

PERSPECTIVAS ALTERNATIVAS DEL DESARROLLO ALTERNATIVE PERSPECTIVES OF DEVELOPMENT

Actas del II Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo
Proceedings of II International Congress of Development Studies



Editores:

Antonio Luis Hidalgo- Capitán y Antonio Moreno-Moreno

Huelva, 2014

ISBN: 978-84-697-2089-9



Universidad
de Huelva

REEDES
RED ESPAÑOLA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



Las aporías de la cooperación pública descentralizada al desarrollo: un análisis de la cooperación gallega

Paradoxes of Decentralized Public Assistance to Development: a Study of Galician Cooperation

José Luis Pastoriza Rozas

Universidade de Santiago de Compostela

joseluis.pastoriza.rozas@rai.usc.es

Resumen:

En los últimos años han surgido dudas respecto de la contribución de la cooperación pública descentralizada al desarrollo a un sistema español de cooperación más articulado, coherente y eficaz. Ante los recortes presupuestarios y el desmantelamiento institucional urge la necesidad de garantizar su carácter de política pública, su solvencia y previsibilidad financiera y su sostenibilidad institucional. En esta comunicación se analiza el proceso y resultados de la elaboración del *III Plan Director de la Cooperación Gallega (2014-2017)* con el fin de reconocer los límites de las propuestas de reforma de la cooperación autonómica y señalar las dificultades para superar las aporías de la misma.

Palabras clave: Galicia, Cooperación Descentralizada, Ayuda Oficial al Desarrollo.

Abstract:

In recent years doubts arose about the contribution of decentralized public development assistance to the Spanish cooperation system in terms of coordination, coherence and efficiency. In order to face budget cutbacks and institutional dismantlement it is necessary to preserve its features as public policy, its financial solvency and predictability and its institutional sustainability. This communication analyzes the process and outcomes derived from the elaboration of the *III Master*

Plan of Galician Cooperation 2014-2017 underlining the limits of the reform proposals and the difficulties to overcome the paradoxes of decentralized cooperation.

Key words: Galicia, Decentralized Cooperation, Overseas Development Assistance.

1. Introducción

En los últimos años han surgido dudas respecto de la contribución de la cooperación pública descentralizada al desarrollo a un sistema español de cooperación más articulado, coherente y eficaz. Desde 2009 los recortes presupuestarios generalizados han agudizado el déficit de financiación del conjunto del sistema de cooperación poniendo en cuestión su solvencia y la sostenibilidad de la aportación de la Cooperación Española a la realización de los objetivos internacionales de desarrollo. Simultáneamente el progresivo debilitamiento y desmantelamiento institucional de esta política pública ha evidenciado el bajo compromiso de partidos políticos y gobiernos autonómicos y locales con la solidaridad global en sus diferentes niveles de responsabilidad.

Desde nuestro punto de vista, esta nueva realidad a nivel político, institucional y presupuestario ha generado tanto una crisis de una política necesaria como una crisis necesaria de una política imprescindible. Afirmamos el carácter necesario de la crisis ya que esta ha evidenciado con crudeza las limitaciones y debilidades del imaginario y de las realizaciones de la cooperación descentralizada española. Sin embargo, los efectos de la crisis han abierto simultáneamente una ventana de oportunidad para ensayar itinerarios de reforma coherentes con los análisis críticos de esta política pública con el fin de superar las aporías que han perpetuado todo un conjunto de cuellos de botella e inercias institucionales, políticas y estratégicas.

En esta comunicación nos centraremos en el estudio de la cooperación gallega al desarrollo con una atención específica a la política pública de cooperación de la Xunta de Galicia. A pesar de tratarse de un sistema autonómico de cooperación con un limitado compromiso presupuestario por parte de sus actores públicos, desde el año 2006 ha implementado un itinerario de reforma que, con luces y sombras en su desarrollo, ha garantizado su actual supervivencia institucional y presupuestaria. A través del análisis de la Cooperación Gallega, con una especial atención al proceso de elaboración del *III Plan Director de la Cooperación Gallega (2014-2017)*, pondremos de manifiesto las posibilidades reales y las limitaciones políticas y técnicas para implementar el conjunto de recomendaciones realizadas desde el punto de vista académico.

Esta comunicación nace de un proceso autorreflexivo por parte del autor derivado de su experiencia de trabajo como analista de la política pública de cooperación

descentralizada en España, como evaluador externo del *II Plan Director de la Cooperación Gallega para el Desarrollo (2010-2013)* y como facilitador del proceso de elaboración del *III Plan Director de la Cooperación Gallega para el Desarrollo (2014-2017)*.

En primer lugar realizamos un diagnóstico crítico de la cooperación descentralizada española con el fin de detectar los obstáculos y cuellos de botella que han agudizado los efectos negativos de los procesos de desmantelamiento institucional y reducción presupuestaria. A continuación señalamos los posibles pasos de un itinerario realista y pragmático de reforma sobre la base de las fortalezas y ventajas comparativas de la cooperación descentralizada. En tercer lugar, describimos las principales características de la Cooperación Gallega entre 2006 y 2013 para evaluar, en cuarto lugar, el proceso de elaboración del *III Plan Director de la Cooperación Gallega* y contrastar la viabilidad y productividad del itinerario de reforma sugerido.

2. Diagnóstico crítico de la cooperación descentralizada en España

Desde hace cuatro años la cooperación española al desarrollo y la acción exterior solidaria de las Comunidades Autónomas y Entes Locales está viviendo una realidad de convulsión e incertidumbre a pesar de que la pluralidad de actores y la relevancia financiera de sus desembolsos en el volumen total de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) española ha sido reconocida internacionalmente por su originalidad y singularidad (OCDE, 2007, 2012). En los análisis de la situación actual conviven una doble tipología de propuestas: en primer lugar, las más optimistas que intentan detectar oportunidades de mejora en el marco de la crisis con el fin de abordar los retos pendientes del sistema de cooperación en términos de calidad, eficacia y división del trabajo (Olivié, 2011); y, en segundo lugar, las propuestas más críticas que detectan negras sombras que se proyectan especialmente sobre el futuro a corto y medio plazo de la cooperación española sometida a una situación de asedio ideológico y asfixia financiera (Oxfam-Intermón, 2014).

En este contexto, las políticas públicas de cooperación no permanecen ajenas al debate abierto sobre el modelo territorial del Estado. Las dificultades de financiación están alimentando un polémico cuestionamiento respecto del rol del Estado y el alcance de las políticas públicas de bienestar y solidaridad. Simultáneamente, está

emergiendo con fuerza entre la opinión pública un discurso favorable a la recentralización y nacionalización de la solidaridad que proyecta sus desconfianzas sobre las políticas públicas de cooperación. Dentro de esta ofensiva, la AOD se está vinculando explícita y más profundamente a cuestiones instrumentales relativas a la proyección de la imagen exterior de España y a la internacionalización del capital y de las empresas españolas (Millán, 2013).

Esta vulnerabilidad y fragilidad de la cooperación al desarrollo como política pública se ha puesto de manifiesto en diversos síntomas: su volatilidad financiera, con la caída libre de sus presupuestos fruto de un doble tijeretazo a nivel central y descentralizado; la rapidez de su desmantelamiento institucional; y la débil respuesta social y política a las decisiones de reducción y liquidación de la cooperación al desarrollo (Alemán y Goñi, 2010; Pérez, 2011).¹ Estas debilidades y la actual situación justifican que sea legítimo cuestionar su naturaleza como una genuina política pública (Martínez, 2011).

Por otra parte, durante la fase expansiva de la AOD en España, se generó una burbuja de la cooperación descentralizada que ha derivado en un sistema español de cooperación que adolece de problemas de crecimiento orgánico y funcional. En estas circunstancias conviven modelos institucionales aquejados de gigantismo y vigorexia con otros, en cambio, que sufren de raquitismo y atrofia. Las razones de esta disfunción se encuentran en el hecho de que la exuberancia del crecimiento económico de la AOD española entre 2004 y 2010 no se acompañó simultáneamente de un sólido desarrollo de su capacidad institucional y de gestión (Alonso y Freres, 2010; Tezanos, 2010; Larrú, 2011a). Por otra parte, la instrumentalización de la cooperación al desarrollo como capital político motivó un compromiso meramente retórico y declarativo con la misma que ha debilitado la eficacia de los cortafuegos como los pactos contra la pobreza frente a los recortes presupuestarios.

La actual situación de encrucijada de la cooperación descentralizada ha dado lugar a la profundización de las asimetrías entre las comunidades autónomas que han apostado por su mantenimiento como política pública (Andalucía, Asturias, Extremadura o País Vasco) y aquellas en las que se detectan procesos de

¹ A falta de conocer los datos de ejecución presupuestaria de 2013, entre 2010 y 2013 la cooperación autonómica se redujo un 69% mientras que la AOD de la Administración General del Estado se contrajo un 59%. En el caso de la Cooperación Gallega, con datos reales de ejecución, el retroceso se situó en el 57% (Pastoriza, 2013b).

debilitamiento (Aragón, Baleares, Cataluña, Galicia, Castilla y León, La Rioja, Navarra) y liquidación (Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Murcia). Lamentablemente, algunas de las Comunidades Autónomas que lideraron la cooperación descentralizada en el pasado han liderado a su vez los procesos de desmantelamiento y liquidación (Martínez et al, 2012; Iborra y Santander, 2012; Iborra y Martínez, 2013).

Simultáneamente, el embate de la crisis ha profundizado en las desconfianzas respecto de la cooperación descentralizada abriendo una doble brecha. En primer lugar, debilitando la capacidad de respuesta de los actores de la cooperación descentralizada y de sus agentes de cooperación, especialmente las ONGD, al cuestionamiento de su naturaleza específica y valor añadido. Y, en segundo lugar, frenando la maduración de los resultados de las reformas institucionales y operativas contenidas en el *III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012* y que debían de mejorar la articulación y coordinación del sistema de cooperación en su conjunto.² Tras el acceso al gobierno central del Partido Popular el narrativo del *IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016)* puso de manifiesto el retroceso ideológico y las reticencias políticas a profundizar en una actualización de la agenda de coordinación y complementariedad estableciendo unos mínimos insuficientes para garantizar una mejora de la articulación global del sistema. Estas reticencias se insertan coherentemente en el proceso de ajuste estructural e ideológico del papel de la cooperación al desarrollo en el marco de la acción exterior del Estado.

Otra de las razones de la situación actual de la cooperación descentralizada la localizamos en la profunda revisión académica sufrida desde el año 2008 y que, paradójicamente, ha facilitado la instrumentalización política de sus resultados para legitimar las medidas de recorte presupuestario y desmantelamiento institucional.³

² Dentro del *III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012* se definieron un conjunto de medidas de mejora con el fin de avanzar en el paso de una coordinación de políticas a una política coordinada de cooperación al desarrollo, tal y como se reflejó en el *Plan de Acción para una Ayuda Eficaz* y el *Plan de Acción para la Coordinación y Complementariedad* (Gobierno de España, 2009a, 2009b)

³ La razón de escoger la fecha de 2008 se debe a la coincidencia en la publicación de una serie de estudios que incluían un análisis crítico de la cooperación descentralizada como los de Gómez Gil (2008), Hombrados (2008) o Illán (2008). Por otra parte, en este año se institucionaliza a nivel europeo el valor y ventajas comparativas de la cooperación descentralizada como se refleja en la comunicación de la Comisión Europea sobre *Autoridades locales: actores para el desarrollo* (Comisión Europea, 2008) y en la *Carta Europea de la Cooperación en apoyo de la Gobernanza Local* (Unión Europea, 2008).

Esta instrumentalización se aprovechó del consenso existente en el sector relativo a la necesidad de generar un conocimiento que fundamentase la construcción de un sistema de cooperación multiactor y multinivel más articulado, coherente y eficaz. Para conseguirlo se debía de avanzar más decididamente en aspectos como la sistematización de las experiencias de la cooperación descentralizada; la promoción de evaluaciones independientes de calidad orientadas al aprendizaje y mejora de la capacidad institucional; y la generación de una información más transparente, accesible y fiable que garantizase un mejor conocimiento del impacto y eficacia de las acciones de cooperación promovidas por los actores descentralizados (Lagares, 2011). Creemos que entre 2008 y 2013 se avanzó positivamente en el hecho de dotar al sistema español de cooperación de una base de conocimiento suficiente para abordar una reforma del mismo que pusiese en valor los análisis críticos y las recomendaciones de los diferentes estudios. Sin embargo, el rosario de decisiones políticas contrarias a la cooperación descentralizada revela como el saber ha sido instrumentalizado por el poder para reducir su espacio como política pública.

A continuación, con el fin de facilitar el trabajo de repensar la cooperación descentralizada presentamos un diagnóstico crítico de la misma que sintetiza los resultados de los estudios e investigaciones que han proliferado a partir de 2008. Este diagnóstico señala algunas de las aporías que han impedido el pleno despliegue y aprovechamiento de las virtudes y potencialidades de la cooperación descentralizada y que la han convertido en una política pública con pies de barro a nivel político, presupuestario e institucional.

En primer lugar, tenemos que señalar que a lo largo de los últimos veinte años se ha ido gestando un imaginario de la cooperación descentralizada que se nutre de la imagen de una cadena de la ayuda más horizontal donde se diluyen las jerarquías y las relaciones de poder y se generan aprendizajes y una rendición de cuentas mutua entre los socios de desarrollo (VVAA, 2006; Martínez, 2011). Esta imagen se ha alimentado del protagonismo de las ONGD en la gestión de esta ayuda pero estas no han sido inmunes a los efectos coercitivos y jerarquizadores de la cadena de la ayuda (Wallace, 2007). Sin embargo, frente a una imagen fascinada y arcádica de la cooperación descentralizada, los exámenes más críticos revelan que, considerada globalmente, no representa un nuevo paradigma ni modelo alternativo de cooperación (Gómez, 2008; Ruíz, 2008). Al contrario, ésta reproduce por regla general las prácticas y conductas que caracterizan las relaciones

intergubernamentales a nivel internacional (Hombrados y Hernández, 2010). Igualmente, los actores descentralizados han instrumentalizado ideológicamente dicho imaginario al servicio de una agenda exterior de afirmación política de su identidad territorial. Esta instrumentalización ha implicado un modelo contradictorio donde las prácticas y dinámicas de cooperación no se adecuaban a las supuestas fortalezas y ventajas comparativas de la cooperación descentralizada (Martínez y Sanahuja, 2009).

En segundo lugar, la agenda de eficacia de la ayuda agudizó la falta de coherencia entre el marco político y de planificación y las prácticas de cooperación. Esta contradicción empeoró las dificultades operativas para avanzar en la promoción efectiva del principio de apropiación del proceso de desarrollo; en la alineación de los marcos estratégicos con las prioridades de desarrollo de los países socios; en el compromiso con los procesos de armonización de actores que deben favorecer la coordinación, la complementariedad y la división del trabajo en base a sus respectivas ventajas comparativas; y en la gestión para resultados vinculada a una responsabilidad compartida respecto del alcance de los mismos (Pastoriza et al., 2012).

En tercer lugar, los diferentes diagnósticos y estudios realizados a nivel español revelan toda una serie de obstáculos políticos e institucionales a la coordinación y complementariedad internas del sistema español de cooperación. Pese a los esfuerzos realizados, todavía no se cuenta con una política coordinada de cooperación que facilite un “proyecto sugestivo de vida en común” para la pluralidad de actores españoles de desarrollo (Hombrados y Hernández, 2010; Larrú, 2011b; Martínez y Sanahuja, 2012). De hecho, el proceso de elaboración del *IV Plan Director de la Cooperación Española* constituyó otra oportunidad perdida para avanzar en la reforma y construcción de una política coordinada de desarrollo (CONGDE, 2012b).

En cuarto lugar, la cooperación descentralizada se ha caracterizado en general por su bajo impacto, la duplicación de esfuerzos, la limitada especialización geográfica y sectorial y la generación de elevados costes de transacción e interlocución en los países socios. Una de las razones estriba en que el proyecto y las subvenciones a ONGD se han configurado como el instrumento mayoritario de canalización y gestión de recursos. Este hecho ha generado una serie de distorsiones (Pastoriza, 2010b; Martínez y Sanahuja, 2012) como la identificación de la participación de la sociedad

civil con el mero reparto del pastel de los recursos económicos destinados a cooperación de modo que se ha empobrecido el rol de las ONGD. Por otra parte, se han generado dinámicas de “colonialismo interno” ya que a numerosas ONGD sin arraigo social genuino en el territorio financiador les ha preocupado más la captura y extracción de los fondos económicos disponibles a nivel local y autonómico que la retroalimentación del tejido de la sociedad civil y la calidad de la participación social en el territorio. Además, la “oeneguización” de la cooperación descentralizada ha generado dinámicas de exclusión del resto de posibles actores locales de desarrollo con potencialidades y fortalezas para la cooperación. Por último la gestión y canalización de recursos “inducidos por la demanda”, a través de subvenciones a proyectos y en el marco de una lógica asistencial ha generado dinámicas y relaciones de clientelismo entre los poderes políticos y las ONGD que han desactivado su capacidad para la denuncia, la crítica pública y la movilización social y han consolidado un modelo de cooperación estandarizado e inespecífico que ha indiferenciado la actuación de la cooperación descentralizada.

En quinto lugar, la perseverancia en un discurso público centrado en la cantidad de ayuda ha desviado la atención de las cuestiones relativas a la calidad y eficacia de la ayuda (Bandeira, 2010) De hecho, la opinión pública apenas ha demandado una rendición de cuentas exigente respecto del impacto y calidad de la ayuda y la cooperación descentralizada no se ha sometido a la “dictadura de la transparencia” derivada del uso de las nuevas herramientas tecnológicas. Por este motivo, la falta de transparencia, rendición de cuentas y de comunicación de los resultados de las acciones de cooperación a la ciudadanía ha afectado negativamente a la cooperación descentralizada, facilitando los ajustes institucionales y presupuestarios y la desmovilización social respecto de dichos ajustes. No obstante, antes de la crisis ya se detectaba en la cooperación descentralizada el germinar de una incipiente cultura de evaluación, quizás insuficiente para generar aprendizajes y una retroalimentación que mejorase el ciclo de planificación, los mecanismos y espacios institucionales y las prácticas de cooperación. Sin embargo, la crisis y las decisiones políticas han abortado este proceso fundamental para abordar la superación de las inercias institucionales, organizacionales y operativas de una cooperación

caracterizada por su resistencia al cambio, al aprendizaje y al intercambio de experiencias.⁴

A partir de los elementos de este diagnóstico podemos concluir que, a semejanza de la cooperación española en su conjunto, la cooperación descentralizada adolecía a la altura de 2011 de graves cuellos de botella en cuatro ámbitos (Schulz, 2010; Olivé, 2011): una arquitectura institucional inadaptada e insostenible; unas débiles capacidades y escasos recursos humanos; un marco estratégico y operativo disfuncional, atomizado, disperso y poco eficiente; y un deficiente sistema de rendición de cuentas y evaluación. La actual crisis ha agravado las consecuencias de dichos cuellos de botella que en muchos casos han sido abordados por los responsables políticos a través de decisiones de desmantelamiento de la estructura institucional, de debilitamiento de las capacidades de gestión, de renuncia a abordar nuevos ciclos de planificación estratégica y de reducción e incluso práctica supresión del presupuesto destinado a cooperación al desarrollo.

Desde este punto de partida, en el siguiente apartado proponemos una lectura estratégica de la cooperación descentralizada que debe de ir más allá de una mera elegía por las oportunidades perdidas, los errores pasados y las amnesias políticas y que se plasma en la sugerencia de un itinerario realista y pragmático de reforma que oriente e inspire la reactivación de la cooperación descentralizada como política pública.

3. Un itinerario de reforma para la cooperación autonómica al desarrollo

La propuesta de un itinerario realista y pragmático de reforma de la cooperación descentralizada autonómica comparte el análisis que señala que, subidos en la cresta de la ola de la hiperactividad reformadora y de la expansión presupuestaria e institucional en los años de bonanza financiera de la cooperación descentralizada, se dejó de lado la necesidad de generar una lectura compartida de esta cooperación y de su valor añadido (Eguizábal, 2010) desde el que germinase un marco español genuino de cooperación descentralizada (Pérez, 2011). Existen tres razones que explican la marginación del trabajo de fundamentación crítica que dotase de solidez teórica con base en evidencias empíricas a las demandas de originalidad y valor

⁴ Hasta 2011 y 2012 no se ha contado con guías y manuales de evaluación adaptados a las particularidades de la cooperación descentralizada autonómica y local (Unceta et al, 2011; Mosangini, 2012).

añadido de esta política. En primer lugar, los intereses de los actores públicos centrados en la instrumentalización del capital político que representaba esta política; en segundo lugar, el limitado interés y liderazgo de los actores centrales del sistema a la hora de corregir las inercias e ineficiencias de la cooperación descentralizada; y, por último, los intereses de los agentes de cooperación, especialmente ONGD, que encontraron en esta cooperación un amplio nicho de financiación y construyeron un discurso legitimador de su protagonismo al amparo de las virtudes de la participación de la sociedad civil en la definición y gestión de dicha política (Schulz, 2010; CONGDE, 2012a, 2012c).

La lectura de la cooperación autonómica que proponemos se centra en la necesidad de crear nuevas oportunidades y espacios públicos de debate que promuevan la construcción consensuada de una nueva política de cooperación más armonizada, coherente y estratégica en el marco de la agenda de eficacia de la cooperación, coherencia de políticas y financiación del desarrollo (Alemán, 2011; Millán et al, 2012). A pesar de los obstáculos y resistencias políticas, creemos que existe un espacio propio para la cooperación descentralizada como política pública que, desde la voluntad política y el consenso con los agentes de cooperación, asegure un compromiso financiero realista y sostenible con la solidaridad internacional con el fin de contribuir eficazmente a la lucha contra la pobreza dentro de un marco institucional viable y que ponga en valor el compromiso solidario global desde lo local de la sociedad española.

Para ello sugerimos los posibles pasos de un itinerario realista de reforma de la cooperación autonómica, gestionado endógenamente desde los propios sistemas autonómicos de cooperación y que parta de un análisis de sus fortalezas y ventajas comparativas. Para la construcción de este itinerario nos basaremos en tres elementos: la delimitación de los ámbitos estratégicos sobre los cuales asegurar las posibilidades de reforma; la revisión de las fortalezas y ventajas comparativas genéricas de la cooperación descentralizada; y, finalmente, la enumeración de las siete etapas del itinerario de reforma sugerido.

En primer lugar, consideramos que la actual precarización y debilitamiento de la cooperación al desarrollo en España ha reforzado la necesidad de actuar sobre una serie de ámbitos estratégicos que actúen de contrapesos y frenen el actual proceso de deterioro político, financiero e institucional de esta política pública (González, 2008; Alemán, 2011; Iborra et al, 2013).

- a) Asegurar el mantenimiento de la cooperación al desarrollo como política pública a través del establecimiento de garantías que recuperen y refuercen el compromiso político respecto del carácter imprescindible de esta política para la lucha contra la pobreza y que reconozcan el valor estratégico de la contribución de los actores descentralizados al proceso global de desarrollo.
- b) Dirigir recursos hacia la generación y construcción de conocimiento que facilite a corto y medio plazo la toma de decisiones políticas y estratégicas sobre la arquitectura institucional y el marco operativo e instrumental de la cooperación descentralizada.
- c) Integrar activamente el marco de coherencia de políticas y financiación del desarrollo en la cooperación descentralizada.
- d) Fomentar la especialización geográfica y sectorial en base a un análisis participativo e inclusivo de sus ventajas comparativas con una apuesta real por las características que lo singularizan.
- e) Mejorar la coordinación para evitar solapamientos, duplicidades y la eficacia agregada del sistema favoreciendo la complementariedad de capacidades y la armonización entre actores.

En segundo lugar, cualquier propuesta de reforma debe abordar la revisión de las fortalezas y ventajas comparativas genéricas de la cooperación descentralizada. Con este fin, combinamos las aportaciones de las ONGD con las propuestas más institucionalizadas y que encuentran reflejo en los marcos de acción de la Unión Europea. Entre las primeras, destacamos la propuesta de Alboan que señala unas líneas de reflexión para una reorientación pragmática de la cooperación descentralizada (Eguizábal, 2010; Guzmán, 2011). Esta contribución se complementa con la visión institucional representada por la comunicación de la Comisión Europea sobre *Autoridades locales: actores para el desarrollo* (Comisión Europea, 2008). A partir de la combinación de ambas propuestas podemos sintetizar el valor añadido de esta cooperación en los siguientes aspectos:

- a) El trabajo a favor de la gobernanza democrática local y de la democratización con enfoque de derechos humanos.
- b) Un estilo de cooperación basado en el acompañamiento, la participación, la confianza y que promueve la constitución de alianzas de desarrollo a

largo plazo en las que se concede un alto protagonismo y liderazgo a las organizaciones de la sociedad civil en el Sur y en el Norte.

- c) La apuesta por la innovación desde proyectos piloto.
- d) La especialización en servicios sociales básicos, fortalecimiento de la sociedad civil y de los socios locales de desarrollo y descentralización con enfoque de poder local y promoción de la apropiación local democrática.
- e) El fomento de la educación para el desarrollo en clave de participación social comprometida y solidaria que favorezca el empoderamiento de la ciudadanía.

En tercer lugar, señalamos las siete posibles etapas de un itinerario de reforma aplicable a la cooperación descentralizado. Como ya indicamos, a pesar de que consideramos necesario el establecimiento de mecanismos que faciliten la colaboración y acompañamiento de la Administración General del Estado en este proceso, apostamos por el desarrollo de un proceso endógeno de reforma liderado por los actores públicos descentralizados y los agentes de cooperación. Este itinerario está integrado por las siguientes etapas que amplían las señaladas en otros documentos anteriores (Pastoriza, 2012a, 2012b; Pastoriza y Teijo, 2012):

- 1) Iniciar un diálogo amplio e inclusivo con los agentes de cooperación y con otros actores y socios de desarrollo sobre las ventajas comparativas del actor descentralizado del que se trate tanto a nivel sectorial como geográfico.
- 2) Poner en marcha un proceso de evaluación con criterios de calidad de los marcos normativos e institucionales así como de las actuaciones de cooperación garantizando la difusión pública de sus resultados. En dichas evaluaciones se debe integrar a “pares” y a los socios de desarrollo.
- 3) Desarrollar planes de mejora en base a dichas evaluaciones.
- 4) Sistematizar aquellas buenas prácticas o islas de excelencia detectadas.
- 5) Tomar decisiones de concentración sectorial y geográfica avanzando hacia un modelo de alianzas territoriales en un marco de coordinación y complementariedad con los objetivos estratégicos de la Cooperación Española.
- 6) Desarrollar un proceso de alineación de la planificación sectorial y geográfica con las estrategias de desarrollo de los países socios tomando

como referente los Marcos de Asociación País de la Cooperación Española.

- 7) Apostar por el esfuerzo inversor en la mejora de la capacidad institucional a nivel de recursos humanos, formación especializada, evaluación e investigación para el desarrollo.

Consideramos que el seguimiento de este itinerario facilitaría que la cooperación autonómica al desarrollo recupere su originalidad, capacidad de innovación y el contacto con la ciudadanía y que sus actuaciones contribuyan al mayor impacto, calidad y eficacia agregada del sistema español de cooperación en su conjunto. Como indicamos, previamente se debe garantizar la voluntad política en el cumplimiento de los compromisos políticos, estratégicos y presupuestarios con el objetivo de mejorar la capacidad y eficacia del sistema, apostando por un marco más adaptado, flexible, realista e innovador que maximice el impacto en el desarrollo y provoque cambios reales en la vida de las personas víctimas de la pobreza, la exclusión y la falta de oportunidades. En los siguientes apartados analizaremos, en primer lugar, la evolución de la Cooperación Gallega entre 2006 y 2013 y, en segundo lugar, las posibilidades y limitaciones del itinerario de reforma descrito a través del análisis de los resultados de su aplicación al proceso de elaboración del *III Plan Director de la Cooperación Gallega al Desarrollo (2014-2017)* aprobado en el Parlamento de Galicia en marzo de 2014.

4. La Cooperación Gallega: luces y sombras de un sistema inmaduro de cooperación

A pesar de que la cooperación oficial al desarrollo en Galicia surge en 1992 con la firma del primer acuerdo marco entre la Xunta de Galicia y la antigua AECI, esta Comunidad Autónoma nunca ha contado con un sistema maduro de cooperación (Ríos y Teijo, 2009). Uno de las principales razones se localiza en el bajo compromiso político con la cooperación al desarrollo que se refleja en un presupuesto que únicamente alcanzó el 0,1% del presupuesto total consolidado de la Xunta de Galicia como techo histórico en el año 2009.

A nivel de actores y agentes, el sistema gallego de cooperación ha estado hegemonizado por la Xunta de Galicia, las ONGD y la *Coordinadora Galega de*

ONGD (CGONGD) y el *Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade* (FOGACOSOL). La creación en 1991 de la CGONGD representó un hito que permitió la articulación de la sociedad civil gallega sensibilizada con la problemática de la pobreza y la desigualdad global. En los últimos veinte años, la CGONGD ha liderado la demanda de más y mejor ayuda al desarrollo exigiendo la configuración de un marco legal, estratégico e institucional homologable al de otras comunidades autónomas. En este sentido se anticipó a los poderes públicos gallegos y actuó como fuerza de arrastre de los actores públicos para que mostrasen un mayor interés y atención a la cooperación al desarrollo (CGONGD, 2011). En 2010 culminaron este proceso con la firma del *Pacto Gallego contra la Pobreza* por los partidos políticos con representación en el Parlamento de Galicia tras un largo período de movilización social e incidencia política (CGONGD, 2010). Por otra parte, a pesar de la creación en 1997 del FOGACOSOL como agencia de cooperación de las entidades locales gallegas, la cooperación local al desarrollo en Galicia se ha caracterizado por su marginalidad financiera y el bajo compromiso político e institucional de las entidades locales con la excepción de la Diputación de A Coruña y los Concellos de A Coruña y Lugo (FOGACOSOL, 2009, 2012).

El diagnóstico tras casi veinte años de AOD en Galicia no puede ser más desalentador ya que podemos concluir que no se ha desarrollado una genuina política pública de cooperación al desarrollo (Pastoriza y García, 2009; Pastoriza, 2012a). A pesar de la configuración de un marco legislativo, estratégico e institucional propio, la ausencia de un compromiso político y financiero relevante pone en cuestión la solidez, estabilidad y sostenibilidad de dicha política pública.⁵ De hecho, la trayectoria inestable e imprevisible a nivel presupuestario ha generado un sistema ineficiente de cooperación caracterizado por la brecha entre su marco estratégico y el respaldo financiero real para ejecutar el conjunto de resultados previstos. Dentro de las paradojas de la cooperación gallega al desarrollo, la unanimidad de los partidos políticos en la aprobación del marco legislativo y de los anteriores marcos de planificación estratégica no ha ido acompañado de un

⁵ La ley gallega de cooperación fue aprobada en 2003 (Ley 3/2003, de 19 de junio, de cooperación para el desarrollo, DOG, n.128, de 3 de julio de 2003). Aunque contiene afirmaciones de la singularidad de la cooperación al desarrollo de la Comunidad Autónoma, la práctica totalidad de su articulado reproduce otras leyes autonómicas y la ley española de cooperación respondiendo a los procesos de emulación y mimetismo propios de la cooperación descentralizada (Illán, 2008).

compromiso real y no meramente retórico con la solidaridad global en los diversos niveles de la administración pública autonómica y local. Al contrario, dicho consenso político y la ausencia de un debate público de calidad ha ocultado el desinterés por el destino de la cooperación al desarrollo de tal modo que ésta no ha ocupado un lugar relevante ni en la agenda política ni en el espacio público, si exceptuamos los últimos tres años en que las reivindicaciones públicas de la CGONGD han sido instrumentalizadas por parte de la oposición parlamentaria dentro de una agenda de desgaste político del partido en el gobierno de la Xunta de Galicia (Pastoriza 2010a, 2013a).

Por otra parte, la Cooperación Gallega no ha permanecido al margen del debate relativo a la definición de una identidad propia de la acción exterior de la Xunta de Galicia (Xunta de Galicia, 2005, 2007, 2009). La reivindicación de un espacio propio diferenciador en la acción exterior ha permeado la demanda de una cooperación al desarrollo galleguizada en torno a dos grandes líneas: la actuación de desarrollo en los países pertenecientes a la Lusofonía con el fin de aprovechar la cercanía cultural y lingüística;⁶ y la puesta en valor de las ventajas comparativas en descentralización territorial y gestión de políticas públicas y en sectores productivos clave como la pesca y acuicultura y agricultura y desarrollo rural (Martínez Rivas, 2009).

De forma sintética, la Cooperación Gallega a lo largo de su historia se ha caracterizado por las siguientes limitaciones:

- a) El débil compromiso político con la cooperación al desarrollo de los sucesivos ejecutivos de la Xunta de Galicia, hecho que refleja el carácter irrelevante de la cooperación al desarrollo dentro de la agenda política de los partidos políticos gallegos con responsabilidades de gobierno.
- b) La asimetría del sistema gallego de cooperación con el protagonismo financiero y estratégico de la Xunta de Galicia que concentra el 90% del total de AOD del conjunto de administraciones públicas gallegas.
- c) La volatilidad financiera e imprevisibilidad presupuestaria del programa operativo de cooperación al desarrollo que ha agravado la brecha de financiación respecto del horizonte del 0'7% del presupuesto total consolidado

⁶ En el I Plan Director de la Cooperación Gallega se definieron como países prioritarios al conjunto de los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP): Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau y Mozambique.

de la Xunta de Galicia que establece la Ley Gallega de Cooperación y el *Pacto Gallego contra la Pobreza*.

- d) La marginalidad financiera de la Cooperación Gallega dentro del conjunto de la AOD española caracterizándose por ocupar los últimos lugares en el ranking autonómico tanto por volumen total de desembolso como por esfuerzo inversor y cuyo techo histórico se sitúa en el 0,1 del presupuesto total consolidado de la Xunta de Galicia.
- e) El lento desarrollo de una cultura de evaluación y aprendizaje organizativo e institucional lo que ha limitado la gestión del conocimiento y la optimización de los resultados de los procesos de evaluación de sus actuaciones y de su marco estratégico y operativo.
- f) La inexistencia de centros y equipos de investigación especializados en desarrollo lo que ha provocado la ausencia de una masa crítica de investigadores en el sistema universitario gallego que retroalimentasen la mejora del sistema gallego de cooperación a través de estudios e investigaciones.

No obstante también es posible detectar las siguientes señales positivas en la evolución de la Cooperación Gallega:

- a) El diseño y ejecución de marcos estratégicos de actuación que progresivamente han limitado su carácter generalista a nivel geográfico y sectorial.
- b) El desarrollo de ventajas comparativas y especialización en el ámbito de la pesca y acuicultura y desarrollo rural y en otros sectores de relevancia en la lucha contra la pobreza (educación, habitabilidad básica y gestión integral de recursos hídricos).
- c) La orientación de la Cooperación Gallega a nivel geográfico hacia los países de la Lusofonía para un aprovechamiento de la cercanía cultural y lingüística.⁷

⁷ Esta orientación se ha ido moderando progresivamente desde el I Plan Director de la Cooperación Gallega en 2006 donde se reconocía como países prioritarios al conjunto de PALOP. En el III Plan Director de la Cooperación Gallega tan solo se reconoce como prioritarios a Cabo Verde y Mozambique. Las razones de esta restricción estriban en que, a pesar de la argumentación teórica e ideológica, en la práctica no se han consolidado programas estables de cooperación por las dificultades operativas para el trabajo en terreno y la falta de tradición de trabajo en África de las ONGD, principales canalizadoras de la AOD de la Xunta de Galicia, y, dentro de África, en los PALOP en particular.

- d) El protagonismo de las ONGD en la gestión de la AOD gallega, actuando como los principales aliados estratégicos de los actores públicos de cooperación.
- e) La experimentación con modalidades de gestión de la ayuda basadas en alianzas locales de desarrollo multiactor y multinivel como las Iniciativas de Desarrollo Integral en Guatemala y República Dominicana.
- f) La apuesta por la educación para el desarrollo como uno de los ámbitos estratégicos de actuación de la Cooperación Gallega.

Estas características de la Cooperación Gallega han sido el resultado del diseño y ejecución de un marco propio de planificación estratégica articulado en torno a tres documentos: el *I Plan Director de la Cooperación Gallega al Desarrollo 2006-2009*, el *II Plan Director de la Cooperación Gallega al Desarrollo 2010-2013* y el recientemente aprobado *III Plan Director de la Cooperación Gallega al Desarrollo 2014-2017*.⁸

El *I Plan Director de la Cooperación Gallega* aprobado en 2006 y gestionado por el gobierno bipartito de PSdG-PSOE y BNG representó el primer paso de la modernización estratégica de la Cooperación Gallega. Sin embargo, la valoración global de sus efectos correctores de las inercias de la Cooperación Gallega fue negativa ya que, entre otros aspectos, no cumplió con el compromiso de destinar el 0,4% del presupuesto total consolidado de la Xunta de Galicia a AOD, no moderó ni la imprevisibilidad financiera ni la dispersión geográfica y sectorial, y corrigió tan sólo levemente la fragmentación y atomización de las ayudas (Teijo et al, 2009). De hecho, la ausencia de un marco de resultados con indicadores precisos para su seguimiento y evaluación otorgó un amplio margen de maniobra a los responsables de su gestión dando origen al desencanto y frustración de las ONGD (Torres y Bouza, 2009). Sin embargo, este plan director apostó innovadoramente por los programas de cooperación al desarrollo de ONGD y por las Iniciativas Integrales de Desarrollo como dos modalidades de gestión de la ayuda que pretendían integrar los principios de eficacia de la ayuda y aumentar el alcance e impacto de las actuaciones financiadas.

⁸ Los dos primeros planes directores fueron aprobados por unanimidad en el Parlamento de Galicia (Xunta de Galicia, 2006 y 2010) mientras que el tercero ha contado con el voto en contra de la oposición parlamentaria y de las ONGD representadas en el *Consello Galego de Cooperación* (CONGACODE) (Xunta de Galicia, 2014).

En 2010 se aprobó el *II Plan Director de la Cooperación Gallega (2010-2013)* gestionado por el gobierno del Partido Popular. Este nuevo Plan Director profundizó en el itinerario de reforma de la Cooperación Gallega apostando por la racionalización y la mejora operativa e institucional del sistema a través de un diseño estratégico basado en criterios de política pública de cooperación. Estos criterios tuvieron como objetivo corregir más activamente las inercias y obstáculos del sistema gallego en su conjunto. El impacto de la crisis económica y fiscal sobre el presupuesto de la Xunta de Galicia originó que durante la ejecución del II Plan Director el volumen de AOD se redujese un 57% entre 2010 y 2013.⁹

El II Plan Director y su marco de resultados permitieron avances en la concentración de la ayuda en los 12 países prioritarios y en la especialización sectorial en agricultura y desarrollo rural, educación, pesca y acuicultura, gestión integral de recursos hídricos y habitabilidad básica. Por otra parte, profundizó en la reducción de la fragmentación, dispersión y atomización de la ayuda canalizando su gestión de forma mayoritaria a través de ONGD. Durante la vigencia del II Plan Director hubo una amplia movilización de las ONGD en contra de las medidas de recorte presupuestario en cooperación con acciones de protesta pública y el trabajo concertado de incidencia política con otras entidades y plataformas sociales y con la oposición política en el Parlamento de Galicia. No obstante, la Xunta de Galicia mantuvo un alto nivel de diálogo con los agentes gallegos de cooperación facilitando su participación en el diseño de las convocatorias y ayudas públicas y en las evaluaciones intermedia y final del II Plan Director. Por otra parte, la Cooperación Gallega se caracterizó en este período por su transparencia y activa rendición de cuentas tanto respecto de la planificación, instrumentos de ayuda, intervenciones financiadas, evaluaciones y resultados de gestión. Por último, se ejecutó un 94% de la ayuda presupuestada y se desembolsaron el total de compromisos de desembolso con los agentes de cooperación garantizando la solvencia financiera de la Cooperación Gallega.

Las principales debilidades del II Plan Director se detectaron en el grave incumplimiento de su marco presupuestario; la amplitud y complejidad de su marco de resultados en relación a las capacidades institucionales y las disponibilidades

⁹ Paradójicamente, el descenso presupuestario no implicó que Galicia siguiese ocupando el vagón de cola de la cooperación autonómica, sino que el desmantelamiento y profundos recortes presupuestarios de otras comunidades autónomas permitieron que Galicia pasase de la 13ª posición en 2010 por volumen de fondos a la 9ª posición en 2013.

presupuestarias reales; el desarrollo incompleto de una cultura de evaluación que fomentase una mejor gestión del conocimiento y aprendizajes organizativos; y la centralidad del proyecto como instrumento de ayuda (Pastoriza y Doval, 2012; Pastoriza, 2013b).¹⁰

En conclusión, entre 2006 y 2013 se corrigieron inercias de la Cooperación Gallega que limitaban su calidad y eficacia. Sin embargo se mantuvieron activos los tres principales obstáculos para contar con una genuina política pública de cooperación al desarrollo: la falta de voluntad política, la débil capacidad institucional y la exigua financiación. En el apartado siguiente analizaremos el proceso de elaboración del III Plan Director de la Cooperación Gallega con el fin de contrastar la viabilidad y productividad del itinerario de reforma que lo inspiró así como sus limitaciones.

5. El proceso de elaboración del III Plan Director: innovación, resistencias y oportunidades perdidas

El proceso de elaboración del III Plan Director se desarrolló en un contexto caracterizado por la movilización social de las ONGD y la oportunidad de contar con el aprovechamiento de las conclusiones y recomendaciones tanto de la evaluación intermedia y final del anterior Plan Director como del amplio conjunto de evaluaciones de las actuaciones de cooperación, fortalecimiento institucional de ONGD y de educación para el desarrollo realizadas entre 2010 y 2013. Por otra parte, previamente al inicio del nuevo ciclo de planificación estratégica y tras las elecciones autonómicas de octubre de 2012 que revalidaron la mayoría absoluta del Partido Popular, el trabajo de las ONGD ante los temores de desmantelamiento de la política pública de cooperación se centró en garantizar su continuidad en torno a tres exigencias que se vieron parcialmente satisfechas (Pastoriza, 2012b):

- a) El compromiso real con la elaboración del *III Plan Director de la Cooperación Gallega* que el Partido Popular contemplaba en su programa electoral.
- b) La continuidad del centro directivo competente en materia de cooperación al desarrollo, en este caso la *Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa UE* en la que se integra una *Subdirección Xeral de Cooperación Exterior* y que

¹⁰ En relación a este último punto, los recortes presupuestarios motivaron la no continuidad de la convocatoria de programas de cooperación de ONGD y el progresivo abandono de la gestión de la ayuda a través de las Iniciativas Integrales de Desarrollo que pretendían aminorar los efectos negativos de la gestión centrada en proyectos.

depende orgánicamente de la *Vicepresidencia y Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia*.

- c) La definición de una previsión presupuestaria mínima para garantizar el pleno despliegue operativo de Cooperación Gallega y que las ONGD cifraban en 6 millones de euros.

Junto al compromiso político de la Vicepresidencia de la Xunta de Galicia con la continuidad de la política pública de cooperación, todos estos elementos satisfacían en gran medida las cuatro primeras etapas del itinerario de reforma descrito en el anterior apartado: la posibilidad de aprovechar tanto los resultados de las evaluaciones y de los planes de mejora como las sistematizaciones de las buenas prácticas detectadas. En el último cuatrimestre de 2013 se desarrollaron simultáneamente los trabajos de evaluación final y planificación estratégica.¹¹ Como veremos a continuación, el principal obstáculo para la implementación del itinerario de reforma se localizó en el diálogo con los agentes de cooperación.

En un primer momento, la Xunta de Galicia apostó por llevar a cabo un proceso de planificación participativo e inclusivo y definió el conjunto de principios que inspirarían el nuevo Plan Director y que se plasmaron en su narrativo:

- a) La garantía de la solvencia financiera de la Cooperación Gallega a través de previsiones presupuestarias realistas, definiendo un mínimo presupuestario de al menos 4 millones anuales de euros.
- a) La especialización sectorial en seis sectores: agricultura y desarrollo rural, educación, pesca y acuicultura, gestión integral de recursos hídricos, habitabilidad y abastecimiento de agua y educación para el desarrollo.
- b) La concentración geográfica en menos países prioritarios frente a los 12 del anterior Plan Director.
- c) La coordinación y complementariedad con otros actores estatales, subestatales y supraestatales, alineándose con los objetivos estratégicos y prioridades geográficas del *IV Plan Director de la Cooperación Española*.
- d) La creación de incentivos para la búsqueda de alternativas de financiación tanto a través de la captación de recursos a nivel internacional como de la constitución de alianzas público-privadas.

¹¹ Como novedad, se trataba de un trabajo externalizado a una asesoría técnica gallega ya que los anteriores Planes Directores habían sido realizados por el *Instituto Complutense de Estudios Internacionales* (ICEI) lo que reforzaba el carácter endógeno del proceso.

- e) La promoción de la coherencia de políticas a través del marco establecido en el *Pacto Gallego contra la Pobreza*.
- f) El fortalecimiento institucional y el fomento de la participación activa del conjunto de actores y agentes de cooperación reconocidos por la Ley Gallega de Cooperación.
- g) La promoción de una cultura de aprendizaje institucional en el conjunto de actores gallegos de cooperación mediante formación e investigación especializada, la canalización de recursos hacia la evaluación y la creación de una nueva convocatoria de investigación para el desarrollo.
- h) La racionalización y simplificación del marco estratégico a través de la alineación del Plan Director con el modelo de gestión orientada a resultados de desarrollo.

El proceso de elaboración del III Plan Director se inició en noviembre de 2013 con el compromiso de la Vicepresidencia de la Xunta de Galicia de no recortar el presupuesto de cooperación y mantener en 2014 la dotación presupuestaria ejecutada en 2013, ligeramente superior a cuatro millones de euros. No obstante, este compromiso político con el presupuesto y con la elaboración del nuevo Plan Director se vio seriamente comprometido durante el debate del proyecto de *Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014*.¹² Esta circunstancia alteró el cronograma previsto e impidió que la participación de los actores de cooperación superase la dimensión de consulta en todo el proceso. Por otra parte, durante el proceso de planificación la CGONGD se opuso a cualquier medida que implicase: una reducción de los países prioritarios o la apertura de las convocatorias de ayudas al conjunto de agentes de cooperación reconocidos por la Ley Gallega de Cooperación.¹³ Al no ver satisfechas sus demandas y rechazar la naturaleza consultiva del proceso, las ONGD votaron en contra del proyecto de III Plan Director en la reunión del *Consello Galego de Cooperación al Desarrollo* en diciembre de 2013. Posteriormente, a través de un activo trabajo de incidencia política consiguieron el apoyo de los grupos parlamentarios de la oposición que

¹² Las demandas contenidas en una enmienda presentada por la Coordinadora Galega de ONGD a través de los grupos de la oposición política en el Parlamento de Galicia pusieron en suspenso los compromisos previos y motivaron la necesidad de reconstruir la confianza y de reasegurar el compromiso político al más alto nivel con la política de cooperación sobre la base de los resultados de la evaluación final del II Plan Director.

¹³ En este sentido, las ONGD se centraron en preservar la dimensión de gestión y se comportaron conforme al modelo clásico de buscadores de rentas públicas que se benefician de un mercado cautivo, en este caso de la ayuda oficial al desarrollo.

finalmente también votaron en contra del III Plan Director en el Parlamento de Galicia en marzo de 2014. Esta oposición al III Plan Director rompió el consenso y unanimidad que habían conseguido los anteriores planes directores en su tramitación parlamentaria.

El proceso de elaboración del III Plan Director puso de manifiesto las dificultades políticas y técnicas para ejecutar un itinerario de reforma coherente con los análisis académicos y evaluativos y para superar muchas de las aporías ante las que se encuentra la cooperación descentralizada y que constituyeron el fundamento de las críticas de los agentes de cooperación al nuevo plan. Sin embargo, el trabajo previo de evaluación y reflexión teórica se reflejó en el nuevo Plan Director en varios aspectos:

- a) *Pragmatismo*: en el narrativo del III Plan Director se renunció a generar falsas expectativas y a la retórica de anteriores planificaciones, adecuando su visión estratégica y marco de resultados a la capacidad técnica y presupuestaria realmente disponible.
- b) *Concentración y especialización*: se apostó por la concentración geográfica en 10 países y la especialización sectorial.¹⁴ Esta concentración y especialización continúan siendo insuficientes para el presupuesto disponible, pero representan pasos en la mejora frente a la moderada dispersión y fragmentación previas.
- c) *Simplificación*: la alineación con la gestión orientada a resultados de desarrollo permitió racionalizar y simplificar el marco de resultados y facilitó la apropiación del mismo por parte del equipo político y técnico del centro directivo competente en cooperación para el desarrollo de la Xunta de Galicia.¹⁵
- d) *Actualización normativa*: la corrección de algunas inercias de la cooperación gallega en materia de órganos de coordinación y participación y normativa de subvenciones hace necesaria la renovación de la Ley Gallega de

¹⁴ En el proyecto de III Plan Director de la Cooperación Gallega se establecían 9 países prioritarios. Ante las demandas del FOGACOSOL, CGONGD y grupos parlamentarios de la oposición se aceptó incluir Cabo Verde como país prioritario de la Cooperación Gallega a pesar de no tratarse de un país prioritario para la Cooperación Español.

¹⁵ El nuevo Plan Director señala siete resultados de gestión, veinte líneas de acción, treinta indicadores de desempeño y cuarenta productos. El anterior Plan Director definía de tres ámbitos de actuación, trece objetivos generales, treinta y cuatro objetivos específicos y sesenta y ocho indicadores.

Cooperación con el fin de acomodarla a la agenda global de desarrollo y proceder a una reducción de los órganos de coordinación. Con esta nueva Ley se busca mejorar su funcionalidad, operatividad y la calidad de los procesos de participación, ampliando su composición y definiendo nuevos espacios de trabajo estratégico y operativo y nuevos mecanismos de diálogo. A pesar del rechazo de la oposición parlamentaria, el nuevo Plan Director incluye la elaboración de una nueva ley autonómica de cooperación.

- e) *Coordinación con la Cooperación Española*: se han integrado y reconocido las orientaciones estratégicas del *IV Plan Director de la Cooperación Española* con el fin de explicitar la contribución de la cooperación gallega al desempeño global de la Cooperación Española.¹⁶
- f) *Liberalización de las convocatorias*: se pretende abrir el conjunto de convocatorias a los agentes de cooperación reconocidos por la Ley Gallega de Cooperación para facilitar su inserción en el sistema, aprovechar su experiencia, fomentar las complementariedades y fortalecer sus capacidades.¹⁷
- g) *Definición de un nuevo rol para la Xunta de Galicia*: que pretende superar su rol como mero financiador y fiscalizador de las ayudas públicas. Con este fin se establecen mecanismos para que la Xunta de Galicia participe como socia y aliada en proyectos de desarrollo de ONGD y de otros actores con financiación internacional.
- h) *Apuesta por la investigación para el desarrollo*: ya que se crea una nueva convocatoria pública de investigación dentro de un esfuerzo por integrar más activamente a las Universidades en el sistema gallego de cooperación.

Sin embargo, el III Plan Director de la Cooperación Gallega presenta limitaciones por cuanto:

- a) Se renuncia a impulsar el proceso de creación de una Agencia Gallega de Cooperación previsto en el II Plan Director con el fin de dotar de mayor capacidad técnica a la estructura institucional existente, decisión coherente

¹⁶ No obstante, estas orientaciones se adecuaron a las prioridades, experiencia y capacidades de la cooperación gallega e introduciendo las críticas realizadas desde la Coordinadora de ONGD de España a los borradores del IV Plan Director.

¹⁷ Para prevenir comportamientos oportunistas, las bases de las convocatorias públicas de ayudas y sus criterios de valoración seguirán conteniendo restricciones y garantías que definen un campo estricto de actuación para los actores no tradicionales en la cooperación gallega, singularmente las empresas.

con la dimensión financiera y técnica de la Cooperación Gallega y que institucionaliza la asesoría técnica como medio para el fortalecimiento de capacidad de la Xunta de Galicia en esta materia.

- b) Se elimina la convocatoria de programas de cooperación en el exterior que el II Plan Director situaba como eje vertebrador de la corrección de los problemas de fragmentación, dispersión y atomización vinculados a los proyectos.
- c) Se renuncia a la posibilidad de seguir trabajando según el modelo de las Iniciativas de Desarrollo Integral como base para la constitución de alianzas territoriales de desarrollo con base en las lecciones aprendidas en la gestión de dichas experiencias.
- d) No se establecen mecanismos y espacios para integrar activamente la voz y visión de los socios de desarrollo.

Más allá de este análisis, desde la CGONGD y el FOGACOSOL (IGADI, 2014) se han realizado críticas a este nuevo Plan Director con los siguientes argumentos:

- a) El III Plan Director españoliza la Cooperación Gallega al seguir las orientaciones estratégicas del *IV Plan Director de la Cooperación Española* y limitar las posibilidades de trabajo con los países de la Lusofonía.
- b) Este Plan Director privatiza la Cooperación Gallega al contemplar la posibilidad de establecer alianzas público-privadas de desarrollo y eliminar las restricciones que impedían la participación del conjunto de agentes de cooperación reconocidos por la Ley Gallega de Cooperación en las convocatorias públicas de ayudas y que están destinadas en su mayoría a propuestas lideradas por ONGD.
- c) El nuevo plan deslegitima a las ONGD como aliados estratégicos e históricos de la Xunta de Galicia al poner en cuestión su capacidad y calidad en la gestión de la ayuda.

En relación a dichas críticas debemos precisar que, en primer lugar, el III Plan Director ha optado por reconocer las orientaciones estratégicas del *IV Plan Director de la Cooperación Española* con el fin de facilitar la coordinación y la complementariedad entre sus actuaciones y poner de manifiesto la contribución de la Cooperación Gallega a los logros colectivos de la Cooperación Española. Por otra parte, el III Plan Director tras las enmiendas parlamentarias reconoce a Mozambique y Cabo Verde como países prioritarios. En segundo lugar, el III Plan Director no

opera una privatización de la Cooperación Gallega porque establece una canalización a través de convocatoria pública del 70-75% de la ayuda, contempla restricciones a la actuación de actores con ánimo de lucro y da continuidad a las medidas previstas en el anterior Plan Director de liberalizar las convocatorias facilitando la concurrencia competitiva del conjunto de agentes de cooperación. En tercer lugar, las ONGD han reaccionado de forma negativa frente al Plan Director debido a que se sienten amenazadas en su supervivencia financiera e institucional ya que temen perder un nicho exclusivo de financiación que excluía a otros actores limitando la igualdad de oportunidades y reduciendo tanto la puesta en valor de las capacidades de los restantes agentes para el conjunto del sistema como la generación de incentivos para la actuación conjunta y las complementariedades entre actores de naturaleza heterogénea.

Por todo lo expuesto, podemos evaluar la productividad del itinerario de reforma que orientó la elaboración del nuevo plan director señalando las principales dificultades para su pleno desarrollo. En primer lugar, el principal obstáculo lo representaron las limitaciones a la participación debido a los imprevistos políticos que amenazaron el proceso y obligaron a reajustar los cronogramas previstos impidiendo una participación más activa y de calidad del conjunto de agentes de cooperación que superase la dimensión consultiva. En segundo lugar, no se logró articular un diálogo político y de políticas entre los agentes de cooperación y la Xunta de Galicia ya que no se aprovecharon las posibilidades de otorgar la dirección del proceso a la comisión ejecutiva del CONGACODE de modo que se definiese un consenso sobre el narrativo del plan previamente a su votación en el pleno del mismo. En esta línea, tampoco se valoró la posibilidad de consultar a los grupos parlamentarios e integrarlos más activamente en el proceso de definición estratégica, aprovechando la existencia de una Comisión extraparlamentaria de seguimiento del *Pacto Gallego contra la Pobreza*. En tercer lugar, no existe una cultura de participación ni mecanismos de comunicación en la definición de políticas que integre activamente a los socios de desarrollo y a la ciudadanía en el proceso. Por último, el carácter marginal de la política pública al desarrollo dentro de la Xunta de Galicia dificulta la incorporación del marco de financiación de desarrollo y coherencia de políticas de modo que esta influya sobre el conjunto de políticas autonómicas con impacto en la consecución de los objetivos internacionales de desarrollo.

En conclusión, los principales obstáculos se localizaron en la imposibilidad de desarrollar un diálogo amplio sobre la base de una participación inclusiva de calidad lo que ha generado un rechazo y desafección del nuevo Plan Director por parte de la CGONGD y el FOGACOSOL: Por otra parte, las renunciadas presupuestarias, institucionales y operativas, aunque responden a las nuevas directrices de la gestión financiera pública, limitan las posibilidades de contar con un sistema gallego de cooperación más innovador y flexible en su gestión y en el desarrollo de su capacidad institucional. A pesar de estas limitaciones creemos que el nuevo Plan Director establece con rigor técnico y con pragmatismo las bases para garantizar la supervivencia política, financiera y operativa de la Cooperación Gallega ya que ha asegurado el compromiso con su ejecución de los responsables políticos y técnicos de la cooperación al desarrollo en la Xunta de Galicia.

6. Conclusión

El carácter singular y específico de la cooperación descentralizada española en el contexto internacional presenta reconocidos valores y ventajas al sistema español de cooperación. Sin embargo, las numerosas inercias, obstáculos y cuellos de botella institucionales, políticos e instrumentales generan problemas de articulación y coordinación que limitan el pleno aprovechamiento de sus potencialidades y experiencias. La crisis presupuestaria, la deslegitimación política y el desmantelamiento institucional han agudizado la urgencia de renovar la política pública de cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas sobre la base de los análisis académicos y desde el pragmatismo en el diseño de nuevos marcos institucionales y estratégicos.

En el caso de la Cooperación Gallega, las debilidades financieras, políticas e institucionales se insertan en una trayectoria histórica de reforma de naturaleza estratégica y técnica. Sin embargo, como se ha podido comprobar, resulta complejo plasmar en procesos todo el repertorio de análisis críticos de la cooperación descentralizada. Entre otras cuestiones, la heterogeneidad y diversidad de los actores y agentes de cooperación da lugar a posiciones irreconciliables; las emergencias institucionales y financieras de las ONGD generan una visión cortoplacista y de ansiedad en la conservación de sus ingresos públicos; la limitada disponibilidad de investigaciones y evaluaciones facilita la preservación de inercias

en el conjunto de actores y agentes; la falta de experiencia en la integración de la voz y Visión Sur perpetúan un modelo de planificación verticalista y jerarquizado; y la visión instrumental de la alta dirección política impide desarrollar itinerarios de reforma más radicales y de mayor valor añadido a pesar de la disponibilidad de los gestores técnicos. Por otra parte, en los procesos de planificación estratégica entran en negociación y transacción visiones e intereses divergentes, y, en estas circunstancias, a pesar de la buena disponibilidad de los responsables de gestionar el ciclo de planificación, muchos actores se pueden descolgar de los procesos y deslegitimarlos.

Por estos motivos, debemos alejarnos de una posible interpretación idealizadora de las bondades y virtudes de la cooperación descentralizada ya que los procesos de negociación política y estratégica hacen emerger los conflictos y las tensiones entre los actores y evidencian las aporías de dicha política pública. Para abordar las cuestiones de poder y voz, los responsables de facilitar los procesos deben esforzarse por facilitar espacios y tiempos suficientes para el diálogo y la negociación que den lugar a una política pública de cooperación coherente con sus ventajas comparativas, articulada con el resto de actores de cooperación y realista en su marco estratégico y operativo.

Referencias

- ALEMÁN A (2011). Foto panorámica de la cooperación internacional al desarrollo. Alboan.
- ALEMÁN A, GOÑI J, (2010). En caída libre. El 0,7% de las CCAA en 2010. Alboan.
- ALONSO JA, FRERES Ch. (2010). When Volume is not Enough. The Rise of Spanish Aid. The Broker, 20-21, July 2010.
- BANDEIRA P, (2010). Informe sobre la calidad de la ayuda del Gobierno de España. DeCiDe Madrid.
- CGONGD (2010). Pacto Galego contra a Pobreza. Coordinadora Galega de ONGD, Santiago de Compostela..
- CGONGD (2011). Cooperando. XX anos de traballo solidario en Galicia. Coordinadora Galega de ONGD, Santiago de Compostela.
- COMISIÓN EUROPEA (2008). Communication Local Authorities: Actors for Development. Brussels, 8.10.2008, COM (2008) 626.
- CONGDE (2012a). Informe sobre a Política de Cooperación ao Desenvolvemento das Comunidades Autónomas. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, Madrid.
- CONGDE (2012b). Valoración de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo. Borrador 2.0 del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, Madrid.
- CONGDE (2012c). La cooperación autonómica y local desde las ONGD. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, Madrid.
- EGUIZÁBAL I (2010). La cooperación descentralizada en un contexto de crisis. Un enfoque desde las ONGD. Alboan.
- FOGACOSOL (2009). Informe zero sobre a cooperación municipalista en Galicia. Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade, Santiago de Compostela.

- FOGACOSOL (2012). 15 anos de andaina, a rede solidaria do municipalismo galego. Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade, Santiago de Compostela.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2009a). III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2009b). 2009-2012 Plan Director de la Cooperación Española. Documento marco de resultados. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2013). IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.
- GÓMEZ C (2008). Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales. Cuadernos Bakeaz nº 89, Bakeaz, Bilbao.
- GONZÁLEZ M (2008). ¿Qué dice la agenda de la eficacia de la ayuda a la cooperación descentralizada? Algunas reflexiones desde una ONGD de "provincias". Comentario, julio de 2008. FRIDE, Madrid.
- GUZMÁN MT (2011). La cooperación descentralizada que proponemos las ONGD. Alboan.
- HOMBRADOS A (2008). Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española. Documento de trabajo 20/2008, Fundación Alternativas, Madrid.
- HOMBRADOS A, HERNÁNDEZ C (2010). Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislatura: nuevas oportunidades y viejos retos. Documento de trabajo 53/2010, Madrid: Fundación Alternativas.
- IBORRA J, SANTANDER G (2012). La cooperación para el desarrollo en la Comunidad Valenciana. Editorial 2015 y más, Madrid.
- IBORRA J, MARTÍNEZ, PJ (2013). Diagnóstico sobre las políticas de cooperación de los gobiernos autonómicos. En: CIDOB, ART PNUD. La cooperación descentralizada a debate. La eficacia de la ayuda y el post-2015. CIDOB, Barcelona, pp 21-46.
- IGADI (2014). III Plan Director da Cooperación Galega. Unha análise crítica: nin recursos nin un espazo propio. IGADI Paper 131, Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional, Baiona.
- ILLÁN C (2008). La cooperación para el desarrollo autonómica y local: balance y tendencias. Revista Española de Desarrollo y Cooperación 21: 27-44.
- LAGARES N (coord.) (2011). Cooperación para el desarrollo de la Administración General del Estado y Cooperación Oficial Descentralizada Autonómica: transparencia para la coordinación. Serie Avances de Investigación nº 59, Fundación Carolina- CeAlci, Madrid.
- LARRÚ JM (2011a). Más ¿es mejor? Reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo español. Documento de Trabajo del CECOD 12, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo Madrid.
- LARRÚ JM (2011b). Informe II: La AOD española: diagnóstico sobre su calidad y cantidad. Hacia un libro blanco de la política española de desarrollo. CIECODE, Madrid.
- MARTÍNEZ I (2011). Por una cooperación descentralizada de calidad: reflexiones para avanzar hacia una mayor eficacia. Universitat Jaume I, Valencia.
- MARTÍNEZ I, SANAHUJA JA (2009). La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España. Documento de trabajo nº 38, Fundación Carolina- CeALCI, Madrid.
- MARTÍNEZ I, SANAHUJA JA (2010). La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda. ICEI Paper 18, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid.
- MARTÍNEZ I, SANAHUJA JA (coords.) (2012). Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española. CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Madrid.
- MARTÍNEZ I, MEDINA J, SANTANDER G (2012). La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria. Editorial 2015 y más, Madrid.
- MARTÍNEZ RIVAS E (2009). Na difícil procura dun sistema galego de cooperación ao desenvolvemento. Tempo exterior 19: 139-153.
- MILLÁN N (2013). Marca España: ¿Qué implicaciones tiene Para el desarrollo humano?. Plataforma 2015 y más, Madrid.
- MILLÁN N, SANTANDER G, AGUIRRE P, GARRIDO A (2012). La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos. Editorial 2015 y más, Madrid.
- MOSANGINI G (2012). Evaluación de iniciativas de cooperación descentralizada pública. Programa URB-AL III. Diputación de Barcelona, Barcelona.
- OCDE (2007). Spain. Peer Review 2007. OCDE, Paris.
- OCDE (2012). Spain. Peer Review 2011. OCDE, Paris.

- OLIVIÉ I (coord.) (2011). Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional. Informes Elcano nº 13, Real Instituto Elcano, Madrid.
- OXFAM-INTERMÓN (2014). La realidad de la ayuda 2013. Oxfam-Intermón, Barcelona.
- PASTORIZA JL (2010a). Unha cooperación pobre para os máis pobres. Análise do Proxecto de Lei de Orzamentos Xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para o ano 2011. Coordinadora Galega de ONGD, Santiago de Compostela.
- PASTORIZA JL (2010b). La agenda de la eficacia de la ayuda: el análisis crítico de las organizaciones de la sociedad civil. En: CGONGD. Eficacia de la ayuda y sociedad civil. Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda. Agenda de Acción de Accra. Coordinadora Galega de ONGD, Santiago de Compostela, pp 9-38.
- PASTORIZA JL (2012a). AOD en educación en Galicia: la cooperación gallega en el período 2006-2010. Campaña Mundial pola Educación, Santiago de Compostela.
- PASTORIZA JL (2012b). Bandeiras, pastillas e océanos azuis. A Cooperación Galega de cara ás eleccións ao Parlamento de Galicia de outubro de 2012. Coordinadora Galega de ONGD, Santiago de Compostela.
- PASTORIZA JL (2013a). Unha cooperación ao desenvolvemento de cero absoluto (-273,15º). Análise do Proxecto de Lei de Orzamentos Xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para o ano 2013. Coordinadora Galega de ONGD, Santiago de Compostela.
- PASTORIZA JL (2013b). Avaliación final do II Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento (2010-2013). Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- PASTORIZA JL, DOVAL L (2012). Avaliación intermedia do II Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento (2010-2013). Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- PASTORIZA JL, GARCÍA, L (2009). A Cooperación Galega no lusco e fusco da crise. Análise do Proxecto de Lei de Orzamentos Xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para o ano 2010. Coordinadora Galega de ONGD, Santiago de Compostela.
- PASTORIZA JL, SIMON P, SANTOS F (2012). División del trabajo y complementariedad en la cooperación andaluza al desarrollo: la educación en el periodo 2006-2010. Entreculturas-Fundación ETEA, Sevilla.
- PASTORIZA JL, TEIJO C (2012). Crisis en la cooperación descentralizada española: ¿oportunidad o negra sombra?. Tiempo de Paz 105: 27-36.
- PÉREZ A (2011). Crisis y debate en la cooperación descentralizada. ARI 98/2011, Real Instituto Elcano, Madrid.
- RÍOS X, TEIJO C (eds.) (2009). Galicia solidaria. O sistema galego de cooperación ao desenvolvemento. Xerais, Vigo.
- RUIZ S (2008). La teoría y praxis de la cooperación descentralizada. Análisis de tres estudios de casos. Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona.
- SCHULZ N-S (2010). Las políticas de desarrollo españolas: Obstáculos para el progreso. Policy Brief nº 29, enero 2010, FRIDE, Madrid.
- TEIJO C, MARTÍNEZ E, GARCÍA C (2010). Informe de avaliación do I Plan Director da Cooperación Galega. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- TEZANOS S (2010). Ayuda oficial española al desarrollo, ¿tiempos de crisis?. Temas para el Debate 188: 18-20.
- TORRES XM, MARTIN F (2009). A cooperación internacional do bipartito (PSdG-PSOE e BNG): Crónica dun desencanto. Tempo exterior 19: 113-137.
- UNCETA K (dir.) (2011). La cooperación al desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación,. Universidad del País Vasco-Hegoa, Bilbao.
- VVAA (2006). Riesgos y oportunidades de la cooperación descentralizada. Superar las inercias y construir espacios nuevos. PTM-Mundubat, Bilbao.
- WALLACE T (2007). The Aid Chain. Coercion and Commitment in Development NGOs. Practical Action Publishing, Rugby.
- XUNTA DE GALICIA (2005). Libro Branco da Acción Exterior de Galicia.
- XUNTA DE GALICIA (2006). I Plan director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento 2006-2009.
- XUNTA DE GALICIA (2007). Bases para unha estratexia de acción exterior de Galicia.
- XUNTA DE GALICIA (2009). Acción exterior de Galicia. Liñas de actuación.
- XUNTA DE GALICIA (2010). II Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento 2010-2013.
- XUNTA DE GALICIA (2014). III Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento 2014-2017.