

Crisis y debate en la cooperación descentralizada

Aitor Pérez *

Tema: Este ARI estudia la cooperación al desarrollo ejercida por gobiernos municipales y autonómicos de España, la cooperación descentralizada, en el actual momento de crisis financiera y desde el enfoque de la eficacia de la ayuda.

Resumen: Los presupuestos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de 2011 en ayuntamientos y Comunidades Autónomas (CCAA) han sufrido importantes recortes presupuestarios como consecuencia de la crisis, sin que se haya producido una reacción enérgica por parte de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD). La lenta salida de la crisis y las dudas que deja sobre las finanzas públicas anticipan una lenta recuperación de las partidas de gasto e inversión que ahora se ven reducidas y una revisión previa de todas y cada una de las partidas que vayan a ser aumentadas. Por consiguiente, es interesante aprovechar el ejercicio 2011 para repasar los argumentos que sostienen la participación de gobiernos regionales y municipales en el complejo sistema de la ayuda oficial al desarrollo. Entre los argumentos en contra estarían los de eficiencia ligada a la duplicidad de administraciones, así como argumentos de eficacia de la ayuda, desde el enfoque de la Declaración de París. Entre los argumentos a favor estarían las ventajas que aportan estas modalidades de cooperación, la mayor cercanía al ciudadano de las administraciones locales y autonómicas y por su propia experiencia en la gestión pública en materias de especial importancia para las políticas de desarrollo. Este ARI propone aprovechar el momento de crisis para repasar todos estos argumentos y, a partir de ahí, contribuir al debate sobre la planificación de una ayuda descentralizada más eficaz; es decir unos presupuestos orientados a aquellas acciones donde la administración municipal y autonómica puede aportar mayor valor añadido.

Análisis:

La crisis golpea la cooperación descentralizada

Los presupuestos 2011 de ayuntamientos y Comunidades Autónomas (CCAA) fueron aprobados con importantes recortes en las partidas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como consecuencia de la necesidad de contención del déficit, común a todas las administraciones españolas. Según profesionales relacionados con la CONGDE, cuyo grupo de trabajo de coordinadoras autonómicas recopiló los datos de AOD de 13 de los 17 presupuestos autonómicos, la caída de los presupuestos de AOD de las CCAA en 2011 es “alarmante”, registrando descensos de hasta el 64%, y arrojando una variación media del -12,8% que se sumaría a las producidas en 2009 y 2010 de casi el 10%.¹ En el

* Consultor en cooperación al desarrollo.

¹ Los datos que maneja la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE) son una recopilación de los

caso de los ayuntamientos, si bien es más difícil ofrecer datos de conjunto, las mismas fuentes observan una tendencia similar que tendría su caso más llamativo en el Ayuntamiento de Madrid con una reducción del 100% de sus ayudas a Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD).

A pesar de que ésta es una de las principales fuentes de origen de la AOD española y de que su descenso ha sido mucho mayor que el de otras partidas, la reacción de las ONGD, tanto en los momentos clave del ciclo presupuestario como en esta campaña electoral, está siendo bastante contenida.² Tanto más, si se compara con otros tiempos en los que las coordinadoras y la Plataforma 0,7% se hacían presentes en las campañas electorales movilizándolo a la sociedad y recabando de los partidos políticos compromisos escritos por la solidaridad y contra la pobreza.³ A escala nacional, cuando el gobierno central anunció los primeros recortes de AOD en marzo de 2010 junto con otras medidas de contención del déficit, el sector sí respondió con una campaña de comunicación denominada “Las personas primero”, pero ésta no tuvo apenas resonancia mediática ni social.⁴ En general, se considera que en el actual contexto de crisis, la sociedad española está demasiado preocupada por otros problemas de financiación como para secundar con fuerza estas reivindicaciones.

La lenta salida de la crisis hace prever también una lenta recuperación de las partidas de gasto e inversión que ahora se ven reducidas y deja por el camino una serie de dudas sobre las finanzas públicas que obligarán a revisar a fondo todas y cada una de las partidas que vayan a ser aumentadas. Por consiguiente, es interesante aprovechar el ejercicio 2011 para repasar los argumentos a favor y en contra de la participación de gobiernos regionales y municipales en el complejo sistema de la ayuda oficial al desarrollo.

En contra: duplicidad de administraciones

Un tema que sí está irrumpiendo con fuerza en la campaña electoral es la eficiencia de la administración pública y particularmente la eliminación de posibles duplicidades entre sus distintos niveles. El propio ministro de Política Territorial y Administración Pública, el vicepresidente tercero Manuel Chaves, afirmaba en una reciente comparecencia al Congreso que “todos somos conscientes de que el propio desarrollo de nuestro Estado de las Autonomías también ha producido ciertas disfunciones y duplicidades que hay que corregir o mejorar permanentemente” y anunciaba la elaboración de un informe relativo a la “eliminación de las posibles duplicidades, solapamientos e ineficiencias del sistema, por parte de la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas”.⁵

borradores de presupuestos autonómicos 2011, en el momento de su presentación en parlamentos autonómicos, en noviembre de 2010.

² Según el estudio de Martínez y Sanahuja (2010), con datos 2001-2003 sobre una muestra de 12 de los 23 países del CAD, España es el donante con más cooperación descentralizada (18% de la AOD total), más que Estados federales como Bélgica (5%) y Alemania (11%) y mucho más que el resto de países de la muestra (por debajo del 2%). I. Martínez y J.A. Sanahuja (2010), “La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España”, Fundación Carolina, Madrid. Actualmente, según las previsiones del PACI 2011, la ayuda descentralizada supondría un 15% de la AOD total neta española. Consejo de Ministros (2011), “Plan Anual de Cooperación Internacional 2011”, Madrid, 4/III/2011.

³ Pacto por la Solidaridad, 1997, y Pacto contra la Pobreza, 2007.

⁴ “Las personas primero” es un manifiesto sobre Desarrollo Humano y crisis financiera, adoptado por las organizaciones miembro de la CONGDE ante el incumplimiento de los compromisos del gobierno en cooperación al desarrollo. http://www.congde.org/index.php/contenidos/index/id_contenido/4373.

⁵ Comparecencia del vicepresidente tercero del Gobierno y ministro de Política Territorial y Administración Pública en la Comisión de Política Territorial. Congreso de los Diputados (21/XII/2010).

Antes de conocer este informe, los congresos y programas electorales de los principales partidos ya han adelantado su intención de buscar ahorros por esta vía. El PP, por ejemplo, ha hecho suyas las propuestas de FAES sobre la necesidad de reformar el Estado autonómico, que incluye la de “racionalizar la presencia exterior de las autonomías coordinándola con los servicios exteriores españoles, y evitando atribuciones políticas impropias”.⁶

Hay que tener en cuenta que muchas CCAA, además de promover leyes, planes, fondos y consejos de cooperación propios, crean estructuras administrativas en España y en algunos casos, expatrian personal e incluso constituyen agencias autonómicas de cooperación, por lo que podrían estar duplicando esfuerzos que corresponderían más bien al Gobierno de España y a su Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo, junto con las Embajadas y Oficinas Técnicas de Cooperación en el exterior.⁷ Este problema se podría dar también a nivel local en ciudades como Madrid, que si bien ha suprimido en 2011 su AOD, cuenta con un Consejo de Cooperación, plan director y planes geográficos y sectoriales distintos de los de la Comunidad de Madrid.

Las relaciones exteriores de las CCAA ya han sido cuestionadas en otras ocasiones desde un punto de vista jurídico y se han ido afianzando con el aval de algunas sentencias y de nueva legislación. Lo novedoso ahora es que se estaría cuestionando su racionalidad económica.

En contra: falta de capacidades especializadas

Si el exceso de estructuras administrativas puede jugar en contra de la cooperación descentralizada en el debate político, su escasez sería también una debilidad a los ojos de observadores de perfil técnico. En efecto, otra de las críticas a esta modalidad de cooperación está en la imposibilidad de las oficinas de ayuntamientos y CCAA de reunir las capacidades especializadas que requiere la ayuda al desarrollo en sus distintos sectores y zonas de intervención. Si bien es cierto que sus planes estratégicos se concentran en la atención a necesidades básicas y en una lista definida de países beneficiarios, son ámbitos de intervención demasiado amplios para los fondos manejados. Además, su canalización a través de convocatorias abiertas a propuestas de ONGD hace que dentro de las prioridades geográficas y sectoriales, los fondos se dispersen en numerosas intervenciones de volumen relativamente pequeño, difíciles de evaluar en conjunto. Las oficinas de cooperación descentralizada se concentran en el control administrativo de las subvenciones y en la verificación de ciertos indicadores de calidad que tienen que ver más con los procesos y organización de la cooperación, que con el verdadero impacto en el desarrollo.

En contra: la agenda de la eficacia de la ayuda

Según el consenso internacional expresado en la declaración de París y el programa de Acción de Accra, la mejora de la eficacia de la ayuda pasa por una mayor armonización de donantes y por la alineación de su ayuda bajo estrategias y procedimientos de los

⁶ <http://www.lavanguardia.es/politica/20110227/54120348012/el-pp-asume-la-propuesta-de-la-faes-sobre-el-recorte-del-estado-autonomico.html>

⁷ En España, además de AECID existen seis agencias públicas de cooperación internacional: Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo (AACID); Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo; Agencia de Cooperación Internacional de Las Islas Baleares; Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo; Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID); Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación, Madrid; y Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo).

propios gobiernos receptores, los cuales deben apropiarse del liderazgo de todas las políticas de desarrollo.⁸

La fragmentación de la gestión de la ayuda oficial española en los distintos niveles de la administración pública supone una dificultad añadida para avanzar en la armonización de donantes, ya que multiplica el número de interlocutores. Por otra parte, el problema de las capacidades vuelve a surgir aquí, ya que presupuestos de ayuda pequeños no justifican la dotación de personal necesaria para la coordinación con otros donantes y con el país beneficiario de la ayuda.

Para reducir la complejidad de la gestión de la ayuda y avanzar en criterios como la armonización, se propone la división del trabajo entre donantes, de forma que cada uno concentre su ayuda en áreas donde puede aportar un valor añadido. En el caso de la cooperación descentralizada, es difícil que este tipo de planteamiento estratégico se abra paso, ya que la asignación de las ayudas está mayoritariamente condicionada por las propuestas que presentan las ONG domiciliadas en los territorios de ayuntamientos y comunidades autónomas. Desde el punto de vista de la Declaración de París, Martínez y Sanahuja (2008) critican este enfoque al que denominan enfoque inducido por la demanda, porque “además de limitar la eficacia de la ayuda, no contribuye necesariamente a favorecer la apropiación democrática, ni el alineamiento, a pesar de que, en apariencia, es el que más favorece la participación social”.

A favor: la cercanía al ciudadano

Por definición, la ayuda descentralizada tiende a una mayor dispersión que la ayuda de los gobiernos centrales pero en contrapartida se gestiona en instancias más cercanas al ciudadano y la sociedad civil. En el caso de la cooperación al desarrollo, esta cercanía viene reforzada por el hecho de que fue la propia sociedad civil con sus manifestaciones quien estuvo detrás de su origen en los noventa y sigue estando muy presente en sus decisiones a través de iniciativas como los consejos de cooperación.

Precisamente en esta característica es donde reside, según la Comisión Europea, una buena parte de su valor añadido que se materializa en la movilización de recursos complementarios, la sensibilización de la opinión pública, la construcción de capacidades de la sociedad civil y las sinergias con otras políticas de la administración local y autonómica.⁹

La movilización de recursos complementarios

Si las ayudas destinadas a financiar proyectos a iniciativa de organizaciones de la sociedad civil son más difíciles de alinear estratégicamente con los planes de los grandes donantes y de los países socios, por otro lado, pueden más fácilmente jugar un papel de “capital semilla” y movilizar recursos financieros, técnicos y humanos adicionales. Los donativos particulares, las colaboraciones técnicas desinteresadas y el voluntariado sólo

⁸ Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (2005), “Declaración sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, París; Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (2008) “Programa de Acción de Accra”, Ghana.

⁹ Comisión Europea (2008) “Autoridades locales: agentes del desarrollo”, Comunicación SEC(2008)2570 de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas. Otras instituciones que se han pronunciado en el mismo sentido son: Consejo de Ministros de la UE (2008), “Carta europea de la cooperación en apoyo a la gobernanza local”, Bruselas, noviembre; Unión de Ciudades y Gobiernos Locales (2009), “Documento de posición de CGLU sobre la eficacia de la ayuda y los gobiernos locales”, Guangzhou; y Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (2009), “De Valparaíso a México: la agenda de París vista desde lo local”, Barcelona.

se pueden canalizar desde administraciones con relaciones de estrecha colaboración con la sociedad civil.

Sensibilización de la opinión pública

La cercanía a la ciudadanía para movilizar recursos complementarios es también cercanía a la opinión pública para rendir cuentas sobre la cooperación y educar para el desarrollo. La implicación de organizaciones de la sociedad civil facilita además el acceso del público a información sobre la ejecución de la ayuda y su impacto en poblaciones concretas de países en desarrollo, favoreciendo una conciencia ciudadana global.

Si a esto se suma que ayuntamientos y autonomías son la fuente de financiación española más importante para proyectos en el ámbito de educación para el desarrollo, podría decirse que hay un nicho de especialización para estos donantes en las acciones de cooperación que directa o indirectamente se proponen incidir sobre la ciudadanía de sus propios países.¹⁰

Construcción de capacidades sociales

Si bien es cierto que las ONGD han condicionado con sus propuestas la asignación de los recursos de los gobiernos locales y autonómicos, también es cierto que éstos han condicionado su desarrollo como sector con demandas crecientes de profesionalidad y fortalecimiento institucional.

Donde muchas veces había iniciativas informales de un colegio profesional o de una congregación religiosa han acabado surgiendo organizaciones estructuradas, con profesionales especializados y con distintas afiliaciones a redes y plataformas de cooperación, a escala nacional e internacional.

Por otra parte, estas ONG se asocian a su vez con ONG del Sur para la ejecución de los proyectos financiados y trasladan, junto con la financiación, estándares de calidad y soporte técnico y de gestión, por lo que estarían también contribuyendo a la profesionalización y el fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil del Sur.

Por último, cabe destacar que juntas, las ONG del Norte y del Sur van tejiendo redes de cooperación Norte-Sur que forman parte de la sociedad civil internacional y que complementan y refuerzan la cooperación entre gobiernos centrales.

A favor: la propia experiencia de la administración local y autonómica

La Comisión Europea, cuando analiza la cooperación descentralizada de la UE en su conjunto, destaca también el valor de los conocimientos de la administración local y autonómica en materias de especial importancia para las políticas de desarrollo. Por un lado, en la gestión de servicios que “propician la reducción de la pobreza (urbanización, agua y saneamiento) o ayuda a grupos vulnerables o poblaciones sin recursos en áreas remotas” y, por otro, en el “desarrollo territorial, la descentralización y el fortalecimiento de la gobernanza democrática”.¹¹

Estas experiencias se pondrían en valor especialmente en modalidades de cooperación directa, donde existe una asociación con las administraciones del país socio que va más

¹⁰ Según PACI 2011, la AOD de CCAA y entes locales destinada a Educación para el Desarrollo ha supuesto el 80% del total de la AOD española en este ámbito.

¹¹ Comisión Europea (2008).

allá de la financiación y contempla también el intercambio de conocimientos y la puesta en marcha de proyectos de interés mutuo. Estas modalidades de cooperación descentralizada, que tienen un peso mayor en el resto de países europeos que en España, pueden favorecer no sólo el fortalecimiento institucional de las autoridades locales del Sur, sino también la coherencia de políticas para el desarrollo en el Norte, mediante la implicación de instancias distintas de las propias oficinas de cooperación, como por ejemplo, departamentos de educación, salud, inmigración, centros de investigación, universidades, etc.

Conclusión

La crisis, como oportunidad para reforzar la eficacia de la ayuda descentralizada

La cooperación descentralizada española, con un peso sobre el conjunto de la ayuda muy superior al de otros países donantes, nació a demanda de un movimiento ciudadano y se gestiona con una fuerte participación de ONGD. Esta característica se traduce en la fragmentación de la ayuda y supone una dificultad añadida para España a la hora de aplicar criterios de eficacia como la armonización. Por otra parte, se traduce también en una mayor cercanía de la política de desarrollo al ciudadano, a la sociedad civil y a servicios públicos con recursos y conocimientos complementarios a la propia ayuda, y puede aportar un valor añadido a tener en cuenta en la división del trabajo entre donantes.

A imagen de la Comisión Europea, y teniendo en cuenta que la cooperación descentralizada es especialmente importante en los presupuestos de AOD de España, sería recomendable reconocer el valor añadido de esta modalidad de ayuda y establecer un marco español de cooperación descentralizada.¹² Este marco podría ofrecer a ayuntamientos y comunidades autónomas orientaciones sobre las estrategias de intervención más adecuadas a sus capacidades y experiencia, dentro de las coordinadas geográficas y sectoriales establecidas por el gobierno central. De esta forma, objetivos a los que indirectamente han contribuido –como, por ejemplo, la concienciación ciudadana, la transferencia de conocimientos profesionales y técnicos, la construcción de capacidades sociales y la gobernanza local– pasarían a ser sus verdaderos objetivos estratégicos, mientras que los objetivos geográficos y sectoriales, que hasta ahora ocupan tanto espacio en sus planes plurianuales, pasarían a ser simples restricciones, definidas en un plan estratégico de nivel superior como es el Plan Director de la Cooperación Española.

Junto con estas orientaciones, deberían definirse también baterías de indicadores relevantes que permitan hacer seguimiento de la efectiva contribución de la ayuda a esos objetivos estratégicos en los que decida especializarse cada administración. Por último, para que la ejecución de la ayuda se ajuste a la estrategia y no al revés, sería interesante que ese marco venga acompañado de una diversificación de los instrumentos y las administraciones puedan recurrir a otras formas de relación con ONGD e incluso a la asociación con otros actores del desarrollo para llevar a la práctica sus políticas.

En este ejercicio 2011, año electoral, la cooperación descentralizada se ha reducido drásticamente. Si se aprovecha la crisis como un momento de reflexión y cambio, podrá reorientarse estratégicamente y recuperar su importancia. En caso contrario, los avances

¹² A escala europea este marco ha sido propuesto en la Comunicación de la Comisión de 2008 pero no se ha avanzado en él a día de hoy.

en la agenda internacional de la eficacia de la ayuda y en la racionalización de la administración pública española, incidirán en una reducción aún mayor y en la devolución al gobierno central de la responsabilidad íntegra de los compromisos con el desarrollo de nuestros países socios, perdiendo la oportunidad de aportar ganancias de eficiencia al sistema de donantes, mediante una integración de nuestras comunidades autónomas y ayuntamientos basada en criterios de valor añadido.

Aitor Pérez
Consultor en cooperación al desarrollo