	2,11%	FUNDACIÓN IUVE	2,00%
ACSUD LAS SEGOVIAS	2,16%	ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE	2,09%	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	1,90%
ENTRECULTURAS FE Y ALEGRÍA	2,08%	ESPAÑA CON ACNUR	2,06%	PETJADES	1,88%
UNICEF	1,97%	UNIVERSITAT DE VALENCIA	2,04%	FEVES	1,74%
ASOC POR LA PAZ Y EL DESARROLLO	1,96%	MUSOL	1,87%	FIDELISO	1,72%
INTERMÓN OXFAM	1,57%	INGENIERÍA SIN FRONTERAS	1,85%	EDUCACIÓN SIN FRONTERAS	1,68%
CERAI	1,43%	ASCES	1,61%	CRUZ ROJA ESPAÑOLA	1,67%
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE	1,43%	CEAR	1,51%	ESPAÑA CON ACNUR	1,66%
MANOS UNIDAS	1,38%	CRUZ ROJA ESPAÑOLA	1,42%	PNUD	1,59%
CESAL	1,35%	ECOSOL	1,40%	UNIVERSITAT DE VALENCIA	1,56%

ANEXO 4. FINANCIACIÓN MEDIA EN LAS ENTIDADES LOCALES Y PROVINCIALES

Tabla A8.

Financiación media de las intervenciones en las principales EELL de la cooperación valenciana

Diputación de Alicante				
	AOD desem-bolsada (euros)	Número de proyectos	Coste medio (euros)	Nº Entidades financiadas
2005	602.626	77	7.826	
2006	534.929	55	9.726	28
2007	785.704	26	30.219	20
2008	617.412	33	18.709	28
2009	1.047.652	36	29.101	33
2010	569.962	25	22.798	22
Total*	4.158.284	252	16.501	26

Diputación de Castellón				
	AOD desem-bolsada (euros)	Número de proyectos	Coste medio (euros)	Nº Entidades financiadas
2005	156.900			
2006	154.500	30	5.150	
2007	245.439	27	9.090	
2008	160.059	32	5.002	
2009				
2010	120.000	34	3.529	
Total*	836.898	123	6.804	

Diputación de Alicante

	AOD desembolsada (euros)	Número de proyectos	Coste medio (euros)	Nº Entidades financiadas
2005	1.134.649			
2006	661.113	21	31.482	16
2007	1.077.572	32	33.674	25
2008	987.658	32	30.864	20
2009	891.224	43	20.726	30
2010	830.073	41	20.246	33
Total*	5.582.289	169	33.031	25

Diputación de Castellón

	AOD desembolsada (euros)	Número de proyectos	Coste medio (euros)	Nº Entidades financiadas
2005	306.187			
2006	297.455	39	7.627	28
2007	329.095	41	8.027	36
2008	398.861	39	10.227	31
2009	389.550	43	9.059	31
2010	268.460	43	6.243	32
Total*	1.989.608	205	9.705	158

Ayuntamiento de Elche

	AOD desembolsada (euros)	Número de proyectos	Coste medio (euros)	Nº Entidades financiadas
2005	831.461	77	10.798	
2006	538.888	10	53.889	9
2007	1.103.185	18	61.288	14
2008	891.000	20	44.550	13
2009	534.554	15	35.637	13
2010	471.032	20	23.552	17
Total*	4.370.120	160	27.313	13

Ayuntamiento de Valencia				
	AOD desembolsada (euros)	Número de proyectos	Coste medio (euros)	Nº Entidades financiadas
2005	955.890	77	12414	
2006	799.912	25	31.996	23
2007	1.003.463	35	28.670	30
2008	959.300	26	36.896	25
2009	1.083.320	32	33.854	25
2010	1.101.858	28	39.352	26
Total*	5.903.743	223	26474	129

* En el caso del número de entidades financiadas el total se refiere al promedio de los años recogidos

Fuente: DGPOLDE

ANEXO 5. INFORMACIÓN DISPONIBLE ENTIDADES LOCALES Y PROVINCIALES

Tabla A9

Información disponible en diputaciones y ayuntamientos 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DIPUTACIONES						
Alicante						
Castellón						
Valencia						
AYUNTAMIENTOS (≥30.000 hab.)						
Valencia						
Alicante						
Elche						
Castellón de la Plana						
Torreveja						
Orihuela						
Torrent						
Gandía						
Benidorm						
Sagunto						

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Paterna						
Alcoy						
Elda						
San Vicente del Raspeig						
Villarreal						
Alzira						
Denia						
Mislata						
Burjassot						
Ontinyent						
Villena						
Burriana						
Petrer						
Villajoyosa						
La Vall D'uijó						
Santa Pola						
Jávea						
Xirivella						
Manises						
Alaquás						

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AYUNTAMIENTOS (≤30.000 hab.)						
Aldaia						
Alfajar						
Almussafes						
Aspe						
Banyeres de Mariola						
Benicarló						
Benissa						
Betxi						
Catarroja						
Cheste						
Cullera						
Guardamar del Segura						
Ibi						
Lliria						
Mancomunidad de Pegó						
Meliana						

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Novelda						
Onil						
Pedreguer						
Picassent						
Picanya						
Puçol						
Puig						
Quart de Poblet						
Requena						
Sant Joan D'Alacant						
Sax						
Sueca						
Vinarós						
Xàtiva						

Tabla A10.
Desglose según fuentes de información

	Información proporcionada por DGPOLDE (Desembolsos)
	Información proporcionada por FEMP (Desembolsos)
	Información proporcionada por Ayuntamientos (Desembolsos)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DIPUTACIONES						
Alicante						
Valencia						
AYUNTAMIENTOS						
Alaquás						
Alcoy						
Aldaia						
Alicante						
Alfajar						
Almussafes						
Alzira						
Aspe						
Banyeres de Mariola						
Benicarló						

Benidorm						
Benissa						
Betxi						
Burjassot						
Burriana						
Castellón de la Plana						
Catarroja						
Cheste						
Cullera						
Denia						
Elche						
Elda						
Gandía						
Guardamar del Segura						
Ibi						
Jávea						
La Vall D'uijó						
AYUNTAMIENTOS						
Lliria						
Mancomunidad de Pego						
Manises						
Meliana						
Mislata						
Novelda						
Onil						
Ontinyent						
Orihuela						
Paterna						
Pedreguer						
Petrer						
Picassent						
Picanya						
Puçol						
Puig						
Quart de Poblet						
Requena						
Sagunto						
San Vicente del Raspeig						
Sant Joan d'Alacant						

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Santa Pola						
Sax						
Sueca						
Torrent						
Torrevieja						
Valencia						
Villajoyosa						
Villarreal						
Villena						
Vinarós						
Xàtiva						

ANEXO 6. ENTREVISTAS REALIZADAS

Daniel Jaén	Secretaria Técnica CVONGD	18 octubre
Jorge Cardona	Experto en el CVCD	22 noviembre
J.M. Jordán	Experto en el CVCD	24 noviembre
M ^a Carmen Palazón	Jefa Área Cooperación FVS	28 noviembre
Álvaro Fernández	CCD Universitat Politècnica de Valencia	29 noviembre
M ^a Carmen Lázaro	Directora de la Oficina Cooperación para el Desarrollo UJI	1 diciembre
David Marí	Técnico OCD Universitat Jaume I	
Guillermo Palau	Vicerector Cooperación UV y Presidente del Patronat S/N	13 diciembre
Ximo Revert	Jefe Técnico Patronat Sud-Nord Universitat València	
Pere Baeza	Responsable técnico del Programa de Cooperación	
Concejalía de Acción Social Ay. Alicante		15 diciembre
Patricia Vallés	Jefa de la Unidad Técnica del Área de Bienestar Social. Diputación de Alicante	15 diciembre
Nieves Lillo	Jefa de gestión de Juventud y Cooperación. Aj. d'Elx	23 diciembre
Adelaida Lorente	Jefa Negociado Cooperación Social y Solidaridad. Aj. de Castelló	9 enero
Juan José Castillo	Jefe de Acción Social. Dip. Castellón	9 enero
Elena Mut	Técnica DGCID Generalitat 2004-2010	12 enero
Eduardo de Miguel	Técnico CVONGD 2001/2003	13 enero
Arancha García	España con ACNUR	17 enero

Juan José Morte	Técnico de Cooperación para el Desarrollo y Programas Europeos Diputación de Valencia	20 enero
Francesc Gamero	Sub Director Área de Cooperación. Conselleria Justicia y Bienestar Social. Generalitat Valenciana	24 enero
Entrevista grupal: Junta Directiva CVONGD		21 diciembre
Maite Puertes	Vicepresidenta CVONGD	
Otilia Margarit	Secretaria CVONGD	
Trini Blanch	Vocal CVONGD	
Entrevista grupal: UT Alacant CVONGD		22 diciembre
Alfonso Arenas	Solidaridad Internacional PV	
Beatriz Seara	Caritas Orihuela-Alicante	
Itziar Sánchez	Intered	
Joaquín Edo	Pueblos Hermanos	
Entrevista grupal: ONGD representadas en el Órgano Consultivo del CAHE		18 enero
Alfredo Marhuenda	Caritas /Órgano consultivo CAHE	
Fernando Contreras	Intermón-Oxfam / Órgano consultivo CAHE	
Trini Blanch	ACPP / Órgano consultivo CAHE	
Eugenia García	Farmamundi / Órgano consultivo CAHE	
Entrevista grupal: UT Castelló CVONGD		25 enero
Medicus Mundi	Rosa Herrero, Pablo Adell	
Manos Unidas	Elena Ramos	
Pau i Solidaritat PV	Amparo Torres	
ACSUD Las Segovias	Natacha Jiménez	
Caritas	Marisa Vilaroig	
Noves Sendes	Manolo Piquer	
ACPP	Vicent Pascual	
Ajuda en Acció	Enric Pla	
Carmen López	Intermón-Oxfam	

ANEXO 7. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES CONSULTADAS

- CONGDE (2008). *Guía para la armonización de criterios para convocatorias públicas de subvenciones de las entidades de cooperación descentralizada*. Agrupación de Coordinadoras Autonómicas de ONGD/CONGDE, Madrid.
- FEMP (2011). *Manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales*, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Madrid.
- Gómez, C. (2007). "Los ODM y la cooperación Descentralizada", *Cuadernos Bakeaz*, nº83, Bilbao.
- Gómez, C (2008). Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las EELL. *Cuadernos Bakeaz*, nº89, Bilbao.
- Gómez, C. (2010). Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las EELL. Plan Director 2010-2013 Ayto Vitoria-Gasteiz.
- IECAH (2009). *Informe de Evaluación de Conjunto sobre la acción humanitaria de la Generalitat Valenciana y el Comité Permanente de Ayuda Humanitaria y de Emergencia (CAHE) de la Comunitat Valenciana (2000-2009)*, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Madrid.
- Martínez, I. (2007). *La cooperación no gubernamental española en Perú*. Estudios e Informes ICEI, nº1, ICEI-UCM, Madrid.
- Martínez, I. (2011). "La agenda de eficacia de la ayuda: ¿referente para la sociedad civil?" en Gómez-Galán, M (Ed.). *La sociedad civil en la cooperación al desarrollo del siglo XXI. Propuestas desde la ciudadanía*. CIDEAL, Madrid.
- Martínez, I. y Sanahuja, J.A. (2009). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada española de España*. Fundación Carolina-CeALCI, DT 38, Madrid.
- Martínez, I. y Sanahuja, J.A. (2012). "La cooperación descentralizada en España y la eficacia de la ayuda al desarrollo: balance y propuestas de reforma", en Iglesia-Caruncho, M. (coord.). *La eficacia de la ayuda y la cooperación española*, Ed. Complutense-ICEI, Madrid.
- Martínez, I. y Santander, G. (2009). "La Declaración de París y la cooperación descentralizada" en OCD. *Anuario 2008 de la Cooperación Descentralizada*. Observatorio de la Cooperación Descentralizada (OCD), Barcelona.
- Martínez, I. y Santander, G. (2010). *La cooperación al desarrollo en la Comunidad de Madrid*. Estudios e Informes ICEI, nº5, FONGDCAM-ICEI, Madrid.
- Martínez, I. y Santander, G. (2011). "La cooperación descentralizada: aportaciones para la eficacia de la ayuda". *Cooperación Internacional y Desarrollo, Revista Sistema*, nº 220, enero de 2011, Madrid.
- NNUU (2000). Declaración del Milenio. Resolución 55/2 de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York.
- OCDE (2008): Programa de Acción de Accra. III Foro de alto nivel sobre eficacia de la ayuda. OCDE.

- VVAA (2003). *Libro Blanco de la Cooperación para el Desarrollo, Comunidad Valenciana*. Generalitat Valenciana.
- VVAA-GEDCE (2009). *Los discursos de la accountability en el sistema de cooperación español*, GEDCE-UPV, Valencia.
- VVAA-Redcrea (2010). *Informe de Evaluación Cooperación Municipal Directa a través del Instrumento del Hermanamiento*. DGPOLDE-CONFOCOS, Madrid.
- VVAA (2008). *Mejor ayuda, una condición necesaria para el desarrollo*. CONGDE/Campaña del Milenio de NNUU, Madrid.

Documentos oficiales

- Decreto 201/1997 de 1 de julio del Consell, regulación de bases para la cooperación internacional.
- Decreto 135/2010, de 10 de septiembre, del Consell, por el que se aprueban las bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo.
- Decretos constitución del CVCD (1989 y 2008), CITCD (2009), CIDCD (2007) de la Generalitat Valenciana.
- Decretos de constitución y/o reglamentos de funcionamiento de 15 consejos autonómicos de cooperación: Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Catalunya, Comunidad de Madrid, Euskadi, Extremadura, Galicia, Illes Balears, La Rioja, Navarra, Castilla y León, y Murcia.
- ICG . Evaluación del Plan Director de la Cooperación Valenciana 2004/2007, Generalitat Valenciana.
- Informe de evaluación participativa I Plan Director de la Cooperación Navarra sostenida con fondos del Gobierno de Navarra 2007-2010.
- LEY 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Ley 6/2007, de 9 de febrero de la Generalitat Valenciana de la Cooperación al Desarrollo en la Comunitat Valenciana.
- Leyes autonómicas de Cooperación Internacional vigentes en el momento de realizar el presente estudio.
- Órdenes anuales de convocatoria de subvenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo de la Generalitat Valenciana (1989-2012).
- Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011, 28 de diciembre de 2007, Generalitat Valenciana.
- Plan Director de la Cooperación Valenciana 2004-2007, 7 de mayo de 2004, Generalitat Valenciana.
- Planes Anuales de Cooperación al Desarrollo, años 2005/2006/2007/2009/2010/2011, Generalitat Valenciana.
- II Plan Director de la Cooperación Navarra (2011 – 2014). Gobierno de Navarra.
- Plan Director de Cooperació al Desenvolupament 2011-2014. Generalitat de Catalunya.

- Plan Estratégico y Director de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011. Gobierno Vasco.
- Plan Norte Sur 2009-2011, Ayuntamiento de Valencia.
- Reglamentos de los Consejos de Cooperación de siete entidades locales y provinciales de la Comunitat.
- Textos bases anuales de convocatoria de subvenciones en materia de cooperación para el desarrollo de los ayuntamientos de Alicante, Castellón, Elche y Valencia; diputaciones de Alicante, Castellón y Valencia, y Fons Valencià per la Solidaritat.

Otros documentos

- Borrador *Plan de Acción Humanitaria de la CV*, elaborado conjuntamente por Generalitat, entidades miembros del CAHE y ONGD pertenecientes al Órganos Consultivo del CAHE, 2006.
- CVONGD (2004). Documento de diciembre de 2004 de propuestas al PA2005.
- CVONGD (2007a). Documento de 26 de marzo de 2007 de aportaciones al PD4/07.
- CVONGD (2007b). Documento de diciembre de 2007 de comentarios al borrador del PD08/11.
- Propuestas y alegaciones de la CVONGD a los siguientes documentos: I y II Plan Director de la Cooperación Valenciana, y los respectivos planes anuales de cooperación de la Generalitat; Ley de cooperación para el desarrollo de la CV; Decreto de Bases 135/2010; Decretos de constitución del CVCD, CITCD, CIDCD; funcionamiento y propuesta de reglamento del CAHE.
- Aportaciones UPV y del CES al borrador de la LVCD.

Sobre la editorial **2015** y más

Fruto del trabajo de investigación y estudios de la Plataforma 2015 y más en este año 2012 nace la **Editorial 2015 y más** donde, de manera independiente, se difundirán y distribuirán los textos propios de nuestra actividad.

La divulgación de estos textos de análisis y propuestas para luchar contra la pobreza y construir un auténtico mundo en desarrollo se hará en torno a tres series temáticas:

- **El mundo** en desarrollo (agenda internacional de desarrollo y contexto global)
- **La política** de desarrollo (análisis de políticas de desarrollo y sistema de cooperación)
- **Las personas** en el desarrollo (participación de las organizaciones de sociedad civil y movimientos sociales)

A su vez la Editorial 2015 y más presentará tres colecciones diferenciadas de publicaciones donde abordar con distinta intensidad los temas que nos preocupan:

- **Títulos**
- **Cuadernos**
- **Papeles** (en formato digital)



LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA COMUNITAT VALENCIANA

La Comunitat Valenciana fue una de las regiones del Estado español que antes comenzó a dar respuesta a las demandas sociales a favor de la solidaridad internacional a través de la puesta en marcha de su política de cooperación internacional. Desde sus orígenes y a lo largo de sus más de dos décadas de historia esta política se ha enfrentado al reto de consolidarse como una política pública de calidad. En el momento actual este reto cobra mayor relevancia, si cabe, al ser escenario de un proceso simultáneo de transnacionalización y localización de los desafíos globales de desarrollo que demandan un papel protagonista por parte de los actores locales y regionales. Un momento, además, de crisis económica y financiera que, al tiempo que agudiza los problemas de desarrollo de buena parte de la humanidad y exige un aumento del compromiso de los diferentes actores, ha dado lugar a la puesta en marcha de políticas de control del gasto en los ámbitos estatal, autonómico y local, limitando seriamente la participación de gobiernos locales y regionales en la agenda de desarrollo.

El presente estudio, atento a este contexto, se dedica, a partir de un profundo trabajo de investigación, a analizar cómo las diferentes administraciones públicas de la Comunitat abordan el reto de la construcción de la política pública de cooperación. Para ello, sus autores tratan de identificar dónde residen las principales limitaciones, restricciones y potencialidades en esta construcción. Fruto de este análisis, el estudio pretende ofrecer una valiosa contribución para el fortalecimiento de las políticas de cooperación en la Comunitat Valenciana.

