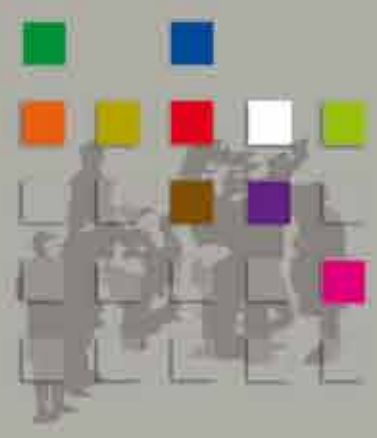
25 años de Cooperación al Desarrollo en Euskadi

La política de las instituciones públicas y el sistema vasco de cooperación



Koldo Unceta (Director)
Iratxe Amiano
Jorge Gutiérrez
Irati Labaien
María José Martínez
Eduardo Malagón
Michel Sabalza
Unai Villena
Idoye Zabala

eman ta zabal zazu
Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitatea
hegoa
INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
NAZIOARTEKO LANKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA

La publicación de este estudio forma parte del programa de trabajo del Grupo de Investigación sobre Análisis y Evaluación de Políticas de Cooperación al Desarrollo, reconocido por el Gobierno Vasco para el período 2010-2012 (Grupo de investigación del Sistema Universitario Vasco nº IT468-10). Asimismo, se enmarca en la Unidad de Formación e Investigación Hegoa-Estudios sobre Desarrollo (UFI 11/40, UPV/EHU 2011).

El Grupo de Investigación sobre Análisis y Evaluación de Políticas de Cooperación al Desarrollo del Instituto Hegoa (UPV/EHU), cuyo investigador principal es Koldo Unceta, está formado además por Iratxe Amiano, Jorge Gutiérrez, Irati Labaien, Eduardo Malagón, Maria José Martínez, Michel Sabalza, Unai Villena, e Idoye Zabala. Su trabajo se ha venido centrando en el estudio de algunos aspectos y ámbitos de la cooperación como la perspectiva de género, la cooperación descentralizada, la financiación del desarrollo y las microfinanzas, la cooperación universitaria al desarrollo, o el papel de las ONGD en la cooperación. Más recientemente, el grupo ha llevado a cabo algunos trabajos sobre la naturaleza y el alcance de la crisis de la cooperación al desarrollo en el contexto de la crisis financiera internacional.

25 años de Cooperación al Desarrollo en Euskadi

La política de las instituciones públicas y el sistema vasco de cooperación

Koldo Unceta (Director)
Iratxe Amiano
Jorge Gutiérrez
Irati Labaien
María José Martínez
Eduardo Malagón
Michel Sabalza
Unai Villena
Idoye Zabala

Edita:

Universidad del País Vasco · Euskal Herriko Unibertsitatea

hegoa

www.hegoa.ehu.es

UPV/EHU
Edificio Zubiria Etxea
Avenida Lehendakari Agirre, 81 • 48015 Bilbao
Tel.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40
hegoa@ehu.es

UPV/EHU
Edificio Carlos Santamaría
Plaza Elhuyar, 2 • 20018 Donostia-San Sebastián
Tel.: 943 01 74 64 • Fax: 94 601 70 40
maribi_lamas@ehu.es

UPV/EHU
Biblioteca del Campus, Apartado 138
Nieves Cano, 33 • 01006 Vitoria-Gasteiz
Tel.: 945 01 42 87 • Fax: 945 01 42 87
hegoagasteiz@ehu.es

Impresión: Lankopi, S.A.
Diseño y Maquetación: Marra, S.L.
Depósito Legal: BI-1001-2012
ISBN: 978-84-89916-66-1

Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 España
Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
Para ver una copia de esta licencia, visite http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/

A Enric Gonyalons, con la esperanza
y nuestro deseo de una pronta libertad

Índice general

Índice de Cuadros 9

Índice de Gráficos 11

Siglas y Abreviaturas 13

Presentación 17

Capítulo 1. La cooperación vasca al desarrollo en la encrucijada 23

Capítulo 2. El estudio de la política de cooperación al desarrollo en la CAPV:Antecedentes y limitaciones 31

Capítulo 3. Metodología del estudio 39

Capítulo 4. La concepción y el diseño de la política de cooperación de las instituciones de la CAPV 47

4.1. Consideraciones sobre la adecuación de la política de cooperación de las instituciones de la CAPV a los debates sobre la transversalidad, la coherencia de políticas y la Ayuda Humanitaria 51

- Las líneas transversales 52
- Transversalización de las políticas de cooperación y enfoque de género 59
- La coherencia de políticas 64
- La consideración de la Ayuda Humanitaria y de Emergencia 67
- Consideraciones generales 71

4.2. Consideraciones sobre la adecuación de la política de cooperación de las instituciones de la CAPV a los requerimientos generales sobre la eficacia y la calidad de las políticas de cooperación al desarrollo 73

- La calidad, la eficacia, y los principios de París 73

- Las cuestiones relativas a la evaluación 77
- La previsibilidad de las dotaciones presupuestarias 80
- Consideraciones generales 82

4.3. Tratamiento de las cuestiones relativas al marco legal, así como a la coordinación y la complementariedad de las políticas de las distintas instituciones de la CAPV 83
- El marco legal y la Ley de Cooperación de 2007 84
- La coordinación y complementariedad de las políticas 88
- Consideraciones generales 96

4.4. Definición de los objetivos específicos de la cooperación vasca y análisis sobre la aportación y el valor añadido de la misma 97
- La reflexión sobre la identidad y el valor añadido de la propia cooperación 98
- La consideración del Desarrollo Local y el Fortalecimiento Institucional 102
- La consideración de la Educación para el Desarrollo 105
- Consideraciones generales 110

4.5. La capacidad de movilizar y poner en juego los recursos disponibles para la cooperación en la CAPV 113
- La consideración de los recursos de la sociedad vasca 113
- Los recursos para el Desarrollo Local, y para Sensibilización y ED 119
- El debate sobre los actores y su idoneidad 123
- La definición y reconocimiento de los Agentes de Cooperación 128
- Consideraciones generales 132

4.6. Las relaciones de cooperación desplegadas 134
- La apuesta por la intermediación de las ONGD y la debilidad de la cooperación directa 135
- El debate sobre la puntualidad y dispersión de las intervenciones 139
- La creación de espacios de encuentro y colaboración recíproca 145
- Consideraciones generales 149

4.7. La consideración de los instrumentos de información pública y participación de la sociedad vasca 151
- Instrumentos de información a la sociedad 152
- Los órganos de participación 156
- Consideraciones generales 167

Capítulo 5. La gestión y aplicación de la política de cooperación de las instituciones de la CAPV 169

5.1. Los medios dispuestos para la aplicación de las políticas 173
- La autonomía y la articulación institucional de la cooperación 173
- Los equipos técnicos: dotación y especialización 177
- Los Sistemas de Información 182
- Cumplimiento de las previsiones presupuestarias 189
- Los sistemas de evaluación 192
- La creación de la Agencia Vasca de Cooperación 195
- Consideraciones generales 197

5.2. Visión general sobre la orientación de los fondos gestionados: algunas tendencias observadas 199
- Tendencias globales y evolución de las mismas 200
- Tipología de las intervenciones 202
- Destinos geográficos 208
- Consideraciones generales 212

5.3. La relación entre la política diseñada y las intervenciones llevadas a cabo 213
- La orientación geográfica 213
- Los sectores prioritarios 216
- La intervención de los diversos Agentes 222
- La presencia de la Cooperación Directa 230
- Los distintos instrumentos puestos en juego 232
- Consideraciones generales 235

5.4. La coordinación y complementariedad de la política 237
- Escasez y debilidad general de las experiencias compartidas 237
- Algunas prácticas exitosas 238
- Funcionamiento de los órganos de coordinación previstos 240
- Consideraciones generales 241

5.5. El funcionamiento de los canales de información y participación públicos 242
- Los instrumentos de información pública 242
- Mecanismos de participación 248
- Consideraciones generales 253

Capítulo 6. Principales conclusiones del estudio 255

Epílogo: Las instituciones públicas de la CAPV y el futuro del sistema vasco de cooperación 291

Bibliografía 299

Anexos

Anexo 1: Lista de personas entrevistadas 305

Anexo 2: Documentación institucional estudiada 311

Anexo 3: Páginas web consultadas 319

Anexo 4: Relación de entidades locales miembros de *Euskal Fondoa* 323

Índice de cuadros

Cuadro nº 1. Incorporación de las líneas transversales a los documentos de política (instituciones y años) 57

Cuadro nº 2. Consideración de las líneas transversales en los Planes Directores 59

Cuadro nº 3. Previsiones presupuestarias contempladas en los Planes Directores 82

Cuadro nº 4. Agentes de Cooperación en los Planes Directores 131

Cuadro nº 5. Criterios para la definición de países o zonas prioritarias definidos en distintos documentos de política 143

Cuadro nº 6. Composición y Funciones de los Consejos de Cooperación 160

Cuadro nº 7. Presupuesto de personal sobre el presupuesto total de la Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco (miles de euros y porcentaje) 178

Cuadro nº 8. Captura y tratamiento de la información 184

Cuadro nº 9. Categorías utilizadas por las distintas instituciones para clasificar la información en los principales campos 186

Cuadro nº 10. Previsiones presupuestarias en los Planes Directores del Gobierno Vasco y presupuestos comprometidos (% Presupuesto de cooperación sobre presupuesto total) 190

Cuadro nº 11. Previsiones del Plan Director del Gobierno Vasco 2008-2011 y cantidades realmente presupuestadas (cifras absolutas) 191

Cuadro nº 12. Previsiones presupuestarias en los Planes Directores de los Ayuntamientos y presupuestos comprometidos 191

Cuadro nº 13. Presupuestos comprometidos por los tres Ayuntamientos (% ingresos corrientes) durante los años de vigencia de los Planes Directores. 192

Cuadro nº 14. Distribución de los fondos entre modalidades según instituciones financiadoras (porcentajes acumulados 1988-2008) 203

Cuadro nº 15. Importe promedio (euros) por tipo de intervención (1988-2008) 207

Cuadro nº 16. Número de países destinatarios de AOD vasca por instituciones (1988-2008) 209

Cuadro nº 17. Principales países destinatarios de fondos del conjunto de instituciones vascas estudiadas (1988-2008) 210

Cuadro nº 18. Cumplimiento de las previsiones sobre prioridades geográficas en el primer Plan Director de Bilbao (2006-2009) 215

Cuadro nº 19. Tipo de agentes y número de entidades por instituciones financiadoras (1988-2008) 224

Cuadro nº 20. Tipologías de Socialización de la Información por Instituciones (Difusión y Comunicación) 244

Índice de gráficos

Gráfico nº 1. Esquema básico del trabajo realizado 42

Gráfico nº 2. Agrupación temática de los diferentes asuntos contemplados en el análisis de diseño 51

Gráfico nº 3. Agrupación temática de los diferentes asuntos contemplados en el análisis de gestión y aplicación 172

Gráfico nº 4. Evolución de los fondos desembolsados por tipo de instituciones (1988-2008) 200

Gráfico nº 5. Número de intervenciones financiadas por año (1988-2008) 202

Gráfico nº 6. Evolución de los fondos por institución y modalidad (1988-2008) 204

Gráfico nº 7. Distribución de los fondos por instituciones y zonas geográficas (1988-2008) 211

Gráfico nº 8. Perspectiva histórica de la cooperación con destino a los 20 países considerados prioritarios en el primer Plan Director del Gobierno Vasco (% total de los fondos, 1988-2008) 214

Gráfico nº 9. Porcentaje de fondos gestionados por contrapartes que son entidades públicas locales (1988-2008) 218

Gráfico nº 10. Porcentaje de fondos destinados a Sensibilización y Educación para el Desarrollo por el conjunto de instituciones (1988-2008) 219

Gráfico nº 11. Número de acciones de Sensibilización y ED por tipo de institución (1988-2008) 220

Gráfico nº 12. Porcentaje de fondos gestionados por tipos de agentes (1988-2008) 223

Gráfico nº 13. Evolución del porcentaje de fondos gestionados por las ONGD (1988-2008, todos los financiadores) 225

Gráfico nº 14. Evolución del porcentaje de fondos gestionados por cada tipo de agente distinto a las ONGD. (1988-2008) 226

Gráfico nº 15. Número de entidades que han gestionado un tercio y la mitad de los fondos totales en cada año (1988-2008) 228

Gráfico nº 16. Evolución del número de agentes por instituciones (1988-2008) 229

Gráfico nº 17. Distribución de los fondos según los instrumentos empleados (miles de euros, 1988-2008) 233

Siglas y Abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADL	Agencias de Desarrollo Local
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AHyE	Ayuda Humanitaria y de Emergencia
AMVISA	Aguas Municipales de Vitoria-Gasteiz SA
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BBK	Bilbao Bizkaia Kutxa
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAD/CRS	Comité de Ayuda al Desarrollo/Sistema de Información Presupuestario
CAPV	Comunidad Autónoma del País Vasco
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CD	Cooperación Descentralizada
DD.HH.	Derechos Humanos
DFA	Diputación Foral de Araba
DFB	Diputación Foral de Bizkaia
DFG	Diputación Foral de Gipuzkoa
EA	Eusko Alkartasuna
EAJ-PNV	Eusko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco
EB-IU	Ezker Batua-Izquierda Unida
ED	Educación para el Desarrollo
EITB	Euskal Irrati Telebista
EUDEL	Asociación de Municipios Vascos
FAE	Fondo Alavés de Emergencia
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FOCAD	Fondo de Cooperación al Desarrollo

GV	Gobierno Vasco
IATI	International Aid Transparency Initiative
IDH	Índice de Desarrollo Humano
NN.UU.	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ONGD	Organización no Gubernamental para el Desarrollo
ONU	Organización de Naciones Unidas
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Partido Popular
PSE-EE	Partido Socialista de Euskadi/Euskadiko Ezkerra
PVD	Países en Vías de Desarrollo
RASD	República Árabe Saharaui Democrática
SAE	Secretaría de Acción Exterior
SyED	Sensibilización y Educación para el Desarrollo
TIC	Tecnologías de la Información y de la Comunicación
UNAIDS	Programa Conjunto de Naciones Unidas sobre el VIH-SIDA
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
VIH-SIDA	Virus de inmuno deficiencia humana

Presentación

El texto que aquí se presenta es el resultado de casi tres años de trabajos del Grupo de Investigación sobre Análisis y Evaluación de Políticas de Cooperación al Desarrollo del Instituto Hegoa, de la UPV/EHU. Se trata de un estudio que coincidió durante muchos meses -desde junio de 2009 hasta marzo de 2011- con la elaboración de un marco teórico de referencia para la cooperación descentralizada, que presentamos en nuestro anterior libro *"La Cooperación al Desarrollo Descentralizada. Una propuesta metodológica para su análisis y evaluación"*. La interrelación entre ambos trabajos -que han formado parte de un mismo programa de investigación- permitió la generación de importantes sinergias entre ambos. En concreto, muchos de los indicadores propuestos en la citada metodología fueron testados durante el proceso de análisis de la política de cooperación de las instituciones vascas.

A lo largo de todo este tiempo hemos estudiado cientos de documentos y miles de intervenciones impulsadas desde las instituciones públicas de la CAPV que han sido objeto de análisis en este trabajo (Gobierno Vasco, diputaciones forales, y ayuntamientos de las tres capitales). A todas ellas queremos agradecer vivamente la colaboración prestada y las facilidades concedidas para acceder a la documentación y para responder a las diferentes inquietudes y preguntas planteadas.

Además del estudio de la documentación, y del tratamiento de la base de datos elaborada con los proyectos financiados, hemos podido entrevistar a las personas que han estado al frente de la política de cooperación de dichas instituciones a lo largo de todos estos años, a muchas de las técnicas/os de los servicios de cooperación de las mismas, a diversas personas que han realizado trabajos de asesoría y evaluación, a los responsables de *Euskal Fondoa*, y a algunos representantes de las ONGD. También queremos manifestar nuestro agradecimiento a todas ellas. Nos habría gustado contar con las opiniones de otras personas pues han sido muchas las que a lo largo de todo este tiempo han aportado sus conocimientos y su esfuerzo al impulso de la cooperación pública vasca. Sin embargo, la necesidad de no prolongar excesivamente el trabajo atrasando su publicación no lo han hecho posible.

Durante la última etapa del estudio -correspondiente al año transcurrido desde la primavera de 2011 hasta la actualidad- nuestro trabajo se ha desarrollado en un contexto especial, caracterizado por un fuerte debate sobre las posibilidades de hacer frente a los compromisos adquiridos por las instituciones públicas en materia de cooperación en el contexto de la

actual crisis financiera. Fuera de Euskadi ello ha tenido un duro impacto en la restricción -y en algunos casos supresión- de los fondos dedicados a la cooperación por parte de comunidades autónomas o ayuntamientos. En nuestro caso, la manifestación más importante de esta tendencia se ha producido, paradójicamente, en la institución que ha sido pionera y hasta cierto punto estandarte de la cooperación pública vasca: el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, donde los fondos presupuestados para cooperación en 2012 han sufrido un drástico recorte.

Creemos que el nuevo panorama que se abre para la cooperación descentralizada hace aún más necesario el debate sobre la orientación de las políticas de cooperación de las distintas instituciones, y sobre la manera de evitar que la solidaridad internacional deje de estar presente en nuestra sociedad como uno de sus valores más representativos. En nuestra opinión, ello va a requerir una buena dosis de reflexión y de análisis acerca de lo que se puede aportar en este terreno, de las capacidades existentes para hacerlo, de las alianzas y complementariedades a desarrollar, y de la manera de lograr un anclaje más sólido de las tareas de la cooperación en el conjunto de dinámicas de la sociedad vasca.

Queremos subrayar que este trabajo, pese a su amplitud, tiene un alcance limitado. La necesidad de contar con un diagnóstico lo más preciso posible sobre la cooperación pública vasca nos ha obligado a tener en cuenta un amplísimo numero de asuntos vinculados con la misma. Pero al mismo tiempo, esa amplitud de temas ha impedido un tratamiento pormenorizado de cada uno de ellos. En este sentido, queremos aclarar que nuestro objetivo era obtener una foto de conjunto, contrastada y documentada, sobre la cooperación pública vasca, evitando perdernos en detalles excesivamente concretos que nos hicieran olvidar esa perspectiva de conjunto. Dicho de otra manera, se trataba de evitar que los árboles nos impidieran ver el bosque. Y en consecuencia, de entre toda la documentación y los datos manejados, hemos tenido que seleccionar algunos temas -de acuerdo con nuestro marco de referencia teórico- y acotar otros. Por ello, es posible que algunas personas con un conocimiento muy preciso y detallado de algunos asuntos consideren que los mismos no están suficientemente tratados o matizados. Somos conscientes de ello y pensamos que no teníamos otra opción, pero en todo caso queremos manifestar que el menor reflejo en el texto de algunas cuestiones no supone por nuestra parte una desconsideración de las mismas.

Debemos señalar asimismo que lo que aquí se presenta forma parte de un trabajo de investigación académico, cuyo planteamiento metodológico

-explicado al comienzo del texto- delimita el objeto de estudio y perfila la estructura del texto. Como es lógico, todos los datos aportados han sido contrastados documentalmente, o a través de las entrevistas mantenidas. Por otra parte, para facilitar la lectura del texto, al final de cada apartado se plantean unas consideraciones generales en las que se destacan algunos asuntos que, en nuestra opinión, son más relevantes.

Sin embargo, queremos subrayar que la preocupación por el rigor -condición indispensable para comprender la realidad y poder transformarla- no implica en modo alguno neutralidad. Por ello, en momentos como los actuales, en los que numerosas voces cuestionan la propia existencia de la cooperación al desarrollo, creemos necesario insistir en su necesidad. El mundo requiere más que nunca de un cambio de valores -que reivindique la solidaridad como elemento central de la convivencia-, de un cambio de objetivos -que ponga en primer plano la libertad y el bienestar de las personas así como la sostenibilidad-, y un cambio de políticas -mediante la puesta en marcha de mecanismos diversos de cooperación y redistribución-. Pero todo ello requiere, a su vez, repensar y reorientar la cooperación, pues el modelo actual ha mostrado claras limitaciones para hacer frente a los retos del momento. En este sentido, nuestra voluntad ha sido la de hacer un trabajo para ser también divulgado y debatido, contribuyendo así a fomentar la reflexión sobre el presente y el futuro de la cooperación en Euskadi, especialmente en unos momentos tan delicados como los presentes.

Finalmente, nos gustaría que nuestro trabajo sirviera también de pequeño homenaje a las miles de personas que, en Euskadi y en gran número de países y territorios, han participado durante estos 25 años en este gran esfuerzo, dedicando una parte de su vida -y dándola en algunos casos- a fomentar y ensanchar el campo de la cooperación y la solidaridad internacional.

Koldo Unceta, abril 2012.

Capítulo 1.
La cooperación vasca al desarrollo en la encrucijada

La participación de las instituciones públicas del País Vasco en la cooperación al desarrollo ha cumplido ya sus primeros 25 años de historia. Aunque no puede hablarse estrictamente de un momento fundacional, la preocupación de dichas instituciones por las cuestiones de la solidaridad internacional y la cooperación al desarrollo comenzó a hacerse visible desde mediados de la década de 1980. Algunos trabajos sitúan en 1987 los inicios de la cooperación internacional de los municipios vascos, con la llegada de los niños saharauis a la ciudad de Donostia y con el hermanamiento de Abanto y Zierbena con el municipio nicaragüense de San José de Bocay, donde había muerto asesinado el cooperante sanitario Ambrosio Mogorron[1]. También por aquél entonces se suscribieron los primeros hermanamientos con dairas saharauis firmados respectivamente entre Vitoria-Gasteiz y La Güera (1987) y entre Donostia y Bojador (1988), que implicaron también las primeras aportaciones económicas de estos ayuntamientos para la cooperación al desarrollo.

En 1988 se produjeron asimismo dos hechos relevantes en el ámbito de la cooperación al desarrollo de carácter municipal. Por un lado, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz decidió, a propuesta de su Alcalde Jose Ángel Cuerda, dedicar el 0,7% del presupuesto municipal a la cooperación al desarrollo, lo que constituyó un hecho pionero dentro y fuera de Euskadi[2]. Y por otro lado, se creó *Ertameriketarekin Lankidetzarako Euskal Fondoa*-Fondo Vasco de Cooperación con Centroamérica, con el apoyo de los ayuntamientos de Lasarte-Oria, Hernani, y Laudio, en lo que sería el antecedente de lo que actualmente es *Euskal Fondoa*[3].

Paralelamente, el Gobierno Vasco -a instancias de un primer núcleo de entidades y ONGD que recogieron varios miles de firmas[4]- había estado otorgando durante los años 1985 a 1987 algunas ayudas dirigidas a *"resolver problemas de familias necesitadas del Tercer Mundo"* las cuales se concedían fundamentalmente a personas o instituciones misioneras que, provenientes del País Vasco, desarrollaban su labor en otros países. Ya en 1988, 10 entidades vascas -las cuatro anteriores más otras seis- recogieron más de 50.000 firmas que entregaron en el Parlamento Vasco reclamando un compromiso explícito del Gobierno Vasco para la aportación a la cooperación del 0,7% del presupuesto de la CAPV. Ello provocó una iniciativa

[1] Memoria de *Euskal Fondoa* 1994.

[2] Además, la creación del Servicio de Cooperación del Ayuntamiento de Vitoria, en 1992, fue asimismo un hecho pionero entre los municipios vascos y españoles.

[3] Memoria de *Euskal Fondoa* 1994.

[4] Justicia y Paz, Médicus Mundi, Amigos del Tercer Mundo y Manos Unidas (Coordinadora de ONGD de Euskadi, 2011a).

parlamentaria encaminada a incorporar a la Ley de Presupuestos de ese ejercicio un crédito específico de 300 millones de pesetas (1,8 millones de euros) para financiar *"actividades de ayuda al desarrollo"*, encargándose a la Comisión de Derechos Humanos de la propia cámara la decisión sobre la adjudicación de dichos fondos entre las diversas propuestas que se presentaran. Estas iniciativas fueron las primeras decisiones de esta naturaleza tomadas por un gobierno autonómico.

Con posterioridad a las fechas mencionadas, el resto de las instituciones más representativas de la CAPV fueron paulatinamente incorporándose a la tarea de la cooperación. En 1990 se constituyó el FOCAD, fondo común integrado tanto por el Gobierno Vasco como por las diputaciones forales, que funcionaría como tal hasta 2004, año en que la Diputación de Gipuzkoa abandonó el mismo para desarrollar su propia política de cooperación, lo que habían hecho con anterioridad las Diputaciones de Bizkaia (2001) y Álava (2003). Sin embargo, ésta última ya había comenzado en 1998 a diversificar la gestión de sus fondos de cooperación, transfiriendo una parte de los mismos al FOCAD, gestionando ella misma otra partida, y canalizando el resto a través de *Euskal Fondoa*, institución de la que fue miembro desde su fundación.

Por su parte, esta última entidad, *Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes - Euskal Fondoa* se constituyó formalmente en 1996, como consecuencia de la paulatina incorporación de nuevos ayuntamientos a las tareas de la cooperación y de la reflexión y evolución surgidas en el ya mencionado Fondo Vasco de Cooperación con Centroamérica. Formado inicialmente por varias decenas de ayuntamientos y por la Diputación Foral de Álava, en la actualidad *Euskal Fondoa* cuenta con 101 miembros[5] representando una potente plataforma de trabajo cuya aportación a la cooperación vasca al desarrollo ha sido muy importante. Con motivo de la mencionada constitución de *Euskal Fondoa* en 1996 se dio a conocer también el Manifiesto de Alcaldes a favor de la Cooperación al Desarrollo en el que se señalaba que los ayuntamientos debían comprometerse en la *"transformación de esta sociedad en otra más justa e igualatoria, tanto a nivel local como mundial"*, haciéndose eco del *"sentimiento colectivo de solidaridad de nuestra ciudadanía"* y se hacía un llamamiento a las entidades locales para que asumiesen el *"papel de agentes activos"* de la cooperación descentralizada con aportaciones presupuestarias y establecimiento de relaciones solidarias[6].

[5] La lista de miembros de la *Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes - Euskal Fondoa* puede verse en el Anexo 4

[6] Memorias de *Euskal Fondoa* 1996-1999.

Finalmente, el 27 de octubre de 1989 el Boletín Oficial del País Vasco publicaba un decreto de la Lehendakaritza por el que se convocaban *"Ayudas para proyectos de cooperación al desarrollo en el Tercer Mundo"*, en lo que venía a ser el primer documento expresamente concebido desde una institución pública de la CAPV, para orientar y regular actividades de cooperación al desarrollo. En la década de los noventa, también los ayuntamientos de un buen número de localidades vascas comenzaron a elaborar documentos destinados a formalizar su participación en la cooperación al desarrollo, estableciendo los objetivos y las bases reguladoras de las partidas consignadas a tal fin. Vitoria-Gasteiz publicó las primeras bases en 1992, mientras que otros ayuntamientos lo hicieron en los siguientes años (Irún en 1993, Bilbao en 1994, y Donostia en 1995).

Podemos decir por tanto que han transcurrido ya 25 años desde aquellos momentos. Aquellas firmas y aquellos primeros decretos son ya historia. Sin embargo, ellos fueron los primeros eslabones de una larga cadena de documentos que, durante todos estos años, han jalonado la trayectoria de las políticas de cooperación al desarrollo en el País Vasco. Durante este tiempo, cientos de documentos de distinta naturaleza (decretos, convocatorias, planes, memorias...) han dado cuenta de los análisis llevados a cabo, de las propuestas realizadas, y de las preocupaciones y tensiones que estaban latentes, tanto en el Gobierno Vasco, como en las diputaciones y en los ayuntamientos de la CAPV. Y, al mismo tiempo, miles de proyectos e intervenciones de todo tipo, han sido llevados a cabo al amparo de lo contemplado en dichos documentos[7].

La historia de la cooperación pública vasca al desarrollo, y su expresión en muy diversos textos reguladores de la misma, no ha sido ajena en modo alguno a los avatares políticos y los cambios institucionales operados durante estos últimos 25 años. Ello se ha manifestado en los enfoques parcialmente distintos adoptados por unas y otras instituciones a lo largo del tiempo y, en el caso del Gobierno Vasco, en la manera de contemplar el tema de la cooperación en los sucesivos pactos de coalición suscritos por los partidos políticos que formarían parte del mismo a lo largo de todos estos

[7] De la importancia cuantitativa de la cooperación vasca al desarrollo puede dar cuenta que en el año 2010 la CAPV fue la tercera comunidad autónoma en cuanto a la aportación económica en términos absolutos, y la segunda -tras Navarra- en euros por habitante y en porcentaje sobre el presupuesto de la comunidad. Y en cuanto a los ayuntamientos de las tres capitales, Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia se situaron respectivamente en los puestos 3, 4 y 10 de entre el conjunto de ayuntamientos españoles en aportaciones absolutas. Sin embargo, el drástico recorte acometido por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en 2012 ha trastocado bruscamente esta trayectoria de los ayuntamientos vascos.

años[8]. Finalmente, la propia sociedad vasca a través de diferentes vías -pero muy especialmente mediante la presión ejercida y las propuestas planteadas desde las ONGD- ha tenido también su parte de influencia en los enfoques adoptados por las distintas instituciones en el diseño y aplicación de sus políticas de cooperación y educación para el desarrollo[9], lo cual se ha dejado sentir en la evolución de las mismas.

Todo lo anterior ha dado como resultado un amplio y complejo catálogo de documentos de política en los que puede estudiarse la evolución de la cooperación vasca y los diversos elementos que han ido influyendo en la misma. De su lectura y análisis puede sacarse una primera conclusión que no admite excesivo debate: la gran importancia del esfuerzo realizado, especialmente si se atiende a las cantidades presupuestadas para la cooperación y el arsenal de instrumentos creados para gestionar la misma. Ahora bien, la cuestión se vuelve mucho más compleja cuando lo que se pretende es estudiar la orientación adoptada por la política de cooperación y la lógica de la misma. En cualquier caso, lo que está fuera de dudas es que, a lo largo de todo este tiempo, la cooperación ha ido creciendo y el número de iniciativas desplegadas con financiación parcial o total de las administraciones públicas se ha multiplicado hasta superar las 10.000 a lo largo de estos 25 años lo que, a la vez que incrementa la importancia de la cooperación pública vasca, plantea nuevos requerimientos para su análisis.

Es preciso constatar por otra parte que nos encontramos en la actualidad en unos momentos muy especiales -y bastante delicados- para el futuro de la cooperación al desarrollo en Euskadi. Ello tiene que ver con el hecho de que este primer cuarto de siglo transcurrido desde los inicios de la cooperación pública vasca coincide con un cierto cuestionamiento de la misma proveniente de diversas instancias que consideran inviable su mantenimiento, al menos en los actuales niveles presupuestarios, dada la

[8] Tanto el Pacto de gobierno 1995-1998 suscrito por EAJ-PNV y PSE-EE, como los de 1999-2001 y 2001-2005 firmados entre EAJ-PNV y EA, incluyeron diferentes objetivos relacionados con la cooperación al desarrollo. Asimismo el documento de adhesión de EB-IU al acuerdo de coalición entre EAJ-PNV y EA suscrito en 2002 contenía diversas referencias a la cooperación al desarrollo y a la manera de enfocar la misma.

[9] Consideramos que el término Educación para el Desarrollo se adapta mejor a la evolución del concepto y los debates actuales sobre este tema, abarcando al mismo tiempo a lo que se conoce como Sensibilización (ver nota al pie número 66). Sin embargo, muchos de los documentos estudiados utilizan indistintamente términos como Sensibilización, Educación al Desarrollo, Educación para el Desarrollo, o varios de ellos a la vez. En consecuencia, hemos optado por utilizar el término Educación para el Desarrollo para reflexiones generales o propias sobre esta cuestión, y el concepto Sensibilización, y Educación para el Desarrollo cuando nos referimos al tratamiento de este asunto en los distintos documentos analizados.

magnitud de la actual crisis y los problemas financieros por los que atraviesan unas y otras administraciones. En estas circunstancias, se hace más necesario que nunca exponer con rigor los diversos temas que afectan al presente y al futuro de la cooperación vasca al desarrollo, identificando sus fortalezas y debilidades, y planteando una propuesta razonable que sirva para fortalecerla.

En la actualidad podemos distinguir dos enfoques principales a la hora de abordar el debate sobre la crisis de la cooperación al desarrollo y las críticas surgidas frente a las primeras restricciones presupuestarias en este tema. El primero de ellos pone la atención en explicaciones de carácter exógeno y coyuntural, centradas en los problemas financieros de los países donantes, y en este caso, de las instituciones vascas. Desde este punto de vista el objetivo que se plantea es que la crisis financiera no afecte a los compromisos adquiridos, evitando los recortes presupuestarios que ya están sobre la mesa, y que muy probablemente afectarán durante los próximos años a los fondos públicos destinados a la cooperación.

Por el contrario, el segundo enfoque reclama la necesidad de un análisis más amplio, que incluya aspectos endógenos y estructurales y sea capaz de ahondar en el estudio de diversos aspectos del problema, los cuales vienen de lejos y trascienden el mero impacto de la crisis financiera. Para unos, se trata básicamente de intentar evitar el descenso de los fondos, considerado como la expresión misma de la crisis de la cooperación. Para otros sin embargo, lo fundamental es conocer la salud real de la cooperación y la solidaridad, y plantear una estrategia de futuro que, además de reclamar el mantenimiento de los fondos, vaya más allá de su mayor o menor disponibilidad.

Este debate afecta a todas las instancias de la cooperación, desde los organismos multilaterales hasta las ONGD, pasando por los gobiernos, las comunidades autónomas, o los ayuntamientos. Sin embargo, en el ámbito de la cooperación descentralizada, y muy especialmente en el caso de la CAPV, la fuerte interrelación entre las políticas de cooperación de las administraciones públicas y la dinámica de las ONGD hace que los términos del debate se presenten de manera algo confusa. Por decirlo de alguna forma, los problemas de la cooperación vasca son en buena medida los de un modelo de cooperación muy condicionado por el protagonismo de las ONGD. Y a la vez, algunos síntomas de debilidad del tejido asociativo solidario son inseparables de lo sucedido en los últimos 25 años y de su creciente dependencia respecto de los fondos públicos. Por ello, en el

momento presente, un posible menor compromiso con la cooperación de las instituciones públicas puede transformarse en debilidad de las organizaciones dedicadas a la cooperación; y a su vez, la fragilidad de éstas podría convertirse en un impedimento para reorientar las políticas públicas de cooperación en Euskadi hacia una visión más transformadora y acorde con los nuevos retos en presencia.

Por todo ello, consideramos que es oportuno reflexionar con rigor y sin prejuicios sobre lo que ha sido la trayectoria de las políticas de cooperación elaboradas en el País Vasco desde su surgimiento, así como examinar la manera en que las mismas se han llevado realmente a la práctica. Se trata de un ejercicio que puede contribuir a plantear una agenda de trabajo desde la que abordar diversos retos pendientes, de cuya resolución, en uno u otro sentido, dependerá el futuro de la cooperación vasca al desarrollo. El presente trabajo se inserta en esta línea de preocupaciones.

Capítulo2.
El estudio de la política de cooperación al desarrollo en la CAPV: antecedentes y limitaciones

Como ya se ha señalado, lacooperación al desarrollo impulsada o auspiciada por las instituciones públicas de la CAPV desde finales de la década de 1980 ha sido una de las más importantes dentro del ámbito de la cooperación descentralizada[10]. Tanto por lo temprano de los primeros esfuerzos desplegados, como por la cantidad de recursos financieros puestos en juego y de intervenciones realizadas, la cooperación vasca al desarrollo ha gozado de una gran consideración a lo largo de las dos últimas décadas.

Durante todo este tiempo, han sido muchos los trabajos y estudios que han dado cuenta de la evolución de la cooperación vasca al desarrollo, centrando su atención en diferentes aspectos de la misma, como el incremento de los montos dedicados (tanto en términos absolutos como en relación al PIB o a los presupuestos de las distintas instituciones); la comparación de dichos montos con los de otras CC.AA.; la tipología de las intervenciones desplegadas por unas y otras instituciones y la especialización sectorial de las mismas; la orientación geográfica de la cooperación y su mayor o menor concentración/dispersión; etc. Todo ello ha quedado reflejado en diferentes memorias e informes, que permiten obtener una fotografía bastante precisa sobre algunos aspectos de la cooperación pública vasca a lo largo de todo este tiempo.

Sin embargo, durante este periodo apenas se han realizado análisis y/o valoraciones de conjunto sobre la orientación y la eficacia de todo este esfuerzo. Podría decirse que los análisis cuantitativos han predominado sobre los cualitativos y que en Euskadi no ha existido una reflexión global sobre la política de cooperación acorde con la envergadura de las cantidades dedicadas a esta tarea[11]. La magnitud de muchos de los problemas a enfrentar (pobreza, conflictos, violación de los derechos humanos, emergencias...) y la voluntad de actuar para mitigarlos, han pesado a veces más que la reflexión sobre la manera de actuar más idónea, sobre los campos en los que la cooperación vasca podría ser más eficaz, sobre los recursos y actores existentes en

[10] Existen como es sabido distintas acepciones del término *cooperación descentralizada*. Aquí nos referimos a la misma como aquella parte de la cooperación al desarrollo impulsada desde ámbitos administrativos y/o territoriales de menor rango que los gobiernos centrales.

[11] Esta consideración general no debe ocultar la importancia de algunos esfuerzos desplegados, que se reflejan en trabajos como los de Alboan (2007), u otros más centrados en ámbitos geográficos específicos como Gipuzkoa (Carballo y Rodríguez, 2008; Laborra y Rodríguez, 2009) o Vitoria-Gasteiz (Gabilondo, 2002 y 2008; Rodríguez, 2007), o en temas específicos como Género (Coordinadora de ONGD de Euskadi, 2008; Murguialday et. al, 2000; Murguialday, 2008; Volio, 2004) o Educación para el Desarrollo (Iniciativas de Cooperación y Desarrollo 2004 y 2005; Argibay, 2008). También es preciso citar los elementos de análisis contenidos en los trabajos de evaluación realizados sobre planes directores ya concluidos.

Euskadi, o sobre la manera de complementar los esfuerzos desplegados en la CAPV con los realizados desde otros ámbitos.

La necesidad de reflexionar sobre la orientación de la cooperación al desarrollo en el País Vasco ya fue detectada a finales de la década de 1990. Por aquel entonces, el propio Gobierno Vasco encargó un estudio-diagnóstico sobre el sistema vasco de cooperación al desarrollo que sirviera de base para la elaboración de un Plan Estratégico para la cooperación vasca[12], cuyas primeras conclusiones no dejaban lugar a dudas sobre algunos de los problemas en presencia, apuntándose en ese sentido a la limitada definición estratégica, la no formulación expresa de los principios sobre los que se sustentaba la cooperación, o la escasa claridad en los objetivos perseguidos, para concluir que: *"El volumen de recursos disponibles, el nivel de consolidación institucional y presupuestaria ya alcanzado, y el grado de desarrollo del tejido social especializado en la cooperación al desarrollo en el país, aconsejan revisar las bases doctrinales, estratégicas, institucionales y operativas que han regido hasta el momento"* (Alonso, 2001). Dicho estudio realizaba asimismo un detallado análisis de algunas fortalezas y debilidades de la cooperación al desarrollo impulsada desde el ejecutivo autónomo y concluía con una serie de recomendaciones referidas a la necesidad de reforzar la definición política y doctrinal de la cooperación vasca; a la necesidad de movilizar nuevos recursos y ampliar el número de agentes en los programas de cooperación; a la conveniencia de impulsar las acciones directas desde la propia administración, al interés de avanzar en la coordinación con otras administraciones públicas y en especial con los ayuntamientos; o a la necesidad de explorar nuevas fórmulas e instrumentos a partir de un diagnóstico más profundo de las potencialidades existentes.

Desde entonces hasta hoy se han realizado algunos avances significativos en la planificación de la cooperación al desarrollo por parte de las principales instituciones de la CAPV. Ello se ha concretado principalmente en la elaboración de planes directores que recogen los principios en los que la misma se inspira, los objetivos y las prioridades establecidas, la definición de algunos instrumentos, o la mención de los agentes que podrían intervenir. En

[12] La primera parte de dicho estudio -centrada principalmente en la fase de diagnóstico- se realizó en los primeros meses de 2001 y durante la misma el equipo redactor, dirigido por Jose Antonio Alonso, mantuvo reuniones con un amplio y variado número de Agentes de Cooperación de la CAPV. Sin embargo, las siguientes fases del estudio -incluyendo la propuesta de un plan- nunca se llevaron a cabo ya que, como puede leerse en la propia presentación de la parte realizada, con el cambio en la Dirección de Cooperación se decidió interrumpir el trabajo iniciado, postergar la idea del plan, y poner en primer término la elaboración de una Ley de Cooperación.

los últimos años se han elaborado siete planes directores diferentes en las principales instituciones vascas: dos por parte del Gobierno Vasco (2005-2008; y 2008-2011)[13], el de las Diputaciones Forales (2009-2011), los dos del Ayuntamiento de Bilbao (2006-2009 y 2010-2013), el del Ayuntamiento de Donostia (2008-2011), y el del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2010-2013). Todos estos planes han permitido debatir y profundizar en algunos aspectos de la política de cooperación y avanzar asimismo en la mejor definición de cuestiones relativas a su implementación.

Sin embargo, resulta llamativa la ausencia en estos procesos de planificación de reflexiones sobre algunos de los asuntos que se mencionaban en las conclusiones del citado informe de 2001, como los relativos al limitado número de agentes movilizados y a la ausencia de un diagnóstico más profundo sobre la especificidad y las potencialidades de la cooperación vasca al desarrollo. Hasta los procesos de debate abiertos para la elaboración de los planes directores, las instituciones de la CAPV apenas propiciaron espacios de reflexión[14], y con posterioridad a los mismos apenas han promovido la realización de análisis pormenorizados sobre la relación entre las intervenciones efectivamente impulsadas a lo largo del tiempo y los diagnósticos y prioridades establecidas previamente en los documentos de planificación, lo que supone un importante déficit sobre todo si se tiene en cuenta la dimensión del esfuerzo llevado a cabo. Diríase que el énfasis en lo cuantitativo ha prevalecido sobre los análisis cualitativos, y que la magnitud de los fondos aportados por las instituciones vascas a la cooperación ha eclipsado los interrogantes que se cernían sobre ella, relativos a la orientación del esfuerzo desplegado y a la consistencia de las políticas puestas en marcha.

Ello no obstante, durante los últimos años algunas voces han venido llamando la atención sobre el peligro de insistir en el incremento de los fondos públicos de cooperación en la CAPV al margen de una reflexión sobre

[13] Ambos planes tienen diferente carácter. El segundo de ellos (2008-2011) respondió expresamente a un mandato derivado de la propia Ley de Cooperación. En cambio, el primero (2005-2008) no tuvo ese rango, si bien constituye una importante referencia en la historia de la planificación de la cooperación vasca, habiendo sido ampliamente debatido, además de ser citado en diferentes estudios y trabajos académicos sobre la cooperación vasca. Por otra parte dicho Plan estuvo alojado como tal en la web de cooperación del Gobierno Vasco durante todo su período de vigencia y hasta 2010. Por todas estas razones, hemos considerado necesaria la inclusión en nuestro estudio de ambos planes con independencia de la mencionada diferencia entre los mismos.

[14] Una de las primeras reflexiones participativas de esta naturaleza fue la promovida por el Ayuntamiento de Donostia en el proceso *Nondik-Nora* que culminó con un informe final valorativo de la cooperación impulsada desde el consistorio donostiarra entre 1995 y 2002. En los últimos años se han desarrollado reflexiones participativas en otras instituciones en torno a la elaboración o evaluación de algunos planes directores, o sobre aspectos concretos como Género o Educación para el Desarrollo.

los objetivos específicos a plantear y sobre los instrumentos a desarrollar para que ese esfuerzo fuera realmente eficaz[15]. Ello se enmarca en la creciente atención prestada a la naturaleza y la identidad de la cooperación descentralizada, puesta de manifiesto en distintos trabajos a lo largo de los últimos años (Martínez y Sanahuja, 2009; Unceta et al., 2011) y que han venido a señalar algunas carencias de la misma, sobre todo en el ámbito de las CC.AA. Algunos de estos problemas tienen que ver con la inexistencia de diagnósticos específicos sobre las capacidades existentes, la consideración de unos y otros agentes, la ausencia de reflexión y de innovación sobre nuevos mecanismos de asociación y partenariado capaces de superar la tradicional relación donantes/receptores, o algunas limitaciones específicas de los procesos de planificación puestos en marcha.

En el plano de la gestión y aplicación de las políticas de cooperación al desarrollo también se han producido notables mejoras en todo este tiempo. Desde la precariedad de los primeros momentos hasta la reciente creación de la Agencia Vasca de Cooperación, pasando por la puesta en funcionamiento de estructuras de gestión en las principales instituciones, lo cierto es que las políticas de cooperación se han dotado de un mayor número de medios. Sin embargo, la idoneidad de dichos medios y la capacidad de los mismos para cumplir eficazmente con los objetivos y las prioridades establecidas han sido escasamente estudiadas por las propias instituciones, pese a la evidencia de importantes limitaciones -por otra parte reiteradamente señaladas- en algunos aspectos fundamentales. En uno de los documentos más interesantes publicados sobre la cooperación vasca, Alboan (2007) planteaba un diagnóstico sobre las debilidades existentes en este terreno, centrando la atención en tres elementos principales: la fragilidad de los órganos de gestión concretada especialmente en la limitada disposición de personal; la dispersión institucional, vinculada a la carencia de mecanismos de coordinación; y la escasa operatividad de los órganos de interlocución entre las administraciones y las organizaciones sociales. A ellos habría que añadir, desde nuestro punto de vista, otros asuntos como por ejemplo la desconsideración de algunos tipos de actores y recursos, o la ausencia de sistemas de gestión de la información acordes con las necesidades planteadas.

[15] El estudio de Alboan lo señalaba muy gráficamente al plantear que la cooperación vasca *"ha crecido de manera notable. Pero sus ropajes permanecen en lo fundamental similares a los de la infancia. Las costuras de la camisa están saltando y los pantalones apenas bajan ya de la rodilla. Si vamos a crecer aún más, precisamos ropa nueva. Hemos comenzado un cambio de vestuario y ahora es el momento de analizar cuál es el traje que mejor nos sienta"*. Alboan (2007).

Partiendo de este marco de preocupaciones, este trabajo tiene como objetivo el análisis de la evolución de la política de cooperación llevada a cabo por las principales instituciones públicas de la CAPV, de sus fortalezas y limitaciones, al objeto de sintetizar los principales retos de la misma de cara a un futuro por lo demás bastante incierto si se tienen en cuenta las repercusiones que la crisis financiera de las administraciones públicas está teniendo sobre la consideración de los programas de cooperación al desarrollo. Para ello, el estudio que aquí se presenta centra su atención en dos grandes cuestiones: por una parte, en la *concepción* y el *diseño* de la(s) política(s) y las transformaciones habidas en ese plano a lo largo de más de dos décadas, con especial énfasis en la pertinencia y coherencia de dicho diseño. Y por otra parte, en la *aplicación* de dicha(s) políticas(s) y en el estudio de los logros habidos y también de las dificultades y problemas observados en este terreno.

De acuerdo con este planteamiento, el estudio se ha centrado en aquellas instituciones públicas que cuentan con un mayor bagaje tanto en el ámbito del diseño de políticas -habiendo elaborado todas ellas planes directores de cooperación- como en el de la aplicación de las mismas, aspectos ambos que han formado parte indisoluble de nuestro proyecto de investigación. Ello se ha concretado en la elección del Gobierno Vasco, las diputaciones forales y los ayuntamientos de las tres capitales como instituciones objeto de estudio. Esta circunstancia ha obligado a que otras instituciones y entidades de la CAPV -como pueden ser *Euskal Fondoa* u otros ayuntamientos- hayan quedado necesariamente fuera del análisis. Sin embargo esto no significa en modo alguno una menor consideración de la importancia del trabajo desarrollado desde esas instancias. Al contrario, algunas de sus experiencias representan aportaciones relevantes a la cooperación vasca al desarrollo. Se trata únicamente de una cuestión relacionada con la metodología adoptada, la cual se explica brevemente en el siguiente apartado.

Capítulo 3.
Metodología del estudio

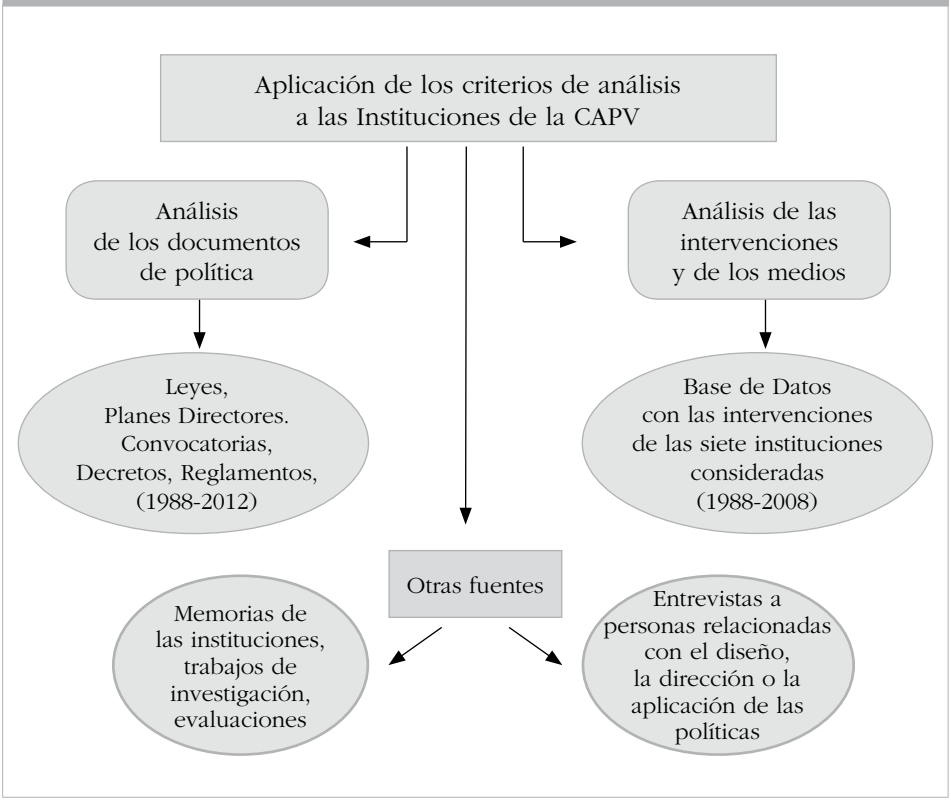
Para llevar a cabo este trabajo hemos partido, en primer lugar, de un marco de referencia teórico, de una pauta desde la que evaluar la consistencia de la(s) política(s) de cooperación desplegadas en la CAPV. Dicho marco de referencia es el que se encuentra contenido en *La Cooperación al Desarrollo Descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*[16], trabajo realizado por este mismo equipo investigador. Ello tiene que ver con la necesidad de examinar la política partiendo de unas consideraciones previas sobre aquellos elementos que resultan más importantes a la hora de establecer la pertinencia de la misma o de analizar la manera en que ha sido aplicada. Para este propósito, en dicho trabajo se proponían diferentes ámbitos de reflexión sobre el tema, como la relación de la política con los objetivos transversales de la cooperación al desarrollo; su adecuación a los requerimientos generales de las políticas públicas y en especial de las de cooperación al desarrollo en cuanto a su calidad; la definición de los objetivos específicos de la propia cooperación y el análisis del valor añadido de la misma; la capacidad de movilizar y poner en juego los distintos recursos potencialmente disponibles para la cooperación al desarrollo; o las relaciones de cooperación desplegadas y los instrumentos asociados a las mismas.

Para contrastar este marco de referencia con la política elaborada y llevada a cabo por las distintas instituciones analizadas se han tenido en cuenta algunos *criterios de evaluación* principales, explicados asimismo en la mencionada metodología, que se concretan en los de Pertinencia, Coherencia, Complementariedad, Armonización, Transparencia y Participación. La aplicación de dichos criterios al caso concreto de las instituciones de la CAPV se ha llevado a cabo en dos planos diferentes: por un lado, mediante el estudio detallado del conjunto de documentos de política elaborados a lo largo del período estudiado; y, por otra parte, mediante el examen de las intervenciones desplegadas y de los medios dispuestos por unas y otras instituciones.

Para lo primero, se han tenido en cuenta distintos tipos de documentos elaborados a lo largo de estos años, que van desde la Ley Vasca de Cooperación y los Planes Directores hasta las convocatorias de carácter público realizadas, pasando por otros instrumentos de planificación y textos doctrinales de diversa índole (decretos sobre aspectos diversos, reglamentos y planes específicos, etc.). La relación de todos ellos puede verse en el Anexo 2.

[16] Unceta et al. (2011).

Gráfico nº 1. Esquema básico del trabajo realizado



Para lo segundo -las cuestiones relativas a la aplicación y puesta en marcha de la política- se ha trabajado con las acciones impulsadas y/o financiadas a través de las políticas analizadas. El conjunto de las mismas se han recogido en una *base de datos* que contiene más de 10.000 intervenciones propuestas (de las que casi 7.000 fueron financiadas) entre 1988 y 2008. Sin embargo, en esta parte del estudio los problemas encontrados han sido muchos, lo que ha mermado considerablemente el alcance del análisis y la potencialidad de las conclusiones obtenidas. Dichos problemas tienen que ver especialmente con las limitaciones de los sistemas de información existentes en las siete instituciones estudiadas y que afectan en unos casos a la inexistencia de datos, en otros a su parcialidad o escasa calidad, y en casi todos a la no homologabilidad de los mismos, lo que ha impedido casi siempre la realización de análisis comparados o de conjunto entre las distintas instituciones examinadas. De algunos de estos problemas y limitaciones damos cuenta en el apartado 5.1. en donde se examinan las dificultades

existentes para la aplicación de las políticas relacionados con las carencias observadas en los medios dispuestos.

Partiendo de la mencionada base de datos, el universo seleccionado ha estado formado por 6.970 intervenciones de todo tipo, financiadas por las siete instituciones públicas vascas ya mencionadas con anterioridad. Dicho conjunto de intervenciones, llevadas a cabo entre 1988 y 2008, engloba actividades que se refieren a subperíodos parcialmente distintos para cada institución, acordes con los años en que las mismas han financiado la cooperación de manera estable y reglada, o con aquellos sobre los que disponían de información almacenada y disponible. De acuerdo a esto, los casos del Gobierno Vasco y del Ayuntamiento de Vitoria abarcan el conjunto del período estudiado (1988-2008), el Ayuntamiento de Donostia el subperíodo 1994-2008, y el de Bilbao el correspondiente a 1995-2008. En cuanto a las diputaciones, los datos de la Diputación Foral de Álava corresponden al subperíodo 1999-2008, los de la Diputación Foral de Bizkaia a 2001-2008, y los de la de Gipuzkoa a 2004-2008. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el total de estas acciones no equivale al total destinado presupuestariamente a cooperación por cada institución, aunque sí suponga la parte fundamental del mismo. Esto se debe a la exclusión de partidas menores que no se han contabilizado como intervenciones por falta de información o por no corresponder al objeto de estudio[17].

La fuente a partir de la que se han obtenido todas las informaciones para la base de datos ha sido en todos los casos las propias instituciones, habiéndose tenido que recoger en los diversos formatos existentes en cada una. A partir de ahí, ha correspondido al equipo investigador la delimitación y clasificación de los datos de acuerdo a categorías comparables (tipos de entidades, instrumentos, etc.). Con todo ello, la base de datos se ha diseñado teniendo en cuenta las siguientes variables:

- Año de concesión de la subvención o ayuda.
- Administración que concede la subvención.
- Entidad vasca gestora: es quien recibe la ayuda, cuando esta se gestiona de forma indirecta, o la propia administración, en el caso de Cooperación Directa.

[17] Entre otros estarían los gastos de administración de la propia entidad (salarios, funcionamiento, subcontrataciones…), pequeñas acciones realizadas en el propio País Vasco con fondos propios y de las que no se ha llevado un registro en forma de ficha de proyecto (cursos, reuniones o similares), contribuciones y cuotas a *Euskal Fondoa* (sin asignación sobre el destino concreto de esos fondos…) etc.

- Tipo de entidad vasca gestora: puede tratarse de Organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), Organizaciones religiosas, Organismos Internacionales…
- Entidad destinataria: es quien gestiona los fondos en destino. Este campo no procede en el caso de Sensibilización y Educación para el Desarrollo si los proyectos se desarrollan en la propia Comunidad.
- Tipo de entidad destinataria: a efectos del estudio se han dividido únicamente entre Administraciones Públicas (gobiernos locales, municipalidades etc.) y otras.
- País y zona de destino: en el caso de proyectos en el exterior.
- Modalidad de la acción: se distinguen Cooperación al Desarrollo, Ayuda Humanitaria y de Emergencia, Sensibilización y Educación para el Desarrollo, además de un apartado de "otros".
- Instrumento de ayuda: se distingue entre las acciones derivadas de convocatorias anuales de proyectos, las plurianuales, los convenios y la cooperación directa.
- Monto concedido en euros: se recoge la cuantía asignada para la actividad por la institución pública (no confundir con el presupuesto total de la actividad).

Además de estas fuentes, de carácter directo, en el presente trabajo se han utilizado otras de carácter indirecto. Estas han consistido en la lectura y análisis de una serie de documentos (informes de evaluación, memorias de las propias instituciones, trabajos de investigación, estudios realizados por ONGD…) que contienen tanto informaciones como valoraciones críticas sobre la política llevada a cabo y las acciones desplegadas, los cuales se encuentran referenciados al final de este trabajo. Finalmente el estudio se ha completado con la realización de una serie de entrevistas con personas que han tenido un papel relevante en el diseño, la dirección o la aplicación de las políticas, han realizado estudios y análisis sobre ellas, o han tenido una participación destacada en el movimiento de cooperación (la relación de las mismas figura en el Anexo 1).

Como ya se ha planteado, el estudio se centra en siete instituciones de la CAPV: el Gobierno Vasco, las tres diputaciones forales, y los ayuntamientos de las tres capitales. El criterio seguido para ello ya ha sido apuntado brevemente con anterioridad y tiene que ver con la metodología general de la investigación. Dicha metodología se basa principalmente en el análisis

comparado del diseño y aplicación de las políticas en base a los criterios ya explicados, lo que condiciona de alguna manera el objeto de estudio. Por otra parte, y aunque ello supone que quedan fuera otras instituciones y entidades relevantes -como *Euskal Fondoa* u otros ayuntamientos- las mencionadas siete instituciones representan tanto cuantitativa como cualitativamente una realidad amplia, variada, compleja y representativa de la cooperación pública vasca, lo que permite examinar la misma con cierto detalle y poder extraer conclusiones al respecto.

Por último, y refiriéndonos al ámbito temporal del estudio, el mismo abarca prácticamente los últimos 25 años, que coincide con el tiempo de vida de la cooperación vasca al desarrollo. Sin embargo, los períodos a los que se refiere la información recogida no son exactamente los mismos para los datos correspondientes al análisis de la concepción y el diseño de la política, y algunos de los que tienen que ver con la aplicación de la misma. Esta diferencia afecta específicamente a la información sobre los proyectos e intervenciones desplegadas, que está referida al período comprendido entre 1988 y 2008, dadas las importantes dificultades encontradas para reunir los datos, procesarlos y tratarlos[18].

[18] El análisis de las intervenciones desplegadas se ha realizado en base a un complejo proceso de sistematización de las mismas, que en su fase de recogida se extendió a lo largo de parte de 2009 y de todo el año 2010 por los problemas de acceso existentes en algunos casos, especialmente cuando se trataba de información más antigua, Posteriormente, durante el año 2011, los datos fueron procesados y tratados mediante la base de datos ya mencionada, cuya construcción debió superar a su vez numerosos problemas derivados de la distinta calidad de las informaciones encontradas, y más en general de las carencias existentes en los Sistemas de Información y Gestión de la cooperación en unas y otras instituciones.

Capítulo 4.
La concepción y el diseño de la política de cooperación de las instituciones de la CAPV

Como ya se ha señalado más arriba, uno de los principales objetivos del estudio realizado es el análisis de las fortalezas y debilidades observadas en el proceso de elaboración de la política de cooperación. Es sabido que los comienzos de la cooperación impulsada desde las distintas instituciones del País Vasco tuvieron mucho que ver con un impulso ético, al calor de las demandas sociales existentes al respecto, y no tanto con una convicción sobre la necesidad de elaborar una política específica sobre el tema. Sólo mucho más tarde, la complejidad del asunto y la cuantía alcanzada por los fondos financieros destinados a la cooperación hicieron ver la necesidad de poner un poco de orden y definir con mayor precisión los objetivos perseguidos, los instrumentos a utilizar, e incluso el marco legal sobre el que trabajar. Ello dio origen a una amplia gama de documentos programáticos y doctrinales con los que se pretendía marcar una línea de actuación, los cuales acabaron concretándose en los últimos años en la redacción de planes directores por parte de las principales instituciones.

Resulta bastante complejo realizar un análisis o una valoración global sobre este conjunto de documentos y sobre las actuaciones llevadas a cabo. Por un lado, se constatan ciertas diferencias en el ritmo con el que unas y otras instituciones públicas de la CAPV (Gobierno Vasco, diputaciones forales, y ayuntamientos) han ido adaptando sus actuaciones en este campo a una cierta lógica de intervención, y a unas pautas más acordes con las directrices de planificación en la materia existentes en otros países y territorios. Y por otra parte, es preciso reconocer la dificultad de acometer una tarea de estas características partiendo de una limitada trayectoria y contando, en algunos de los casos, con unos recursos humanos sin la suficiente experiencia sobre el tema. Todo lo anterior tiene su reflejo en la debilidad de los sistemas de información existentes -cuestión que es objeto de tratamiento específico en este trabajo- y que sin duda ha dificultado notablemente el trabajo de planificación y orientación de la cooperación al desarrollo en Euskadi, y que a su vez ha supuesto también una importante limitación para nuestro propio trabajo.

Teniendo en cuenta todas estas circunstancias, y tomando como punto de partida el marco de referencia aludido en el capítulo anterior, hemos dividido esta primera parte del estudio -sobre el diseño de las políticas de cooperación en la CAPV- en 7 grandes bloques, lo que permite sistematizar las reflexiones llevadas a cabo y presentar los resultados obtenidos de manera más ordenada.

En el primer bloque se abordan aquellos temas que tienen que ver con la adecuación de la política a las pautas generales de la cooperación al

desarrollo en lo que se refiere a los objetivos transversales generalmente reconocidos por las instituciones internacionales, así como lo relativo a lo que se conoce por coherencia de políticas y al tratamiento de la Ayuda Humanitaria.

El segundo bloque se centra en el estudio de la relación de la política con los temas de la eficacia y la calidad, así como con el tratamiento de los asuntos referidos a la evaluación.

El tercer bloque recoge las cuestiones relativas a la definición del marco legal, así como las relacionadas con la coordinación y la complementariedad entre las distintas instituciones de la CAPV.

El cuarto bloque analiza la definición de los objetivos propios de la política y el examen de su aportación específica, distinguiéndose entre los temas característicos de la cooperación descentralizada en general y aquellos que tienen que ver directamente con las potencialidades de la CAPV.

En el quinto bloque se considera la capacidad de la política de movilizar y poner en juego los distintos recursos potencialmente disponibles para la cooperación al desarrollo en la CAPV, o en los distintos territorios de la misma que se corresponden con las siete instituciones estudiadas.

El sexto bloque contiene aquellos aspectos que permiten examinar las relaciones de cooperación desplegadas por la política y los instrumentos asociados a las mismas, de acuerdo con las potencialidades existentes a este respecto en el ámbito descentralizado.

Y finalmente el séptimo bloque se centra en las cuestiones relativas a la participación en la elaboración de la política y en el tratamiento de los mecanismos de información y control previstos en la misma.

Gráfico nº 2. Agrupación temática de los diferentes asuntos contemplados en el análisis de diseño

En definitiva, este capítulo se centra en el estudio de aquellas cuestiones que afectan a la propia concepción de la(s) política(s) de cooperación y a su consistencia, lo que se acaba concretando en el diseño de las mismas[19]. De acuerdo a ello, los siguientes apartados dan cuenta del análisis realizado sobre esta cuestión tomando como base los siete bloques señalados.

4.1. Consideraciones sobre la adecuación de la política de cooperación de las instituciones de la CAPV a los debates sobre la transversalidad, la coherencia de políticas y la Ayuda Humanitaria

La cooperación al desarrollo desplegada por las instituciones vascas descansó en un primer momento en una concepción asistencialista, en línea con la influencia ejercida por los misioneros, las congregaciones religiosas, y las ONGD afines a la iglesia católica. De hecho, las pequeñas dotaciones de fondos del Gobierno Vasco concedidas entre 1985 y 1987 habían servido fundamental-

[19] El Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española, señala que la Evaluación de diseño tiene por objetivos *"analizar la racionalidad y la coherencia de la intervención, verificar la calidad y realidad del diagnóstico realizado, constatar la existencia de objetivos claramente definidos, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado. El análisis de coherencia se puede realizar tanto de forma interna, como en relación con otras políticas y actuaciones que inciden en los mismos territorios o sobre los mismos colectivos y sectores, así como con los marcos superiores de planificación en los que se enmarca la intervención"* (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, 2007).

mente para apoyar el trabajo de personas o instituciones misioneras vascas en diversos países. Sin embargo, a partir de 1988, tanto el rápido desarrollo en Euskadi de algunas ONGD de otra procedencia, como la propia evolución de las ONGD religiosas hacia una cultura de la cooperación más próxima a la vigente en otros países europeos, hicieron que fueran introduciéndose en la cooperación vasca nuevos conceptos como la Educación para el Desarrollo, nuevas fórmulas de trabajo que requerían de una mayor profesionalización, y en general nuevas pautas presentes en otros ámbitos internacionales[20].

Este proceso de transformación se plasmó en diversos asuntos a lo largo de los años noventa. Por una parte en la adopción de algunos procedimientos ampliamente extendidos en otros ámbitos, como el Enfoque del Marco Lógico para la formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos. Y en lo que respecta al ámbito de las políticas, ello se concretó en las diferentes declaraciones de principios y exposición de objetivos en los primeros decretos y convocatorias. En un primer momento, dichos objetivos estuvieron centrados en la lucha contra la pobreza desde una perspectiva tradicional, pero poco a poco fueron incorporándose nuevos temas y puntos de vista, en línea con los debates y las propuestas en el ámbito internacional, temas que con el tiempo se irían concibiendo en muchos casos como líneas transversales. En este apartado damos cuenta de dicho proceso, así como del tratamiento otorgado a la coherencia de políticas, y a la concepción de la Ayuda Humanitaria, otra de las cuestiones que en los últimos años ha acaparado un buen número de debates en el ámbito de la cooperación.

Las líneas transversales

Los llamados temas transversales -aquellos que, de acuerdo a las pautas internacionales comúnmente aceptadas, debían estar presentes y hacerse visibles en todas las intervenciones en cooperación-, comenzaron a tener una presencia bastante temprana en los decretos y convocatorias de las instituciones de la CAPV[21]. Más allá de la referencia a la pobreza (siempre presente de una u otra manera), los temas medioambientales aparecen

[20] Ver Unceta (2002).

[21] No existe un catálogo cerrado o generalmente aceptado sobre temas transversales. Desde finales de los años 90 el CAD planteó la necesidad de que todas las intervenciones en cooperación tuvieran en cuenta tres dimensiones: social (centrándose en los sectores sociales más vulnerables), medioambiental, y de género. Con el tiempo la lista ha ido modificándose y en los últimos informes de dicho organismo se mencionan expresamente Género, Medio Ambiente y DD.HH. (CAD/OCDE, 2010). Otros documentos de diversas Agencias incluyen también la Pobreza (entendida de diversas maneras) como expresión de la señalada dimensión social. En nuestro caso, con los matices que se señalan en el texto, hemos adoptado como referencia genérica las líneas recogidas en nuestra propuesta metodológica sobre la cooperación descentralizada (ver Unceta et al., 2011).

ya en 1992 en los decretos del GV, la equidad de género en 1996 y los Derechos Humanos en 1999, en todos los casos como prioridades u objetivos generales de las políticas. La idea de objetivos o líneas transversales, planteadas como tales -y por lo tanto referencia para todo tipo de intervenciones- se ha ido imponiendo con el paso del tiempo en los documentos programáticos y de planificación de carácter más amplio como los planes directores. Sin embargo, es interesante observar que, cuando no existían aún dichos planes, e incluso cuando todavía no se hablaba de *objetivos o líneas transversales*, en la CAPV algunos decretos y convocatorias tomaban ya dichos temas -o algunos de ellos, como pobreza, género o medio ambiente- como referencia en los criterios de selección de los proyectos, tanto en el caso del Gobierno Vasco, como en el de los ayuntamientos o las diputaciones.

En el caso del Gobierno Vasco, pese a que, como ya se ha señalado algunos temas transversales son mencionados en los primeros decretos, no hay una expresión sistematizada de los mismos hasta el primer Plan Director de 2005. Con anterioridad al mismo la noción de transversalidad había tenido un tratamiento desigual y algo confuso, presente en los baremos pero no en la definición de la política[22], y sin que los temas considerados transversales fueran siempre los mismos. Con el primer Plan Director, los objetivos transversales serían enunciados ya como tales, si bien adoptando un punto de vista propio que apuestaba por considerar dentro de dicha categoría cuatro temas: Género; Medio Ambiente; Derechos Humanos; y Capacidades Locales, Participación y Organización, concediendo a este último asunto una especial importancia que se manifiestaba también en los criterios de baremación.

Las diputaciones tomaron también en cuenta la transversalidad como referencia para sus intervenciones en cooperación, si bien algo más tarde que las otras instituciones mencionadas, ya que los primeros decretos elaborados por las mismas fueron algo posteriores[23]. La Diputación de Álava planteó los objetivos trasversales de manera más específica y ordenada en el decreto de 2004, si bien con anterioridad se habían realizado diversas

[22] Ya en 2000 las cuestiones relativas al género, al medio ambiente, a los derechos humanos, y a la pobreza fueron citadas como asuntos transversales en los criterios de baremación, si bien no aparecían definidos como tales en el texto del decreto.

[23] Hasta finales de los años 90 en un caso y principios de los 2000 en los otros, las Diputaciones Forales no dispusieron de instrumentos propios de planificación, ya que decidieron aportar sus cuotas al FOCAD (Fondo de Cooperación al Desarrollo) gestionado conjuntamente con el Gobierno Vasco. Fue en el año 1998 cuando la Diputación de Álava hizo la primera convocatoria por separado para la financiación de proyectos de cooperación, mientras que las de Bizkaia y Gipuzkoa lo hicieron en 2001 y 2004 respectivamente.

referencias a la equidad de género o a los derechos humanos, y además todos estos temas habían recibido alguna consideración en los baremos. En el caso de Bizkaia, ya en el primer decreto de 2001 se hablaba de líneas transversales a la hora de plantear criterios de baremación, citándose expresamente los temas de género; marginación y colectivos más vulnerables; apoyo a la diversidad cultural; Derechos Humanos; y protección del entorno natural. Los documentos de la diputación guipuzcoana son menos explícitos en este asunto, si bien en los criterios de baremación para la aprobación de los proyectos se mencionaban expresamente todos estos asuntos desde el primer decreto de 2004, aunque sin recibir la denominación de líneas transversales.

El Plan Director de Cooperación (2009-2011) elaborado conjuntamente por las tres diputaciones forales apostó por tres grandes líneas transversales: la Equidad de Género, la Educación para el Desarrollo -lo que constituye una excepción que comentaremos más adelante-, y el Desarrollo Humano Local, incluyendo dentro de esta última diversas cuestiones relativas a la pobreza, la actividad productiva, la institucionalidad local, la participación o la sostenibilidad. En todo caso, lo más destacable es el reconocimiento explicito que dicho plan realiza sobre la necesidad de reforzar la capacidad de planificación de la cooperación en lo relativo al enfoque de género, lo que se traduce incluso en una previsión presupuestaria para financiar trabajos que pudieran contribuir a dicho objetivo.

Por lo que se refiere a los ayuntamientos de las tres capitales de la CAPV, la alusión a las cuestiones de género, medio ambiente, pobreza, y DD.HH. fue notablemente temprana en el caso de Vitoria-Gasteiz, pues dichos objetivos ya aparecieron explícitamente en las bases de la convocatoria de proyectos de 1996, aunque alguno de ellos, como el relativo a la equidad de género, ya se citaba en 1993 como criterio de selección a la hora de apoyar o no las intervenciones propuestas. Sin embargo, los documentos de planificación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz no utilizan el concepto de transversalidad para referirse a estas cuestiones, pese a la importancia que en la práctica se otorga a las mismas. Por lo que se refiere al Ayuntamiento de Bilbao, el reglamento de 2001 ya mencionaba los DD.HH. como objetivo general, además de la pobreza, siendo algo más tardía la incorporación de las cuestiones de género (2005). La sistematización de los objetivos transversales como tal no se llevaría a cabo sin embargo hasta 2006, con el primer plan director. Finalmente, el Ayuntamiento de Donostia planteó tempranas alusiones al medio ambiente y a la pobreza (colectivos más vulnerables) ya en 1995, y a los DD.HH. en 1996, siendo en cambio

la institución más tardía en incorporar la preocupación por la equidad de género, lo que no se produciría hasta 2008, con la definición expresa de líneas transversales en el Plan Municipal de Cooperación 2008-2011.

Ahora bien, más allá de la paulatina introducción de estos temas como objetivos transversales de las políticas de cooperación, conviene interrogarse también sobre las propuestas contempladas en los documentos de planificación de cara a hacer efectiva la apuesta por los mencionados temas. En este sentido, puede afirmarse que la política de cooperación elaborada por las instituciones de la CAPV que han sido estudiadas, no permite hacer una valoración general. La manera en que los diferentes documentos han desarrollado estos temas ha sido muy desigual, tanto en lo referente a su conceptualización[24], como en lo relativo a su plasmación en instrumentos y recursos, o en su consideración en los criterios de baremación. Como ya se ha señalado, en algunos casos los baremos tienen en cuenta estas cuestiones incluso antes de ser consideradas como transversales. En otros, sin embargo, la consideración de la transversalidad tiene una escasa proyección práctica.

En lo que respecta al Gobierno Vasco, el decreto de 1996 comenzó a vincular genéricamente estos objetivos o líneas transversales con los criterios de selección de las intervenciones, estableciendo la prioridad para aquellos proyectos que contemplaran el mayor número de dichos objetivos, tarea que era reservada a la Comisión Gestora. Sin embargo, el salto adelante en este terreno se produjo realmente en 2000, cuando se hicieron públicos los baremos utilizados en la selección de las intervenciones, entre los cuales figuraban los relativos a las líneas transversales.

Por lo que respecta a las diputaciones y ayuntamientos, la definición de instrumentos que pudieran asegurar la coherencia de las políticas en forma de baremos que aseguraran la presencia de algunos objetivos fue especialmente pionera en el caso del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, institución que, como ya se ha señalado, no habla de transversalidad en sentido estricto. Esta institución definió criterios de baremación sobre estos temas entre 1993 y 1994. Por su parte el Ayuntamiento de Bilbao incorporó baremos para pobreza y DD.HH. en 2001 y para género en 2005. Y por lo que se refiere a Donostia, llama la atención la temprana definición de baremos para algunos temas (como Medio Ambiente y DD.HH.) incorporados ya en los

[24] Al igual que en otros asuntos, el amplio tratamiento conceptual otorgado a algunos temas transversales contrasta con el menor desarrollo de instrumentos operativos para garantizar su presencia.

criterios definidos en 1995 y 1996, y la sin embargo tardía consideración a este respecto de los temas de género.

Como ya se ha señalado con anterioridad, las diputaciones forales comenzaron más tarde la elaboración de decretos y reglamentos sobre las actuaciones en materia de cooperación, ya que durante los primeros años sumaron sus fondos a los del Gobierno Vasco en el marco del FOCAD. Ello significó la existencia en Euskadi de una trayectoria anterior en la que basarse, incluyendo un mejor conocimiento de los temas de la cooperación y un mayor bagaje técnico sobre los mismos, lo que sin duda explica la mayor correspondencia existente entre la consideración de los temas transversales y la definición de baremos para su aplicación. Ello puede observarse en los decretos promulgados por las tres instituciones desde que comenzaron a tener planes propios al margen del FOCAD. A ello hay que añadir lo ya mencionado anteriormente sobre las previsiones del Plan Director conjunto (2009-2011) de cara a reforzar el enfoque de género en el diseño de programas y proyectos, lo que supone sin duda un claro indicador de coherencia a este respecto. Por lo que se refiere al tema del desarrollo humano local se advierte una mayor dificultad para hacerlo operativo en términos de líneas o baremos como consecuencia de los perfiles algo difusos del asunto, siendo los aspectos referidos al fortalecimiento institucional los que acaban teniendo una mayor concreción. No ocurre así con la educación para el desarrollo, cuestión que es planteada además como parte de la estrategia de cooperación sobre el terreno, y que es objeto de mayor concreción en los baremos, en temas como la participación de la población local, la toma en consideración del contexto intercultural, y otros. En todo caso, el mencionado plan director de las diputaciones supone un importante avance en la definición de un marco coherente, en el que los tres enfoques transversales se concretan en los decretos y en la ponderación establecida para adecuar las intervenciones a los objetivos de la política definida.

En el **Cuadro nº 1** pueden observarse los años en que los temas transversales seleccionados comienzan a ser considerados en los documentos de política de unas y otras instituciones, diferenciándose tres columnas para cada uno de dichos temas. En la primera, se recoge el año en que comienza a mencionarse como referencia general de la política de cooperación. La segunda da cuenta del año en el que dichos temas empiezan a ser considerados en los criterios de baremación. Finalmente, la tercera columna expresa el año en el que los temas comenzaron a recibir de manera expresa el tratamiento de objetivos o líneas transversales.

Cuadro nº 1. Incorporación de las líneas transversales a los documentos de política (instituciones y años)												
	Pobreza (*)			Género			Medio Ambiente			DD.HH.		
	Mención	Barem.	Transv.	Mención	Barem.	Transv.	Mención	Barem.	Trasnv.	Mención	Barem.	Transv.
Gobierno Vasco	1988	2000	2000(**)	1996	2000	2000(**)	1992	2000	2000(**)	1999	2000	2000(**)
Diputación Álava	1998	1998	2004	1999	1999	2000	1998	1998	2004	1999	2000	2004
Diputación Bizkaia	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
Diputación Gipuzkoa	2004	2004	2004(***)	2004	2004	2004(***)	2004	2004	2004(***)	2004	2004	2004(***)
Ayuntamiento Vitoria-Gasteiz	1993	1993		1993	1993		1994	1994		1993	1993	
Ayto. Bilbao	2001	2001		2005(****)	2005	2006	2001	2001	2006	2001	2001	2006
Ayto. Donostia	1995	1995		2008	2008	2008	1995	1995	2008	1996	1998	2008

(*) La inclusión de la pobreza se ha considerado de manera amplia, contemplando su mención como integración social, o apoyo a los colectivos más vulnerables.

(**) Si bien el texto no menciona líneas transversales, desde 1999 los decretos del Gobierno Vasco comenzaron a incluir la idea de *"relación con objetivos transversales"* al referirse a los criterios de baremación en los cuatro temas señalados.

(***) En la DFG los 4 temas se plantean de manera específica en los baremos desde 2004, considerándose *prioridades de actuación*, aunque no reciben el tratamiento de líneas transversales.

(****) Con anterioridad, la convocatoria del Ayuntamiento de Bilbao de 2001 se refería a priorizar actuaciones que contribuyan a "mejorar la situación de la mujer, de las poblaciones indígenas y de los niños", pero sin mencionar la perspectiva de género como tal.

Fuente: Elaboración Propia.

En cualquier caso, debe señalarse que la manera en que las distintas instituciones de la CAPV han plasmado en baremos la idea de la transversalidad ha sido muy diferente, otorgándose puntuaciones bastante dispares a unos y otros temas, y tratando los mismos con muy distintos niveles de desagregación. Ello, además, no se ha justificado o argumentado en los documentos, por lo que es difícil conocer los criterios utilizados para otorgar diferente peso y estudiar con muy diverso nivel de detalle cada una de las transversales.

Finalmente, en relación con la elaboración de baremos es preciso señalar que, en la mayoría de los casos, los mismos han sido concebidos y diseñados principalmente para valorar los proyectos y las intervenciones presentados para cofinanciación en convocatorias abiertas, si bien en el Plan Director de la Cooperación Foral 2009-2011 se considera también la importancia de los mismos para su aplicación a las actuaciones conveniadas o llevadas a cabo directamente por la propia administración.

Antes de concluir este apartado haremos una referencia específica a los planes directores de unas y otras instituciones, al objeto de observar el diferente tratamiento que en ellos se da a los diversos temas transversales. Por una parte, se constata una coincidencia total a la hora de considerar la equidad de género dentro de los mismos. En segundo lugar, puede advertirse la diferente manera de plantear la dimensión social, la cual adopta diferentes formulaciones. En el caso del Gobierno Vasco, por ejemplo, se vincula directamente al incremento de las capacidades locales, mientras que las diputaciones la engloban dentro de la idea del desarrollo humano local, y el Ayuntamiento de Bilbao no menciona la pobreza pero vincula otra transversal (la participación) con el fortalecimiento del tejido social. El tema de los Derechos Humanos ha ido ganado presencia hasta convertirse en una línea transversal específica, salvo en el caso de las diputaciones. Finalmente, la cuestión medioambiental se encuentra recogida sólo en algunos planes directores como línea transversal (Gobierno Vasco y Ayuntamientos de Bilbao y Donostia).

Cuadro nº 2. Consideración de las líneas transversales en los Planes Directores		
Institución	Plan Director	Líneas transversales consideradas
Gobierno Vasco	2005-2008	Género; Medio Ambiente; Derechos Humanos; Capacidades Locales, Participación y Organización.
	2008-2011	Género; Medio Ambiente; Derechos Humanos; Capacidades Locales, Participación y Organización.
Diputaciones Forales	2009-2011	Género; Desarrollo Humano Local; Educación para el Desarrollo.
Ayuntamiento Bilbao	2006-2009	Género; Participación; Derechos Humanos; Medio Ambiente.
	2010-2013	Género; Participación; Derechos Humanos; Medio Ambiente.
Ayuntamiento Vitoria-Gasteiz	2010-2013	No se mencionan líneas transversales como tales.
Ayuntamiento Donostia	2008-2011	Género, Derechos Humanos; Poder Local y Participación; Diversidad Cultural; Medio Ambiente.

Fuente: Elaboración Propia.

Apuntaremos finalmente que, además de la diferente consideración que unos y otros temas tienen en los planes directores, se observa asimismo un tratamiento dispar de los mismos a la hora de precisar directrices para asegurar que sean realmente tenidos en cuenta. En ese sentido, y más allá del ya mencionado asunto de los baremos, es necesario destacar la mayor profundidad con la que en general es abordado el tema de género en relación con el resto de líneas transversales, lo que merece un análisis específico, que abordamos en el siguiente subapartado.

Transversalización de las políticas de cooperación y enfoque de género

Efectivamente, profundizando algo en lo señalado en el subapartado anterior, es preciso hacer notar la diferencia observada en el tratamiento de estas líneas transversales. En este aspecto caben señalarse varias situaciones diferentes. Por un lado está la cuestión de la pobreza contemplada como línea transversal la cual se encuentra implícita en la mayor parte de las directrices, líneas y baremos, con independencia del tratamiento y la denominación otorgada a esta cuestión. De hecho, algunos documentos no se refieren a ella como línea transversal, en el entendido de que toda

la política de cooperación tiene como objetivo la lucha contra la pobreza y la superación de la privación humana. En segundo lugar están los temas relativos a los Derechos Humanos, que tienen un tratamiento desigual en unos y otros planes, abarcando diferentes temas, y reflejándose de distinta manera en los criterios de baremación. En tercer término, la cuestión del medio ambiente es reconocida como cuestión transversal por la mayoría de las instituciones, si bien su proyección en directrices, líneas y baremos es en general escasa y en algunos casos inexistente. Finalmente, los temas de género son sin duda los que encuentran un mayor tratamiento y concreción a la hora de plantear su transversalización. Se trata de una cuestión que -como ya se ha apuntado más arriba-, mereció una especial atención por parte de las distintas instituciones estudiadas (tanto Gobierno Vasco como diputaciones y ayuntamientos) ya desde los años 90, lo que se plasmó en distintos documentos, convocatorias y criterios de baremación[25]. En las próximas líneas nos referiremos específicamente a la manera en que la transversalización de género se ha contemplado en los planes directores.

El primer Plan Director del Gobierno Vasco (2005-2008) ya planteó la equidad de género como línea transversal señalando la necesidad de incorporar medidas positivas para concretarla. Dichas medidas tenían que ver con el plano institucional (formando parte de todas las políticas, procurando que sea un aspecto central para los agentes sociales, y tratando de que haya personal formado específicamente); con el ámbito estratégico (incluyendo la perspectiva de género en todas las acciones e instrumentos)[26]; y con el ámbito técnico (proponiendo la necesidad de información desagregada, indicadores de género, métodos participativos y evaluaciones específicas). Por su parte, en el segundo Plan Director (2009-2011) se planteó la equidad de género como una de las cuatro líneas transversales, estableciéndose asimismo un objetivo sectorial (de un total de seis) orientado al empoderamiento de las mujeres, señalándose que también los hombres debían participar en la construcción de un nuevo modelo social más justo y equitativo.

[25] Es obligado hacer mención de la importancia que ha tenido el Grupo de Género de la Coordinadora de ONGD en la toma en consideración de este tema por parte de las instituciones, la cual se ha plasmado no sólo en los documentos de planificación o en las dotaciones presupuestarias, sino también en otros asuntos como las convocatorias para fortalecer las capacidades institucionales en materia de género.

[26] Se contemplaba también que al menos el 10% del presupuesto disponible de cooperación fuera a acciones dirigidas exclusivamente a mujeres, organizaciones de mujeres o a proyectos que tuvieran como objetivo explícito el empoderamiento de las mujeres y/o la mejora en los niveles de equidad de género; o también que el 50% de la población beneficiaria directa de las acciones impulsadas por el Gobierno Vasco fueran mujeres.

La transversalización de la equidad de género dentro de las intervenciones de cooperación tuvo también su expresión en los criterios de baremación establecidos por el Gobierno Vasco para desarrollar el plan director y contemplados en los decretos y convocatorias. Con pequeñas variaciones según los años, ello se concretó tanto en lo relativo a las intervenciones[27], como en lo referente a las organizaciones impulsoras y/o contrapartes (puntuándose la existencia de una política de género de carácter institucional y aplicando valores distintos para las modalidades de desarrollo productivo, sensibilización y educación para el desarrollo o acción humanitaria)[28].

Por su parte, las diputaciones forales, además de incorporar la equidad de género como línea transversal y como directriz de actuación, presentaron en su Plan Director (2009-2011), común a las tres diputaciones, un análisis extenso y profundo de las desigualdades de género y una defensa activa de los derechos de las mujeres, implicando también a hombres en la lucha por la equidad de género a través de la deconstrucción de las identidades tradicionales. Además, se puede resaltar como elemento distintivo respecto de otras instituciones la mención a los derechos de los colectivos de lesbianas, gays, transexuales y bisexuales.

Esta declaración programática sobre los derechos de las mujeres tuvo su reflejo en los criterios de baremación establecidos para el plan, tanto en lo relativo a la información desagregada por sexos sobre el proyecto, como en lo que afecta al tratamiento de la posición de las mujeres y el incremento de su poder en relación a sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles, políticos, o sexuales y reproductivos[29]. También se contemplan otros aspectos como la coordinación entre los movimientos feministas del norte y del sur, o la creación y/o consolidación de redes. Los criterios de baremación contemplaban asimismo las cuestiones de género en las otras dos directrices (desarrollo humano local y educación para el desarrollo). Finalmente, en los criterios específicos considerados por cada diputación, algunas contemplaron la cuestión del maltrato a las mujeres dentro del apartado de Derechos Humanos.

[27] Desde 2005 se bareman con 7 puntos sobre 69 en los contenidos de los proyectos de cooperación y los proyectos productivos, con 10 sobre 100 en los elementos de los de educación para el desarrollo (11 puntos en 2009) y con 4 sobre 70 en los de acción humanitaria.

[28] Además, en el Plan Director 2009-2011 se establece como exigencia el contar con un plan estratégico pro-equidad de género en el caso de las entidades locales y vascas que se presenten a la convocatoria de programas o, en su defecto, el compromiso en elaborarlo en 24 meses.

[29] A este respecto se contemplan diversas situaciones, distinguiéndose entre proyectos dirigidos especialmente a mujeres y otros en los que se trata de garantizar los derechos de éstas considerando también otros aspectos como el entorno institucional o el trabajo con la población masculina.

En cuanto a los ayuntamientos, el primer Plan Director de Bilbao (2006-2009) introdujo la equidad de género como línea transversal y el empoderamiento de las mujeres como área sectorial. Es destacable además que el resto de áreas sectoriales contemplaban todas ellas actuaciones específicas orientadas a potenciar el papel de las mujeres, su participación, sus necesidades, etc. Por otra parte, se establecían compromisos económicos para la actuación dentro del área del empoderamiento de las mujeres, tanto en los fondos destinados para la cooperación como en los destinados a educación para el desarrollo[30]. En el segundo Plan Director (2010-2013), la perspectiva de género continuó siendo una de las cuatro líneas transversales, mientras que el empoderamiento de las mujeres siguió siendo también uno de los tres objetivos sectoriales (aunque como el PD anterior el resto de las áreas contemplaban acciones específicas de igualdad y empoderamiento). De acuerdo con la defensa de la transversalización del enfoque de género, el Ayuntamiento de Bilbao establece -en bases y convocatorias- diversos baremos para evaluar las intervenciones propuestas, los cuales afectan a la incorporación de dicho enfoque dentro de la valoración de la calidad técnica y coherencia del proyecto (casi un tercio del total); a la política de género de las ONGD solicitantes y su capacidad para trabajar en este campo; a la experiencia de las contrapartes en el tema; o a la población protagonista de la intervención[31].

El Plan Director de Donostia (2008-2011) señala la equidad de género como la primera de las cinco líneas transversales contempladas. Además, la correspondiente a la promoción de los Derechos Humanos menciona expresamente los de las mujeres y la relativa a la sostenibilidad medioambiental plantea la necesidad de priorizar también en este tema la equidad de género. En cuanto a los sectores prioritarios, de los 14 que se establecen ninguno está específicamente dedicado a las cuestiones de género, aunque en 6 de ellos se hace referencia a la equidad, a las mujeres, o a la perspectiva de género. Por otra parte, los criterios de baremación propuestos en el plan son coherentes con la importancia atribuida al enfoque de género como línea transversal, ya que las cuestiones referidas al mismo suponen un 26% del total de la puntuación otorgada en los proyectos de cooperación, y un 22% en los de sensibilización y educación para el desarrollo.

[30] Las intervenciones orientadas al empoderamiento de las mujeres debían representar el 20% de los fondos de cooperación y el 10% de los de sensibilización (2006); 25% y 10% (2007); 30% y 20% (2008); y 35% y 20% (2009).

[31] Así se observa que en las convocatorias de las subvenciones municipales correspondientes a los años 2011 y 2012, se introduce alguna novedad dentro de sensibilización y educación para el desarrollo, como es la exigencia de obtener como mínimo 8 de los 15 puntos otorgados en el apartado dedicado a la perspectiva de género para poder optar a la subvención.

Finalmente, el Plan Director de Vitoria-Gasteiz (2010-2013) considera que, en el actual panorama de la cooperación, no es realista una estrategia de transversalización del género y por ello no lo plantea como requisito absoluto. Sin embargo, establece unas exigencias mínimas para todas las intervenciones -tanto de cooperación como de sensibilización y educación para el desarrollo- orientadas a que los mismos no generen desigualdad, o a que incorporen medidas para reducir la misma, planteándolos como requisitos imprescindibles. Señala también la necesidad de avances progresivos en las actuaciones de carácter continuado hacia la integración de la perspectiva de género como requisito para la continuidad del proyecto. Y finalmente, plantea la prioridad de las actuaciones que respondan a objetivos de empoderamiento de mujeres y de igualdad entre mujeres y hombres. Por lo que respecta a los criterios de baremación, en los mismos se indica que la obtención de cero puntos en algunos apartados supone la eliminación del proyecto. Además se señalan como requisitos imprescindibles el análisis del impacto de género en la identificación y en su caso, la previsión de medidas correctoras; la existencia en el proyecto de mecanismos para la participación de las mujeres y de metodologías adecuadas para potenciarla en todas las etapas; el acceso de las mujeres a los puestos de trabajo generados por el proyecto; la inclusión de acciones que mejoren las condiciones de las mujeres y respondan a sus necesidades prácticas (formación de servicios para la conciliación, etc.).

En los últimos años, los documentos de planificación de algunas instituciones han comenzado a incluir también algunas reflexiones y directrices orientadas a fortalecer la capacidad de los agentes de cooperación para poder llevar a cabo las previsiones establecidas en los planes sobre la transversalización del enfoque de género[32]. Si bien se trata de una cuestión de mayor calado -pues afecta en general a la posibilidad de que el marco teórico defendido sea llevado a cabo desde el marco institucional planteado- es en el tema de género en donde esta reflexión ha encontrado una plasmación más inmediata. Así, tanto el Gobierno Vasco en el Plan Director 2008-2011como las diputaciones en el Plan Director conjunto (2009-2011) plantean algunas propuestas orientadas a fortalecer las capacidades de las ONGD en lo relativo a la transversalización del enfoque de género. Para ello se contemplan instrumentos específicos como el Decreto de Ayudas para la formulación de diagnósticos y Planes de Acción en Cambio Organizacional Pro-equidad de Género (Gobierno Vasco); o las

[32] Ello coincide además con la realización de varios trabajos y estudios en los que se analiza la capacidad de las ONGD par a hacer frente a los retos derivados de la incorporación de la perspectiva de género (Volio, 2004; Murguialday, 2008; Coordinadora de ONGD de Euskadi-Kalidadea, 2008).

convocatorias para contratar asesorías de género, tanto para la planificación y la formulación de proyectos en la CAPV, como para el cambio organizacional pro-equidad de género en las ONGD locales[33]. La perspectiva adoptada por el Ayuntamiento de Bilbao en el Plan 2006-2009 es algo diferente, decantándose más bien por la incorporación de otros sectores y por el aprovechamiento de recursos ya existentes. Así, se plantea la necesidad de integrar las capacidades con las que cuenta el movimiento feminista y las asociaciones de mujeres, así como las existentes en la propia Área de Mujer del Ayuntamiento[34], si bien el segundo Plan (2010-2013) reconoce las dificultades encontradas para dicha integración, especialmente en lo relativo a los grupos feministas.

Por otra parte, desde algunas instituciones se ha valorado también el interés de plantear propuestas orientadas a fortalecer las alianzas con grupos feministas o de mujeres. En el caso del Gobierno Vasco, ello se planteaba en el Plan Director 2008-2011 y se concretó en la firma de algunos convenios específicos[35]. En esa misma línea se planteó -en coordinación con el Ayuntamiento de Bilbao- la creación de espacios de formación y reflexión sobre el empoderamiento de las mujeres y el desarrollo donde han participado tanto ONGD, como personas del movimiento feminista de la CAPV y de los países contraparte.

La coherencia de políticas

Dejando a un lado la cuestión de las líneas transversales y su tratamiento, un segundo tema que queremos considerar en este apartado es el que se refiere a lo que se conoce como coherencia de políticas para el desarrollo. En ese sentido, a la hora de valorar el diseño de una política de cooperación en lo tocante a sus principios y objetivos generales, no sólo es necesario considerar la definición de los mismos, sino también el tratamiento de las posibles contradicciones entre ellos y otras políticas de la propia administración que pueden tener incidencia en los procesos de desarrollo sobre los que se pretende trabajar. Es preciso recordar a este respecto que, a la hora de analizar la consistencia de las políticas de cooperación al desarrollo y la pertinencia de

[33] Ambas pueden suponer hasta un 6% del presupuesto de cooperación de las diputaciones.

[34] El Plan parte de reconocer que las características del mismo obligan a incrementar la participación de otros agentes y para ello señala *"en primer lugar, la propia Área de Mujer y Cooperación al Desarrollo: para impulsar un papel activo de fomento de la calidad y la especialización deberá aumentar el número de evaluaciones, formación, sistematizaciones o convenios directos; por otro lado, las asociaciones de mujeres y las organizaciones feministas deben tener un lugar dentro de la estrategia común, dado el peso que tiene el género y el empoderamiento de las mujeres en el Plan"*.

[35] Entre ellos cabe citar los suscritos con la Marcha Mundial de las Mujeres (a través de su Secretariado Internacional SOF de Brasil), La Cuerda de Guatemala, o FEDAEPS de Ecuador.

su diseño, cada vez adquiere mayor relevancia el tratamiento otorgado a la necesidad de que otros ámbitos de la propia administración no lleven a cabo actuaciones en distintas materias que puedan resultar contradictorias con los objetivos trazados para la cooperación.

En el caso de las administraciones de la CAPV esta preocupación se encuentra generalmente ausente en los diferentes documentos de política que han sido analizados, lo que por otra parte es bastante común en el conjunto de las instituciones de carácter subestatal. No obstante existen algunas excepciones. Así, el Plan Director del Gobierno Vasco 2008-2011 recoge expresamente la necesidad de la coherencia de políticas, reconociéndose que la cooperación no forma parte del resto de las políticas públicas y que éstas se sitúan incluso de espaldas en algunas ocasiones, aunque en el texto no se entra en mayores concreciones. El otro documento donde se plantea con más énfasis este asunto es el Plan Director del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2010-2013), en donde se dedica un apartado a la coherencia de políticas y se señala que la misma debe ser tenida en cuenta también en el ámbito municipal, apuntándose a temas como la inmigración, la política de compras públicas del ayuntamiento, o los programas educativos y de sensibilización.

Otros textos, como la Ley Vasca de Cooperación de 2007 o la Ley de creación de la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo, publicada en junio de 2008, plantean el tema de la coherencia de políticas de manera más restrictiva, entendiéndola como la coherencia entre las actividades de cooperación para el desarrollo de los diferentes departamentos del Gobierno Vasco o entre otras administraciones públicas. Se trata por tanto de una interpretación reducida al ámbito de las intervenciones en cooperación, que deja fuera del análisis la consideración de otras políticas que pueden obstaculizar dichas actividades o ser contradictorias con ellas. En todo caso, la Ley no contempla mecanismos específicos para asegurar o al menos favorecer dicha coherencia[36].

En el tratamiento de este asunto es relativamente común atribuir a los gobiernos centrales la responsabilidad principal en la coherencia de políticas, y por lo tanto la exigencia de tener en cuenta estos aspectos a la hora de

[36] Durante las consultas previas a la Ley la coordinadora de ONGD planteó la creación de una Comisión Interdepartamental con el objetivo de velar por la coordinación y coherencia de políticas en el seno del Gobierno Vasco, la cual no prosperó (Coordinadora de ONGD de Euskadi, http://www.congde.org/uploads/289_1.pdf)

diseñar la política de cooperación. No en vano, es a dichos gobiernos centrales a quienes compete la responsabilidad sobre el comercio, las inversiones, la deuda, las negociaciones sobre el medio ambiente, y otros temas que inciden directamente en los procesos de desarrollo y frente a los cuales suelen tomarse muchas veces decisiones que son contrarias a los principios y objetivos defendidos en las políticas de cooperación. Sin embargo, existen diversos asuntos como son la educación para el desarrollo, el consumo responsable, y otros, en los que las administraciones autonómicas y locales tienen responsabilidades concretas en unos casos, y amplios márgenes de actuación en otros, por lo que resulta pertinente examinar sus políticas a este respecto.

En nuestro análisis nos hemos fijado especialmente en la cuestión de la educación para el desarrollo y su consideración por parte del Gobierno Vasco en los distintos documentos que orientan la política de cooperación. Ello se debe al hecho de que, como en el resto de las Comunidades Autónomas, las competencias en materia educativa se encuentran transferidas al gobierno autónomo, por lo que la responsabilidad en este asunto no puede ser eludida. De hecho, cuando comenzaron a elaborarse los primeros decretos que regulaban la cooperación al desarrollo, los temas educativos ya eran competencia del Gobierno Vasco. Ello no obstante, los Planes Directores de Cooperación del Gobierno Vasco de 2005 y de 2008 no plantean ninguna previsión a este respecto, y ello a pesar de que en documentos anteriores de menor rango se habían realizado algunas alusiones al tema. Es el caso del decreto de 2002, en el que se planteaba el trabajo en el ámbito de la educación reglada como objetivo, la necesidad de coordinar esfuerzos entre los distintos agentes implicados (Dirección General de Cooperación, Departamento de Educación, Centros Educativos, y ONGD), y se abría la posibilidad de que el propio Departamento de Educación pusiera en marcha programas de sensibilización.

La ausencia de reflexión sobre este tema en los documentos de planificación del Gobierno Vasco contrasta con la existencia durante años de diversos análisis y debates sobre el asunto, así como de algunas experiencias previas de colaboración entre el Departamento de Educación y la Dirección de Cooperación al Desarrollo. En cuanto a las reflexiones, además de otras llevadas a cabo con anterioridad desde diversos ámbitos[37] es preciso

[37] Pueden verse a este respecto las reflexiones contenidas en *La Educación al Desarrollo*, texto publicado por la propia Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco (Argibay, Celorio, y Del Río 2005), o las planteadas en los Congresos sobre Educación para el Desarrollo celebrados en la década de los 90, referencias todas ellas anteriores a la elaboración del primer Plan Director.

subrayar que durante 2003 y 2004 la propia Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco impulsó el proceso *Eragiten*, proceso de Planeación Estratégica Participativa (PEP) de Educación para el Desarrollo, en cuyo informe final aparecen numerosas referencias al problema de la coordinación entre ambos departamentos[38]. Y por lo que se refiere a las experiencias habidas, cabe mencionar el proyecto *Mundilab* que se desarrolló a finales de los años 90 y principio de los 2000[39]. Sin embargo, y pese a estos antecedentes tan cercanos, los planes directores de cooperación no han contemplado ninguna línea específica de trabajo conjunto con el Departamento de Educación, ni se han hecho eco -ni positiva ni negativamente- de las mencionadas reflexiones y experiencias habidas. Es preciso recordar asimismo, que el período de elaboración y vigencia de dichos planes directores coincide con el auge de los debates sobre la asignatura de Educación para la Ciudadanía, lo que podría haber favorecido una mayor atención hacia este asunto por parte de los mismos.

Más allá de esta cuestión -sin duda la más relevante en cuanto a la coherencia de políticas se refiere- algunos documentos de planificación, como los de los Ayuntamientos de Bilbao y de Vitoria, se hacen eco de otros asuntos relacionados con la coherencia de políticas, como son los referidos al comercio justo en la política de compras, o las cuestiones referidas al consumo responsable, temas que, por otra parte han venido formando parte de las actividades consideradas dentro de las líneas de sensibilización y educación para el desarrollo de unas y otras instituciones.

La consideración de la Ayuda Humanitaria y de Emergencia

En línea con la importancia que el tema ha ido adquiriendo en el conjunto de la AOD internacional, la atención a las catástrofes humanitarias y la ayuda de emergencia cobró cierta visibilidad desde momentos relativamente

[38] En dicho informe se alude al hecho de que el Departamento de Educación es *"el buque insignia del gobierno e incide fuertemente en la sociedad"*, e incluso se llega a plantear que *"es difícil continuar en el ámbito de la educación sin el apoyo del Departamento de Educación"*. También se sugiere una estrategia en la que se contempla como uno de sus puntos el fomento de los espacios de encuentro y de trabajo conjunto entre la Dirección de Cooperación y el Departamento de Educación, dentro del cual se detallan una serie de propuestas y se plantean incluso posibles indicadores sobre su cumplimiento (Iniciativas de Cooperación y Desarrollo, 2004).

[39] Mundilab de definió como *"un proyecto de innovación pedagógica, formación e investigación educativa para impulsar la práctica de la Educación para el Desarrollo y de la transversalidad en los Centros Escolares"* (http://www.hegoa.ehu.es/articles/text/mundilab). En él participaron 17 centros educativos de la CAPV y para la coordinación del mismo el Departamento de Educación nombró a una persona en comisión de servicios destinada en el instituto Hegoa, responsable del proyecto.

tempranos de la cooperación al desarrollo desplegada por las instituciones vascas. Las especiales características de este tipo de intervenciones han provocado que las mismas hayan tenido poco a poco un trato diferenciado en los diferentes documentos de política. Así, el Gobierno Vasco, que mencionó por vez primera este asunto en el decreto de 1993, lo hizo incluyéndolo dentro del capítulo de Programas Integrales, y añadiendo además una disposición adicional en la que se planteaba que la atención a catástrofes naturales podría llegar a absorber hasta el 5% del total de los fondos. El decreto de 1996 señaló por vez primera la conveniencia de vincular emergencia y rehabilitación, reclamando la necesidad de no plantear las intervenciones humanitarias al margen de las acciones de cooperación. En 1998, el decreto dedicó una mayor atención al tema de las emergencias, y ya en 2000 se planteó una línea de financiación específica -proyectos de acción humanitaria-, que vino a sumarse a las de proyectos de cooperación puntuales, programas integrales, y sensibilización y educación para el desarrollo.

Por lo que se refiere a las diputaciones, la alavesa planteó ya en su primer decreto (1998) que las subvenciones para proyectos de cooperación se convocaban *"independientemente de la atención directa con el fin de hacer frente a eventuales ayudas de emergencia o humanitarias"*, lo que parece indicar que la intervención en este terreno quedaba reservada a la propia Diputación, si bien ya en 1999 se modificó este último extremo. Luego, entre 2000 y 2007, la Diputación de Álava realizó convocatorias específicas y separadas sobre la ayuda humanitaria y de emergencia para, en 2008, volver a unificarlas en un solo decreto con el resto (cooperación, y sensibilización). Por su parte, tanto la Diputación de Bizkaia como la de Gipuzkoa empezaron a mencionar el tema en 2004, y desde el comienzo lo plantearon como un capítulo específico dentro de los decretos.

En cuanto a los ayuntamientos, el de Vitoria-Gasteiz se hizo eco de la ayuda humanitaria desde 1998 mediante una convocatoria específica, mientras que Bilbao mencionaría el tema desde 2001 dentro de la convocatoria general. Finalmente, el Ayuntamiento de Donostia, señaló en la convocatoria de 1995 que en el mismo se excluían expresamente las acciones de emergencia, ya que para ellas existía un fondo específico. Sin embargo, al año siguiente -1996- se incluyeron ya estas intervenciones dentro del marco general de la cooperación señalándose que tras adjudicar el 80% de los fondos, el 20% restante se reservaría inicialmente para proyectos de emergencia.

La elaboración de los planes directores por parte de unas y otras instituciones vino a plantear un nuevo escenario para el análisis y la consideración de la

acción humanitaria. El primer Plan Director del Gobierno Vasco (2005-2008) señaló que los proyectos de este ámbito no formaban parte de la planificación estratégica, más orientada hacia la cooperación para el desarrollo. No obstante, se planteaba que la acción humanitaria, siendo un instrumento de la Dirección de Cooperación, tendría una regulación y convocatoria específica, dentro de una filosofía general orientada a hacer también de la misma una vía para el fortalecimiento de capacidades.

Por su parte, el segundo Plan Director (2008-2011), planteó ya la importancia de un marco teórico de referencia para la acción humanitaria, estableciéndose principios generales -humanidad, imparcialidad, independencia, universalidad, neutralidad, aceptación y testimonio- así como objetivos concretos, insistiéndose en la necesidad de vincular la acción humanitaria y las acciones de desarrollo. Todo ello tendría además un tratamiento específico dentro de una Directriz orientada a definir el mencionado marco teórico, a establecer un marco coherente de instrumentos y a consolidar presupuestariamente la acción humanitaria[40]. Además, la reflexión sobre este tema incluía una referencia a las líneas transversales del plan, señalándose que la acción humanitaria debía tener en cuenta el fortalecimiento de las capacidades locales y reducción de la vulnerabilidad con criterio de conectividad; la participación de la población y la adecuación a la realidad socio-cultural; la protección, testimonio y construcción de la paz; la equidad de género; y la sostenibilidad ecológica.

El Plan Director de las Diputaciones (2009-2011) consideró la ayuda humanitaria y de emergencia como uno de sus objetivos específicos y a su vez como uno de los cuatro instrumentos de la política de cooperación diseñada. Para ello, el Plan reservaba un mínimo del 3% de su presupuesto a ese tipo de ayuda, promovida por ONGD y otros organismos sin ánimo de lucro. En cuanto a los ayuntamientos, la cuestión es claramente distinta en los planes directores de unos y otros. El Ayuntamiento de Bilbao es el que realizó una apuesta más clara por la ayuda humanitaria y de emergencia estableciendo en su primer Plan Director (2006-2009) una directriz específica (la V) orientada a fijar unos criterios para las actuaciones en este campo. La reflexión que allí se planteaba ponía en primer término la necesidad de mantener una cierta coherencia entre ellas y las intervenciones en

[40] Por otra parte, también en 2008, el Gobierno Vasco publicó un decreto sobre acción humanitaria orientado a regular específicamente esta cuestión, mediante el diseño de una herramienta *"para formular y ejecutar una política de acción humanitaria en sintonía con una cooperación estructural y transformadora" (Decreto del GV* 31/2008, de 19 de febrero).

cooperación al desarrollo, evitando la falta de correspondencia observada, y dotando de una mayor eficacia a la estrategia[41]. Se planteaba asimismo una previsión presupuestaria para este ámbito del 10% de los fondos anuales. El segundo Plan Director de Bilbao (2010-2013) vino a poner sobre la mesa dos cuestiones novedosas. La primera de ellas, fue la distinción entre la acción humanitaria -incluyendo actividades de asistencia, socorro, protección y reconstrucción, defensa de derechos humanos, testimonio y denuncia en casos de desastres, reduciendo la vulnerabilidad de las víctimas- y la ayuda de emergencia -centrada en la colaboración más inmediata y urgente para la supervivencia de las víctimas en situaciones de desastres naturales, conflictos armados u otras circunstancias-. La segunda cuestión suscitada fue la necesidad de una reflexión más profunda sobre el impacto de los recursos asignados y la necesidad de estudiar el papel y las ventajas comparativas del Ayuntamiento de Bilbao en este campo.

Esta última consideración -la del rol específico que un ayuntamiento puede jugar en la ayuda humanitaria y de emergencia- tiene especial reflejo en la posición adoptada ante estos temas en los planes directores de los otros dos ayuntamientos. El de Donostia (2008-2011) vino a señalar que la actuación en este terreno tenía sentido fundamentalmente en la post-emergencia y que, excepto en situaciones puntuales, las ayudas para ello sólo se concederían a proyectos elaborados y presentados en la convocatoria anual. Por su parte, el Plan Director de Vitoria-Gasteiz (2010-2013) renuncia expresamente a plantear la creación de instrumentos permanentes para la acción humanitaria, si bien se podrán apoyar puntualmente intervenciones en este ámbito cuando exista un consenso municipal al respecto. Asimismo el plan señala que, en el caso de la ayuda de emergencia y de la protección de los derechos humanos, la implicación del ayuntamiento se limitará al apoyo económico y a la información y sensibilización. La autolimitación que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz plantea en este terreno no es en modo alguno un asunto nuevo, pues se trata de una reflexión que viene de lejos. De hecho, ya en la convocatoria de cooperación de 1998, se señalaba que *"los montos destinados a cooperación por las entidades locales no son suficientes para temas de ayuda de emergencia"*, si bien se reconocía la pertinencia de apoyar acciones humanitarias o de emergencia en zonas o poblaciones con las que se estaba trabajando o se había trabajado en cooperación. De acuerdo con estas preocupaciones, y tras la experiencia

[41] En 2008 el Ayuntamiento de Bilbao aprobó un reglamento específico para regular las subvenciones en lo referente a intervenciones de ayuda de emergencia y acción humanitaria, el cual sigue vigente en la actualidad.

desarrollada durante varios años[42], el Ayuntamiento impulsó junto a otras instituciones el Fondo Alavés de Emergencias, creado en 2005 y orientado a plantear una respuesta más eficiente en este terreno[43].

Las consideraciones sobre el papel que pueden desarrollar los ayuntamientos vascos en la ayuda humanitaria y de emergencia se inscriben en una reflexión más general que afecta al conjunto de la cooperación descentralizada, la cual se enfrenta al problema de la dudosa eficiencia de la intervención en este campo desde instituciones como las CC.AA. y -especialmente- los municipios. El propio Gobierno Vasco es consciente de este asunto cuando señala en el segundo Plan Director (2008-2011) la *"limitada disponibilidad de medios logísticos para operaciones de emergencia por parte de un gobierno autonómico"*. Pero al mismo tiempo son precisamente los ámbitos territoriales más pequeños -como las CC.AA. o los Municipios- aquellos en los que las instituciones se encuentran más cerca de la población, la cual suele ser más sensible a los problemas derivados de las emergencias que a muchos de los temas planteados desde la cooperación al desarrollo.

Sin embargo, la necesidad de hacer frente a esta contradicción, y de propiciar medios e instrumentos capaces de superarla, apenas es tratada en los documentos de política de las instituciones de la CAPV. En ese sentido, resulta especialmente llamativa la ausencia de planteamientos más avanzados en la definición de estrategias comunes, de la creación de instrumentos de coordinación, o de la constitución de alianzas público-privadas en las que puedan participar diversas instituciones o la propia población mediante sus aportaciones. Si se exceptúa el mencionado caso alavés, no existen referencias de este tipo en los documentos de planificación del resto de instituciones de la CAPV.

Consideraciones generales

Como conclusión general de este apartado podemos subrayar que las instituciones de la CAPV -en diferente medida y en períodos distintos- han ido incorporando paulatinamente a su política de cooperación la reflexión

[42] Entre 1998 y 2004 el Ayuntamiento publicó diversas convocatorias específicas para *"acciones humanitarias, de emergencia y de protección de los DD.HH."*

[43] El Fondo Alavés de Emergencia es un instrumento conjunto del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, la Diputación Foral de Álava y Caja Vital Kutxa de apoyo económico a acciones de estricta emergencia en PVD. Permite dar respuesta a unas 4 ó 5 situaciones de emergencia al año, gracias a fondos adelantados por las instituciones y desembolsados con suma agilidad. En el mismo se establece la prioridad a las intervenciones relacionadas con poblaciones con las que las entidades alavesas han tenido relación de cooperación.

sobre las líneas transversales, las cuestiones relacionadas con la ayuda humanitaria y, en menor grado, el tema de la coherencia de políticas.

Por lo que respecta a la incorporación de temas u objetivos transversales cabe decir que la misma se ha producido de manera relativamente natural en los distintos documentos. Además, en algunos casos las instituciones de la CAPV han sido pioneras, planteando dichos temas como requisitos para la financiación de las intervenciones. Ello se llegó a traducir en una temprana inclusión de baremos sobre estas cuestiones, mediante los cuales priorizar las actuaciones a impulsar, al menos aquellas que eran propuestas por las ONGD a través de convocatorias. En este sentido puede afirmarse que la apuesta por la presencia de determinados temas en la formulación de los proyectos, y su expresión en forma de baremos, constituyó en algunos casos un antecedente de la apuesta por la transversalidad como objetivo, la cual se estableció por norma general con la elaboración de los planes directores. Desde este punto de vista, puede decirse que el diseño de las políticas de cooperación ha sido bastante satisfactorio.

Ello no obstante, la traslación de los objetivos transversales a los instrumentos de política ha sido bastante desigual y se ha encontrado con algunos problemas, relacionados especialmente con la propia amplitud con la que han sido definidos a veces dichos objetivos. El esfuerzo principal se ha realizado en el ámbito de los baremos, si bien la fundamentación de las puntuaciones otorgadas a unos y otros temas ha sido más bien escasa, o al menos poco explícita. Un caso especial es el relativo a la transversalización del enfoque de género, el cual ha sido objeto de un amplio tratamiento y de importantes esfuerzos por parte de unas y otras instituciones lo que se ha reflejado en todos los documentos de planificación en forma de directrices, así como en la cuestión de los baremos. Dentro de este asunto, es necesario subrayar asimismo la preocupación manifestada recientemente por algunas instituciones en relación con las capacidades existentes en las ONGD y en las propias administraciones para llevar adelante la mencionada transversalización.

En cuanto al tratamiento de las intervenciones en materia de desarrollo que pudieran ser contradictorias con los objetivos y las políticas de cooperación elaboradas, lo que se conoce como *coherencia de políticas*, el mismo ha sido en general bastante exiguo, más allá de las apelaciones que se realizan en algunos documentos a la necesidad de la misma. En este sentido, sólo algunos ayuntamientos han llegado a plantear objetivos y ámbitos concretos de actuación en lo referente a la coherencia de políticas. Por otra parte,

y como ya se ha señalado, resulta especialmente llamativa la ausencia en los planes directores del Gobierno Vasco de análisis sobre las responsabilidades de dicha institución en el ámbito educativo, pese a que el mismo aparece citado numerosas veces como un espacio de trabajo para la sensibilización y la educación para el desarrollo.

Finalmente, por lo que respecta a la ayuda humanitaria y de emergencia es preciso señalar que este tema no ha sido objeto de una reflexión específica relacionada con el papel y las posibilidades de la cooperación descentralizada en este ámbito, por más que en algunos documentos se deje entrever una clara conciencia de las limitaciones existentes. En este sentido, llama la atención la ausencia -salvo en el caso alavés- de planteamientos o propuestas referidos a la coordinación interinstitucional, a la suma de esfuerzos, o a la posibilidad de crear instrumentos de amplia proyección, capaces de canalizar la respuesta de la sociedad vasca ante situaciones de esta naturaleza. Por el contrario, sí se aprecia una preocupación general por vincular la acción humanitaria de más corto plazo con las intervenciones de desarrollo, restringiendo la misma a aquellos lugares en los que ya se trabaja, centrándose en los aspectos relativos a la rehabilitación o desde otro tipo de consideraciones.

4.2. Consideraciones sobre la adecuación de la política de cooperación de las instituciones de la CAPV a los requerimientos generales sobre la eficacia y la calidad de las políticas de cooperación al desarrollo

De acuerdo a lo señalado más arriba, un segundo bloque de temas relacionados con el diseño de las políticas y con la consistencia de las mismas es el relativo a la atención prestada a los denominados criterios de calidad y eficacia, a los mecanismos e instrumentos previstos para la evaluación, y a la consistencia de los documentos de planificación en lo que se refiere a las previsiones presupuestarias para llevar a cabo las políticas diseñadas. A estos temas están dedicados los siguientes subapartados.

La calidad, la eficacia, y los principios de París

Por lo que se refiere al primero de los temas apuntados, las referencias planteadas en los documentos de las distintas instituciones de la CAPV sobre los requerimientos de la cooperación para una mayor eficacia de la misma -lo que luego vendría a denominarse la *calidad de la ayuda*- han sufrido una constante evolución a lo largo de los años, en línea con lo sucedido en los debates sobre estos asuntos planteados a escala internacional.

Como es sabido, los temas relativos a la eficacia y la calidad de la cooperación comenzaron a tener cierta proyección a mediados de la década pasada, tras la declaración de Roma (2003) y sobre todo la de París (2005). Con posterioridad, el Plan de Acción de Accra (2008) y la Declaración de Busán (2011) jalonarían la tendencia apuntada hacia la creciente consideración de estos aspectos.

La Declaración de París (referencia básica de todo este proceso) centró el debate sobre la denominada eficacia y calidad de la ayuda en torno a cinco grandes principios: Apropiación; Alineamiento; Armonización; Gestión Orientada a Resultados; y Mutua Responsabilidad. Desde entonces, la toma en consideración de estos principios ha constituido una referencia obligada en el diseño y la aplicación de las políticas de cooperación al desarrollo impulsadas desde las más diversas instituciones. Como ya hemos señalado en algún trabajo anterior (Unceta et al., 2011), los principios de París fueron concebidos principalmente desde la óptica de la cooperación bilateral, aquella que tiene como protagonistas a los gobiernos centrales o las agencias estatales de cooperación, lo que limita de alguna manera el alcance de las reflexiones planteadas en ellos cuando se trata de la cooperación descentralizada. Ello no obstante, dichos principios han sido mencionados de manera recurrente por unas y otras administraciones, lo que ha acabado por convertirlos en una referencia casi inexcusable. De acuerdo con este marco general, en las próximas líneas se analiza la manera en que estos principios han sido tratados en los documentos de política de las instituciones de la CAPV.

Lo primero que llama la atención a este respecto es que las instituciones vascas -y en concreto el Gobierno Vasco- planteaban ya algunas de estas cuestiones casi una década antes de la Declaración de París. Así, ya en el primer decreto del Gobierno Vasco -de 1988-, se hablaba de *"participación de los beneficiarios en el desarrollo y ejecución"* de las intervenciones, en línea con la idea de Apropiación; y en el segundo decreto -1989- se reclamaba directamente que los proyectos debían ser compatibles con los objetivos de desarrollo del país receptor, lo que se encuentra muy relacionado con la noción de *Alineamiento* planteada en la mencionada declaración.

En línea con la noción de *Apropiación*, la idea de la participación de la población beneficiaria, o de los países receptores, se mantendría en la mayoría de los documentos de planificación durante los primeros años, vinculándola con la garantía de una mayor viabilidad y sostenibilidad futura de las intervenciones llevadas a cabo. Además, dicho asunto comenzaría

a plantearse como un objetivo de la política a partir de 1996, ampliándose además a las fases de ejecución y evaluación, más allá de su consideración en la fase de diseño. Por otro lado, desde 2005 se consideraría como motivo de rechazo de un proyecto el hecho de que el mismo no hiciera referencia expresa a la participación de las personas o colectivos beneficiarios. En el caso de las diputaciones y los ayuntamientos no se observa en los primeros momentos un tratamiento específico de estas cuestiones en la definición de los principios sobre los que debía descansar la cooperación, si bien puede encontrarse alguna referencia genérica a la participación a la hora de establecer prioridades en la selección de proyectos, como se explicará más adelante.

Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones planteadas, la de la relación de los proyectos y programas con los planes y las prioridades locales de desarrollo, -en línea con la noción de *Alineamiento*- la misma se mantendría con mayor o menor énfasis en los diferentes documentos del Gobierno Vasco durante toda la década de los noventa (con la excepción de 1991), es decir antes de que dicho tema alcanzara cierta notoriedad a través de la Declaración de París. Hay incluso alguna formulación muy exigente a este respecto, como es la que aparece, entre otros, en los decretos de 1993, 1994 y 1995 que plantean la necesidad de que los proyectos reciban la aprobación expresa de las autoridades locales del país receptor. Desde 1996 estas exigencias se suavizarían. Por una parte, desaparecería la mención a la aprobación de las autoridades locales y, por otra, se sustituiría la idea de la compatibilidad de objetivos por la de *no incompatibilidad*, lo que en cierto modo abría el camino a una interpretación mucho más laxa de la idea de alineamiento. A partir de 2000, y hasta la publicación del primer Plan Director del Gobierno Vasco buena parte de las referencias a la necesidad de *alinearse* desaparecerían, si bien se mantendría la idea de que los proyectos no fueran *incompatibles* con los objetivos de desarrollo de la zona o país destinatarios.

También en el caso de las diputaciones forales hubo algún aspecto remarcable sobre este asunto en los primeros momentos. Así, la Diputación de Bizkaia planteó en su primer Decreto -de 2001- la necesidad de que las intervenciones se alinearan con los objetivos de desarrollo del país destinatario, si bien dicha alusión desaparecería en años posteriores. Y por lo que se refiere a los ayuntamientos pueden apuntarse algunas preocupaciones tempranas -aunque aisladas- en esta dirección como la alusión del de Donostia, ya en 1995, a la relación de los proyectos con los modelos de desarrollo de la zona, como elemento a tener en consideración para su aprobación.

En cualquier caso, la aparición y desaparición de referencias puntuales a este tipo de preocupaciones es constante a lo largo de los años noventa en los decretos del Gobierno Vasco, y en menor medida del resto de las instituciones analizadas. Con posterioridad, y sobre todo a partir de la Declaración de París de 2005, los principios contenidos en la misma han estado presentes en prácticamente todos los documentos de planificación elaborados por las instituciones de la CAPV[44], lo que por otra parte está en línea con la práctica internacional en esta materia. En el caso del Gobierno Vasco, la referencia a dichos principios ocupó un lugar destacado tanto en el Plan Director 2005-2008, como en el de 2008-2011. También las diputaciones forales se harían eco de la Declaración de París y de los debates surgidos en torno a la misma, lo que quedaría de manifiesto en el Plan Director conjunto elaborado para el período 2009-2011. En él, además de plantear el marco de los principios de París, se señala la necesidad de una lectura crítica de los mismos, sobre todo en lo referido al papel de las organizaciones de base, especialmente las de mujeres, y su posible marginación en una relación protagonizada fundamentalmente por gobiernos. Con anterioridad a este plan director conjunto, la Diputación Foral de Álava ya había apuntado en el Decreto de 2008 (el último antes de dicho plan) la necesidad de que la cooperación de dicho territorio se rigiera por los principios de eficacia de la ayuda planteados por el CAD.

Por lo que respecta a los ayuntamientos, la toma en consideración de los principios de París comenzó a hacerse visible con la elaboración de los primeros planes estratégicos, más allá de los reglamentos elaborados hasta entonces. El caso más explícito es el del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en cuyo Plan Director (2010-2013) se explican dichos principios a la vez que se plantea la necesidad de adaptarlos a la realidad municipal dado que los mismos están, en principio, concebidos para otros ámbitos de actuación[45]. Además, dicho plan director incluye un apartado dedicado a proponer medidas orientadas a la mejora de la calidad y la eficacia de la cooperación desplegada, las cuales abarcan campos muy diversos como la revisión de las convocatorias, las acciones de formación, la evaluación y seguimiento, y otros. Por lo que respecta a Bilbao, su primer Plan Director (2006-2009)

[44] Por ejemplo, el decreto del Gobierno Vasco de 2005 consideró además la ausencia de referencias expresas a la participación de los beneficiarios como motivo de rechazo de proyectos en las convocatorias públicas. Del mismo modo, en dicho decreto se concretó la preocupación por la cuestión del alineamiento, planteando como baremo en la valoración de los proyectos la relación de los mismos con las estrategias de lucha contra la pobreza de las comunidades beneficiarias.

[45] El plan plantea incluso una definición de lo que podría ser la adaptación al ámbito local del principio de alineamiento.

no planteaba nada al respecto. Por el contrario, en el segundo (2010-2013) se señala la necesidad de tomar en consideración las recomendaciones y principios emanados de la Conferencia de París y del Foro de Accra (2008) a la hora de planificar, priorizar y gestionar su política de cooperación al desarrollo. Finalmente, el Plan Municipal de Cooperación de Donostia (2008-2011) no señala nada sobre este asunto.

Las cuestiones relativas a la evaluación

Otro aspecto a tener en cuenta a la hora de valorar la calidad del diseño de las políticas de cooperación es la atención prestada en los diferentes documentos doctrinales a la necesidad de la evaluación de la propia política y de las actuaciones llevadas a cabo al amparo de la misma, lo que en buena medida tiene que ver con el tema de la *Gestión Orientada a Resultados* contemplado entre los principios de París. A este respecto es preciso señalar que -con mayor o menor énfasis, con mayor o menor grado de definición- las preocupaciones por la evaluación han estado presentes desde el comienzo, si bien al principio se observaba cierta tendencia a plantear este asunto más en clave de control del trabajo y el gasto realizado, que en una línea de preocupación por la calidad o los resultados obtenidos. Las preocupaciones relacionadas con la incidencia o repercusión efectiva de las intervenciones -más en línea con los temas de la calidad de la ayuda- irían paulatinamente incorporándose a la orientación de la evaluación.

En el caso del Gobierno Vasco, las previsiones relacionadas con la evaluación comenzaron a tener presencia en los documentos de planificación desde los inicios, si bien dicha evaluación siempre se planteó referida a los proyectos y no a la propia política. Para ello, desde 1991 comenzó a establecerse una previsión de gasto equivalente al 8% del coste de las intervenciones llevadas a cabo, orientada a financiar los trabajos de evaluación. En los años posteriores, y con la excepción de 1992 -año en que no figuró ninguna referencia sobre este tema- la previsión de fondos para evaluación comenzó a plantearse dentro de un concepto más amplio que incluiría también los gastos de gestión y funcionamiento del propio programa de cooperación, sin que pudiera conocerse la parte específicamente dedicada a evaluación[46]. Por otra parte, el porcentaje previsto para estos fines fue variando con el tiempo, pasando a representar el 5% en 1996, y el 4% desde el decreto de 1997 hasta el primer plan director, con la excepción

[46] En algún caso (1993, 1994) se contemplaba también en dicha partida la posibilidad de financiar proyectos de sensibilización llevados a cabo por la propia administración.

de los años 2000 y 2001 en donde desaparecerían las referencias a la necesidad de la evaluación y a las cantidades destinadas a este fin. En cualquier caso, más allá de las previsiones presupuestarias sobre este asunto, no se encuentra en los mencionados documentos ninguna alusión a los posibles mecanismos a través de los cuales llevar a cabo los procesos de evaluación, ni al acceso de los distintos agentes a la información contenida en las evaluaciones.

Por lo que respecta a las diputaciones forales, éstas han venido planteando en los distintos decretos y convocatorias publicados la necesidad del seguimiento y evaluación de las intervenciones llevadas a cabo, aunque sin plantear previsiones ni dotaciones presupuestarias orientadas a este fin. Y en cuanto a los ayuntamientos, cabe señalar que, con anterioridad a la elaboración de los planes directores, los textos de los diferentes documentos y convocatorias apenas recogieron alguna alusión genérica a este asunto, pese a que se llevaron a cabo un cierto número de evaluaciones, especialmente en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. De manera general puede considerarse que durante los primeros años no existió una cultura de evaluación propiamente dicha, relacionada con la orientación de las políticas puestas en marcha. Por otra parte, todas las referencias a la evaluación tenían que ver con las distintas intervenciones realizadas, consideradas de manera individual, quedando fuera del examen la propia valoración de las políticas y la orientación general de la cooperación. Sin embargo, es preciso señalar, por la novedad y la aportación que supuso, la firma de un convenio entre el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Diputación Foral de Álava para el seguimiento y evaluación de proyectos de cooperación. En el mismo se contempla la elaboración de un Plan Anual en el que se especifican qué acciones de seguimiento o evaluación se coordinan y quién asume las responsabilidades y costes en cada caso (Rodríguez, 2007).

Esta situación comenzó a cambiar con la publicación de los primeros planes directores en unas y otras instituciones. El del Gobierno Vasco de 2005 estableció ya un capítulo final en el que se planteaban indicadores a través de los cuales poder evaluar el propio plan. Por otra parte, algunos de estos indicadores recogían como fuente de verificación los desplazamientos realizados para evaluar sobre el terreno acciones, procesos, o estrategias país. El siguiente Plan (2008-2011) dedicaba también un capítulo al tema de la evaluación y -además de proponer una batería de indicadores desde los que examinar la política- se establecían una serie de previsiones en cuanto a criterios de evaluación, presentación

de informes intermedios, etc. Sin embargo, más allá de la evaluación de los objetivos y directrices del propio plan, ninguno de ambos planes directores contemplaba un plan -o planes anuales- de evaluación específicos, entendido como la programación -para los años de vigencia del plan director- de las actividades de evaluación a llevar a cabo[47]. Ello da a entender que los informes de evaluación realizados directamente o encargados en cada ejercicio -proyectos, sectores, países…- no responden a un plan previamente establecido, orientado a obtener una serie de insumos específicos con los que retroalimentar el análisis sobre la orientación de la propia política.

Por lo que respecta a las diputaciones, la publicación del Plan Director conjunto dedicó también un capítulo a la cuestión de su seguimiento para valorar el efecto de la política diseñada en su aplicación real. En este caso la originalidad de la propuesta residió en el hecho de vincular directamente los distintos enfoques de la política adoptada a los resultados de la baremación del conjunto de proyectos. Es decir, que en el propio plan director se atribuye una importancia decisiva a la forma de interpretar los criterios de baremación de los proyectos como nexo último entre lo que se declara que se debe hacer y lo que realmente se hace. Además, en la parte expositiva dedicada a explicar las diferentes intervenciones consideradas dentro de las líneas de actuación, se mencionaba también la necesidad de llevar a cabo evaluaciones específicas sobre las mismas, si bien no se contemplaba tampoco un plan de evaluaciones.

De la misma forma, en el ámbito municipal la consideración de los temas relacionados con la evaluación comenzó a tener una mayor proyección con la elaboración y publicación de los planes directores. Así, el de Bilbao de 2006 contemplaba algunos indicadores de cumplimiento del mismo que permitieran su evaluación, si bien estaban centrados en la distribución porcentual efectiva de los fondos en relación a lo planificado en diferentes ámbitos (temas, países prioritarios, agentes, o instrumentos). Asimismo, se planteaba la necesidad de una previsión presupuestaria para los trabajos de evaluación, aunque la misma aparecía dentro de un paquete más amplio en el que se mencionaban también actividades de formación y otras. El siguiente Plan (2010-2013) supuso un importante cambio cualitativo en lo referido a la evaluación, ya que el mismo contempló un cuadro general de

[47] Este instrumento -presente en los planes directores de algunas CC.AA.- puede concretarse en una previsión para todo el período de vigencia del Plan, o en la realización de Planes Anuales de Evaluación, contemplados dentro de Planes Anuales de Cooperación.

indicadores que abarcaban todos los aspectos del plan y además, planteaba una serie de compromisos explícitos en materia de evaluaciones externas a realizar, informes a redactar e incluso objetivos de evaluación relacionados no sólo con el grado de cumplimiento de los objetivos sino también con la pertinencia y coherencia de la política, o con la idoneidad de los agentes para llevarla a cabo[48].

También el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en el Plan Director de Cooperación (2010-2013) recoge ampliamente las cuestiones relativas a la evaluación. Por una parte, se plantean diversas medidas para la evaluación anual de algunos proyectos tanto intermedias como expost -aunque sin concretar un plan de evaluaciones-, y también se contempla la adopción de una metodología específica para integrar la evaluación como herramienta de educación para el desarrollo. Por otra parte, se desarrolla un capítulo en el que se recogen los distintos indicadores para evaluar la propia ejecución del plan director en sus diversos aspectos. Finalmente, se plantean compromisos sobre la realización de dicha evaluación así como sobre la presentación de informes anuales al Consejo de Cooperación. Por su parte, el Plan Municipal de Cooperación de Donostia (2008-2011) es el que menos avanzaría en esta cuestión, ya que el mismo se limitó a plantear la necesidad de mejorar y consolidar la calidad y el impacto de las actuaciones de la cooperación impulsada por el ayuntamiento, proponiendo para ello la evaluación y seguimiento anuales de los proyectos y programas sobre el terreno, sobre la base de un muestreo de intervenciones y entidades.

La previsibilidad de las dotaciones presupuestarias

La última cuestión a tratar dentro de este apartado es la relativa a la existencia de previsiones presupuestarias como expresión de la calidad de la política, ya que ello resulta un elemento imprescindible para una adecuada planificación de la misma. A este respecto, cabe decir que, durante los primeros quince años, todas las instituciones de la CAPV que trabajaban en este campo de la cooperación fueron estableciendo año a año las cantidades destinadas a la cooperación, de acuerdo con el propio calendario presupuestario, lo que por otra parte era consistente con la ausencia de una planificación de la cooperación a más largo plazo. Sólo con la planificación plurianual y la elaboración

[48] Esta previsión es lo más cercano a un plan de evaluaciones contemplado en un Plan Director de la CAPV, y en ella se prevé, por ejemplo, la evaluación de todos los proyectos plurianuales y de cooperación directa, una evaluación geográfica bianual, o la evaluación de al menos dos iniciativas de Educación para el Desarrollo.

de los planes directores de unas y otras instituciones comenzó a plantearse la necesidad de establecer horizontes presupuestarios para todo el período de vigencia del plan.

Sin embargo, la manera en que los documentos de planificación de las instituciones vascas han ido incorporando las previsiones presupuestarias ha sido muy desigual. En algunos casos la previsión se establece en términos porcentuales sobre el presupuesto global de la institución u otra referencia similar. Otras veces se plantean dotaciones presupuestarias expresadas en términos absolutos. Y finalmente, hay instituciones que no plantean nada al respecto.

En el primer Plan Director del Gobierno Vasco (2005-2008) se reconocía la necesidad de un compromiso financiero como garantía de puesta en marcha del plan, y de establecer en consecuencia una previsión presupuestaria. Ello no obstante, y aunque no fijó un compromiso a este respecto, se planteó la necesidad de una aproximación paulatina al 0,7% del presupuesto como meta deseable para alcanzar en años posteriores. El siguiente Plan (2008-2011) fue mucho más explícito, planteándose un compromiso que se incrementaba de forma progresiva hasta alcanzar el 0,7% en 2012, en línea con lo establecido en la Ley Vasca de Cooperación. Además se concretaban también las previsiones en cuanto a la distribución de la financiación prevista para temas de género o zonas prioritarias, como África.

En el caso de las diputaciones, el Plan Director elaborado conjuntamente por las mismas para el período 2009-2011 no estableció ningún tipo de previsión presupuestaria para los años de vigencia del mismo. Y por lo que se refiere a los ayuntamientos, el Plan Director de Vitoria-Gasteiz (2010-2013) planteaba el compromiso de destinar el 1% del presupuesto municipal calculado como porcentaje de la suma de los ingresos corrientes (capítulos 1 a 5 de ingresos) de dicho presupuesto a lo largo de todo el período de vigencia del plan, lo que suponía el porcentaje más elevado de entre todas las instituciones de la CAPV. El Plan Municipal de Cooperación de Donostia (2008-2011) establece un compromiso presupuestario del 0,9% de los ingresos corrientes, presentando estimaciones específicas para cada uno de los años de vigencia del mismo con unas cantidades que se incrementan desde 1,33 millones de euros en 2008 hasta 1,35 millones en 2011. Bilbao por su parte estableció en sus dos planes directores (2006-2009, y 2010-2013) la referencia del 0,7% del gasto corriente previsto en el presupuesto municipal como cantidad mínima destinada a la cooperación al desarrollo durante los años de vigencia de dichos planes.

Cuadro nº 3. Previsiones presupuestarias contempladas en los Planes Directores								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gobierno Vasco (% Presupuesto)	0,50	0,55		0,48	0,52	0,57	0,63	
Diputaciones					-	-	-	
Ayto. Bilbao (% Gasto Corriente)		0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Ayto. Donostia (% Ingreso Corriente)				0,9	0,9	0,9	0,9	
Ayto. Vitoria-Gasteiz (% Ingreso Corriente)						1,0	1,0	1,0

Fuente: Elaboración propia, en base a los Planes Directores.

Consideraciones generales

Como conclusión general de este apartado cabe señalar que las instituciones vascas han ido paulatinamente adaptándose a los requerimientos internacionales en materia de calidad de la ayuda, a la vez que en el seno de las mismas se iba adquiriendo una mayor conciencia sobre la necesidad de dar pasos en este terreno que superaran el voluntarismo de los primeros momentos. Ello se ha traducido, si bien de manera desigual, tanto en el tratamiento de las cuestiones asociadas a los principios de París, como de forma más general, en la consideración de los diferentes sistemas relacionados con el seguimiento y evaluación, o con la previsión presupuestaria.

Como ya se ha señalado, resulta llamativa la muy temprana referencia a algunas cuestiones que con el tiempo acabarían constituyendo principios en los debates sobre la calidad y la eficacia de la ayuda, como las referidas a la participación de las contrapartes o las que tienen que ver con la consideración de sus políticas y prioridades de desarrollo. Sin embargo, dichas referencias fueron luego difuminándose de manera que cuando se plantearon los principios de París, los mismos fueron incorporados de manera un tanto mecánica al texto de los documentos de planificación sin que, en el caso del Gobierno Vasco se estableciera ningún vínculo o relación con los planteamientos y las intuiciones apuntados años atrás. De ahí que, en general, pueda señalarse que no se han logrado definir mecanismos efectivos para hacer valer estos principios, por lo que su expresión en instrumentos o en criterios de valoración de las actuaciones

haya quedado generalmente al albur de lo expresado por las entidades solicitantes. Por otra parte es preciso señalar que, con algunas excepciones -sobre todo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz- apenas se han planteado reflexiones sobre las dificultades y la necesidad de adaptar dichos principios de París a la política de cooperación de las instituciones autonómicas y locales.

Por lo que se refiere al tema de la evaluación, la mayor parte de los documentos reconocen la necesidad de plantear objetivos específicos en este ámbito, así como de concretar instrumentos al respecto. Sin embargo, ha sido con la elaboración de los planes directores cuando el tema de la evaluación ha podido concretarse algo más, y traducirse en indicadores que permitieran evaluar los mismos, lo que supone un esfuerzo importante por pasar de la evaluación de acciones aisladas a la propia evaluación de las políticas. Ello no obstante -y con la excepción de Bilbao- los mencionados planes directores no han contemplado dentro de los mismos una programación de las evaluaciones a llevar a cabo durante su período de vigencia, como parte de una estrategia de mejora de la calidad vinculada también al seguimiento de las intervenciones y de la política en general.

Finalmente, cabe decir que el tratamiento otorgado a la definición de las dotaciones presupuestarias ha sido bastante desigual, si bien en general se han venido estableciendo previsiones para los diferentes años de vigencia de los planes. No obstante el grado de concreción de dichas previsiones -en cuanto a su distribución entre los diferentes capítulos y objetivos- ha sido distinto, lo mismo que su expresión en términos absolutos (cantidades) o relativos (en términos de porcentaje sobre el presupuesto de la institución o sobre partes del mismo).

4.3. Tratamiento de las cuestiones relativas al marco legal, así como a la coordinación y la complementariedad de las políticas de las distintas instituciones de la CAPV

Otra cuestión de importancia en lo relativo a la calidad del diseño y su adecuación a los requerimientos de las políticas públicas es la que tiene que ver con el marco legal existente al respecto y con la manera en que se ha contemplado la institucionalización de la cooperación y la colaboración entre las distintas administraciones de la CAPV. En este sentido, la planificación llevada a cabo por las instituciones vascas en materia de cooperación plantea diversos problemas que analizamos a continuación.

El marco legal y la Ley de Cooperación de 2007

En nuestro caso, resulta de gran interés analizar el fundamento jurídico desde el que se ha concebido y diseñado la cooperación al desarrollo de las distintas instituciones de la CAPV, y la existencia o no de una preocupación por dotar a la misma de un marco legal que comprometiera la actuación de todas ellas. Ello es especialmente relevante si se tiene en cuenta que estamos hablando de un territorio como la CAPV cuyas reducidas dimensiones y facilidad de comunicación deberían ser un estímulo para la colaboración institucional en una materia como ésta.

En este sentido, cabe subrayar que la cooperación al desarrollo desplegada por las distintas instituciones del País Vasco careció, desde sus orígenes, de una mínima conexión en su formulación, lo que probablemente incidió en la ausencia de una preocupación por dotar a la misma de un ordenamiento global. La implicación de unas y otras administraciones ha ido adoptando diferentes formas institucionales, que se han ido transformando con el paso del tiempo. La primera institución en implicarse formalmente fue el Gobierno Vasco, que publicó en 1988 el primer decreto de subvenciones mientras que el intento más serio de coordinación, o de unificación, se produjo en 1990 con la creación del FOCAD (Fondo de Cooperación al Desarrollo) como órgano interinstitucional -*"fondo común que permita una mayor eficacia de las ayudas otorgadas"*- que en realidad vino a representar una caja única de gobierno y diputaciones[49] para hacer frente a las intervenciones en cooperación. Dicho fondo se basó en la práctica en la renuncia tácita de las diputaciones a participar en el debate sobre el diseño y la orientación de la política, delegando la cuestión de la cooperación en el órgano creado a tal fin por el Gobierno Vasco. Sin embargo, transcurridos los primeros años, las diputaciones forales dieron marcha atrás y comenzaron a tener sus propios programas[50], aunque durante algún tiempo ello fue compatible con la aportación de fondos al FOCAD. Por lo que respecta a los principales ayuntamientos (los de las tres capitales) debe subrayarse que su implicación en la cooperación fue también relativamente temprana. Como ya se ha señalado, Vitoria-Gasteiz publicó su primera convocatoria de subvenciones para intervenciones en cooperación en 1992, Bilbao lo hizo en 1994, y Donostia en 1995, si bien la

[49] Para los lectores/as de fuera de la CAPV es importante subrayar que las Diputaciones Forales juegan un importantísimo papel institucional en el País Vasco, incluyéndose entre sus competencias todo lo que afecta a la recaudación tributaria.

[50] Álava desde 1998, Bizkaia desde 2001, y Gipuzkoa desde 2004.

definición de la política de los ayuntamientos en esta materia apenas ha tenido vinculación con la de las otras instituciones mencionadas, si se exceptúan algunos acuerdos puntuales, como los ya mencionados entre el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Diputación Foral de Álava.

Este proceso se tradujo en una multiplicidad de decretos, convocatorias e instrumentos desconectados entre sí, y definidos para ámbitos de aplicación territoriales específicos. Los propios planes directores elaborados por el Gobierno Vasco desde 2005 carecen de una delimitación precisa de su ámbito de aplicación, acabando por derivar en una directriz u hoja de ruta para el propio gobierno, que no afecta sin embargo a otras instituciones (diputaciones o ayuntamientos) que aportan cantidades significativas para la cooperación, pero que cuentan con sus propios planes y directrices. Y, si en el primer plan director esta restricción se planteaba de manera implícita, el segundo es ya mucho más preciso al señalar que su ámbito de aplicación son *"las iniciativas, estrategias y procesos que se pongan en marcha en el marco de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco"*.

La Ley de Cooperación al Desarrollo promulgada por el Parlamento Vasco en 2007 no sirvió para ordenar este confuso panorama ni para establecer marcos de actuación complementarios, disponiéndose por el contrario que dicha ley se aplicaría *"a todas las actividades de las instituciones* ***comunes*** *de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de cooperación para el desarrollo y de solidaridad internacional"*, lo que en la práctica suponía que se aplicaría al Gobierno Vasco, pero no a las diputaciones forales o a los ayuntamientos. Sin embargo, en el mismo artículo 2, la Ley dispone también que *"los principios, objetivos y prioridades de esta ley regirán la actividad de los órganos forales de los territorios históricos y de las administraciones locales en materia de cooperación"*, lo que parece contradictorio con lo anterior. Esta confusión o indefinición sobre el alcance de la Ley ha servido en la práctica para que la misma no haya tenido apenas efectos sobre el trabajo en esta materia de diputaciones y ayuntamientos, sobre el diseño de sus políticas, o sobre la coordinación de actuaciones entre las diversas administraciones, más allá de la participación de unas y otras en la Comisión Interinstitucional creada por la Ley.

Es interesante observar a este respecto el tratamiento otorgado al marco legal existente por parte de los documentos de política de las diputaciones y los ayuntamientos. El Plan Director conjunto de las tres diputaciones forales (2009-2011) no planteó ninguna referencia a la necesidad de que

el mismo tuviera en cuenta el marco legal existente en el País Vasco, y en cuanto al plan director del Gobierno Vasco ni siquiera lo mencionaba. La única referencia a la Ley Vasca de Cooperación que puede encontrarse es la que planteaba que las diputaciones asumían la responsabilidad que les correspondía en el funcionamiento de la Comisión Interterritorial prevista en la misma.

En el caso de los ayuntamientos pueden observarse diferentes posiciones a este respecto. La más analítica es tal vez la del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en cuyo Plan Director (2010-2013) se dedica un apartado al Marco Legal y Normativo en el que se inscribe dicho plan. En el mismo, se mencionan tanto la Ley española como la Ley Vasca de Cooperación, así como los planes directores de la Cooperación española, del Gobierno Vasco, y de las tres diputaciones forales. Las referencias que se hacen a la Ley vasca vienen a subrayar la ausencia de pautas o criterios que afecten o condicionen las actuaciones de los ayuntamientos en esta materia, lo que parece querer afirmar la existencia de un amplio margen de actuación municipal más allá de la letra de la Ley. El Ayuntamiento de Bilbao en su Plan Director (2010-2013)[51] menciona el contexto legal en el que se inscribe, haciendo referencia tanto a la Ley española como a la Ley vasca. Respecto de esta última, se resaltan aquellos aspectos de la misma que se consideran más cercanos a las preocupaciones del plan, como la definición de la cooperación descentralizada por una mayor implicación directa de la sociedad civil y una mayor proximidad desde lo local, o la defensa de una serie de principios básicos (solidaridad, respeto a derechos, no imposición, no discriminación y eficiencia) que la cooperación municipal de Bilbao asume como propios. Apuntaremos finalmente que, en lo que respecta al Ayuntamiento de Donostia, el Plan Municipal de Cooperación (2008-2011) no hace referencia alguna ni al marco legal en general, ni a la Ley vasca en particular.

Sin embargo, y pese a su escasa incidencia en la concepción y el diseño de las políticas de cooperación de unas y otras instituciones de la CAPV, la promulgación de la Ley Vasca de Cooperación al Desarrollo en 2007 tuvo otras implicaciones importantes sobre la cooperación vasca y, muy especialmente, sobre la política desplegada por el Gobierno Vasco. Durante su tramitación parlamentaria, el proyecto fue objeto de numerosas

[51] Cuando se elaboró el primer Plan Director del Ayuntamiento de Bilbao (2006-2009), aún no había sido promulgada la Ley Vasca de Cooperación.

críticas y sufrió diversas alteraciones[52]. Ello dio como resultado un texto relativamente confuso, en el que se trató de dar acomodo a las diversas propuestas planteadas pero que no contribuyó a generar un marco en el que las distintas instituciones, capacidades y recursos del País Vasco encontraran suficiente acomodo y apoyo legal para su desarrollo y coordinación. Señalaremos a este respecto algunos aspectos que, a nuestro modo de ver, resultan más relevantes:

En primer lugar, cabe resaltar que la Ley, más allá de plantear los principios generales, o de regular los agentes, los instrumentos y los marcos de actuación, entra de lleno en el tratamiento de cuestiones que, en principio, pertenecen al campo de las políticas y por lo tanto constituyen parte sustancial de los planes directores. A este respecto, es preciso señalar que la Ley cuenta con apartados destinados a definir los principios, objetivos, las prioridades sectoriales, o las prioridades geográficas. Todo ello ha dado como resultado una ley excesivamente minuciosa en algunos aspectos relativos a la orientación política de la cooperación, y paradójicamente más laxa en lo que se refiere a la definición del papel de unas y otras instituciones y de los instrumentos y marcos de actuación. Con todo, la excesiva definición en la Ley de algunos aspectos como objetivos, prioridades, etc. no ha llegado a representar una limitación legal (ni para el propio Gobierno Vasco, ni para el resto de instituciones de la CAPV), al tratarse de cuestiones cuyo cumplimiento resulta muy difícil de verificar.

En segundo término, la Ley vasca de 2007 defiende abiertamente un modelo de cooperación que tiende a limitar al máximo el papel de las instituciones y a minusvalorar las potencialidades de la cooperación directamente desplegada por las mismas. En este sentido, como puede verse en el propio preámbulo, la Ley apuesta decididamente por atender la experiencia y las demandas de las ONGD frente a lo que se considera el intervencionismo

[52] Según apunta Alberdi (2010), el proyecto de Ley fue duramente cuestionado en su trámite parlamentario por los principales partidos de la oposición, aunque posteriormente se aprobara por amplia mayoría. El Grupo Popular vasco presentó una enmienda a la totalidad donde criticaba el texto porque nada aportaba en lo relativo a las prioridades, ni en la definición de los agentes de cooperación, ni en la solución a los problemas de gestión. Se cuestionaba asimismo la ausencia de un órgano de gestión del FOCAD con medios suficientes, así como un Registro de ONGD. Además, se apuntaba que el proyecto atentaba contra las competencias de otras Administraciones Públicas y no planteaba ningún tipo de coordinación. Alberdi explica asimismo que el Grupo Socialista presentó también una enmienda a la totalidad por la falta de compromisos presupuestarios concretos, la ausencia de previsión para crear una Agencia de Cooperación, y la falta de compromisos de coordinación con el gobierno central, la UE, y otras Agencias. Sin embargo, como menciona el propio autor, tras el trámite parlamentario buena parte de esas propuestas fueron incorporadas al texto final.

político de las instituciones en la cooperación[53]. Las consecuencias de este modelo han sido ampliamente debatidas y son objeto de atención en otras partes de este trabajo. Ahora bien, a los efectos que interesan en este apartado, es necesario llamar la atención sobre lo dispuesto en el artículo 9.3. de la Ley en cuanto al límite de participación de las propias instituciones públicas en la ejecución de la política de cooperación[54], lo que, además de amputar buena parte de la capacidad de actuación de las propias instituciones, ha condicionado notablemente la orientación de la política, perpetuando un modelo bastante dependiente de las demandas de las ONGD.

Y finalmente, en tercer lugar, es preciso resaltar la escasa preocupación de la Ley por integrar o articular la política de cooperación de las distintas instituciones de la CAPV, o al menos de buscar sinergias entre ellas, más allá de la creación de un órgano de coordinación -la Comisión Interinstitucional- orientado a consensuar estrategias y evitar duplicidades y solapamientos, cuestión esta última que en la práctica nunca se ha llegado a plantear. Por el contrario, la Ley deja de lado la posibilidad de articular una política integrada, o de proponer un plan director común en el que se consensuara y contemplara el papel de unas y otras instituciones en función de sus potencialidades y capacidades. En este sentido, lo que la ley prevé es que tanto diputaciones como ayuntamientos desarrollen los programas de cooperación que estimen oportunos, siempre que observen los principios, objetivos y prioridades de la ley, lo cual, en algunos aspectos no es sino un brindis al sol, dada la imposibilidad de hacerlo cumplir.

La coordinación y complementariedad de las políticas

Dejando a un lado la Ley de 2007, y más en general lo referente al marco legal de la cooperación al desarrollo, nos centraremos a continuación en el análisis de los aspectos relativos a la coordinación y/o la complementariedad de las

[53] La manera un tanto esquemática en que la Ley aborda el papel de las instituciones y las ONGD en la cooperación puede apreciarse en la siguiente afirmación del preámbulo según la cual pareciera que las instituciones encarnan sólo aspectos negativos: *"En un momento como el presente, en el que en otros ámbitos se detecta una fuerte retracción de los esfuerzos dedicados a la cooperación para el desarrollo y un progresivo intervencionismo político según intereses enteramente ajenos a la cooperación (la cooperación como política exterior, la búsqueda de retorno, la selección política de los agentes de cooperación y de los países financiables), resulta considerablemente oportuno atender de manera especial a la experiencia de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD). Ellas, como agentes de cooperación especialmente legitimados, podrán aportar la cultura que complemente y dé continuidad a la tradición solidaria de nuestro pueblo, visible, por ejemplo, en su extraordinario compromiso misionero"*.

[54] Dicho artículo de la Ley señala que *"el Gobierno Vasco y las entidades públicas vinculadas al mismo tendrán como límite para actuaciones de cooperación bilateral o multilateral el 10% de su presupuesto de cooperación"*. Esta limitación respondió a una petición expresa de la coordinadora de ONGD que fue asumida durante el trámite de elaboración de la Ley (www.congde.org/uploads/289_1.pdf).

políticas diseñadas, de acuerdo a lo señalado en los distintos documentos y, muy especialmente en los planes directores de unas y otras instituciones.

Como ya se ha apuntado más atrás, los planes directores del Gobierno Vasco fueron concebidos como un instrumento de planificación de la propia política de cooperación impulsada por el gobierno, sin pretensión alguna de incidir en los planes llevados a cabo desde las diputaciones o los ayuntamientos[55]. No se trata por lo tanto de planes directores de la cooperación vasca sino tan sólo de planes directores de la cooperación del Gobierno Vasco. En consecuencia, el tratamiento que en dichos planes se hace del resto de las instituciones es meramente descriptivo, bien haciéndose eco del trabajo que desempeñan, bien nombrándoles al enunciar los distintos agentes de cooperación. En ese mismo sentido, tampoco la creación de la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo aportaría novedades reseñables ya que, de acuerdo a la Ley de 2008, las funciones de planificación de la misma quedaron restringidas al ámbito del Gobierno Vasco.

Esta ausencia de vocación integradora que se refleja en los planes y documentos del Gobierno Vasco tiene su corolario en los documentos de planificación elaborados por las demás instituciones. Así, el Plan Director conjunto de las Diputaciones Forales no menciona siquiera los Planes Directores del Gobierno Vasco, ausencia que se repite en el caso Ayuntamiento de Donostia en su Plan Municipal de Cooperación (2008-2011). Por su parte, los Ayuntamientos de Bilbao y Vitoria-Gasteiz sí aluden a los documentos de planificación estratégica de las instituciones de rango superior (Gobierno Vasco y diputaciones) aunque lo hacen de manera diferente. En el caso de Vitoria-Gasteiz se realiza una valoración crítica, al subrayar que tanto el Plan Director del Gobierno Vasco, como el de las diputaciones forales mencionan la cooperación municipal y el posible papel de los ayuntamientos pero no plantean la necesidad de una estrategia conjunta. Por su parte, el Ayuntamiento de Bilbao es sin duda el que manifiesta más claramente su interés por una mayor articulación de la estrategia al señalar que tanto el plan director del Gobierno Vasco, como el de las diputaciones forales deben ser tenidos en cuenta a la hora de definir la política de cooperación al desarrollo municipal de Bilbao. Para ello se propone buscar la

[55] Es preciso señalar a este respecto que la propia Ley tampoco prevé nada en este sentido ya que atribuye la responsabilidad exclusiva de la elaboración del Plan Director al Departamento encargado en el gobierno de la Cooperación al Desarrollo. En ella no se menciona siquiera la conveniencia de debatir o consensuar el Plan Director del Gobierno Vasco con el resto de las instituciones. Tampoco entre las funciones de la Comisión Interinstitucional aparece referencia alguna a la posible discusión y/o aprobación del Plan Director.

mayor coherencia posible con los principios básicos establecidos en dichos planes, a la vez que se propugna procurar la máxima complementariedad y coordinación con sus iniciativas concretas, a fin de generar sinergias y evitar solapamientos e ineficiencias.

Ahora bien, más allá de la valoración de los diferentes planes directores en lo que se refiere al tratamiento general que en ellos se realiza de la planificación estratégica en el ámbito de la CAPV, merece la pena analizar más en concreto los planteamientos y las previsiones que en ellos hace sobre algunos **mecanismos e instrumentos de coordinación interinstitucional**. A este respecto cabe decir que las referencias más o menos genéricas a la necesidad de coordinación y/o complementariedad vienen de lejos y están ya presentes en gran número de los decretos y convocatorias de los primeros años, mucho antes de que se elaboraran los primeros planes directores.

Por una parte es necesario comentar la cuestión de la coordinación entre el Gobierno Vasco y las diputaciones forales, la cual ha sido planteada de diferentes maneras a lo largo de todo este tiempo, atravesando a lo largo del mismo por distintos grados de intensidad. Como ya se ha señalado, durante los primeros años la colaboración entre gobierno y diputaciones se estableció en el marco del FOCAD, órgano que se creó en 1990. Ahora bien, durante sus años de existencia, el FOCAD no fue concebido ni operó como órgano de coordinación de distintas políticas de cooperación (en este caso de diputaciones y Gobierno Vasco), ya que las diputaciones renunciaron inicialmente a tener su propia política, sino más bien como órgano de gestión de un único decreto destinado a administrar unos fondos aportados por ambos tipos de instituciones. La consecuencia de dicha concepción del FOCAD fue que cuando las diputaciones comenzaron a gestionar sus propios fondos -parcialmente en un primer momento y totalmente después- aquel órgano no sirvió ya para coordinar ni complementar la orientación de la política de cooperación de dichas instituciones[56].

Con posterioridad y una vez que todas ellas dejaron de aportar fondos al FOCAD, la coordinación de la política de cooperación de las tres diputaciones forales entre sí ha dado algunas muestras de su dependencia respecto de factores políticos ajenos a la cooperación al desarrollo. En efecto, tras unos primeros

[56] Poco después de la salida de las Diputaciones, el FOCAD fue modificado mediante decreto, quedando reducida la representación en el mismo al propio Gobierno Vasco (Presidencia, Vicepresidencia, cinco Departamentos, y Dirección de Cooperación), Emakunde, y la Comisión de DD.HH. del Parlamento (Decreto 62/2004 de 8 de marzo).

años en que cada una de las tres instituciones caminó por su cuenta, después de las elecciones forales de 2007 se intensificó la colaboración entre las mismas en esta materia, lo que coincidió con el hecho de que las tres tuvieran el mismo color político. Ello fructificó en la elaboración y aprobación del primer Plan Director conjunto (2009-2011) varias veces mencionado ya en este trabajo. Sin embargo, las elecciones forales de 2011 terminarían con la homogeneidad política de las tres diputaciones, dando como resultado unos órganos de gobierno gestionados por diferentes partidos en cada una de ellas. La consecuencia en términos de cooperación al desarrollo fue la congelación de la colaboración entre las diputaciones en esta materia y la decisión de no acometer la elaboración de un nuevo plan director conjunto para el siguiente período.

El caso de los ayuntamientos es diferente y merece un análisis algo más detallado. Desde el comienzo, estas instituciones vinieron manifestando de diversas maneras el interés de la coordinación interinstitucional y de la suma de esfuerzos en este terreno. Así, el Ayuntamiento de Donostia, en 1996, planteaba la necesidad de complementar las actuaciones con las de otras instituciones de la CAPV, estableciéndose a este respecto que se priorizarían aquellos proyectos de carácter intermunicipal o interinstitucional. Y en el Plan Municipal de Cooperación (2008-2011) de dicho Ayuntamiento, la coordinación interinstitucional aparece como principio orientador, pero también como una de las líneas prioritarias de trabajo. En los planes directores de Bilbao se alude también a la coordinación como principio de trabajo, mencionándose expresamente la coordinación interinstitucional. Por su parte, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz plantea en su Plan Director (2010-2013) una línea directriz específica (la LD8) dedicada a la coordinación interinstitucional. El plan menciona también los diferentes acuerdos anuales de colaboración sobre esta materia suscritos con la Diputación Foral de Álava, los cuales constituyen por otra parte el ejemplo más avanzado existente en la CAPV en cuanto a complementariedad de esfuerzos y división de funciones en materia de cooperación al desarrollo[57]. Pero sin duda la expresión más interesante de la voluntad de aunar esfuerzos y energías por parte de los ayuntamientos vascos en materia de cooperación al desarrollo ha sido *Euskal Fondoa-Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes*. Como ya se ha comentado en el primer capítulo, esta institución, cuyo funcionamiento ha atravesado por distintas fases, ha terminado erigiéndose en un ámbito de reflexión y coordinación interinstitucional de notable interés e incidencia, especialmente en el ámbito de la cooperación municipal vasca al desarrollo.

[57] La plasmación de estos acuerdos en diferentes temas puede verse en Rodríguez (2007).

Entre las funciones más importantes que desarrolla *Euskal Fondoa* se encuentran las de impulsar la participación de las entidades locales en la cooperación descentralizada, potenciar la coordinación entre las mismas, o asesorar a dichas entidades locales en materia de cooperación al desarrollo y relaciones internacionales. Un aspecto especialmente relevante en este sentido es el que se refiere a los municipios de tamaño reducido, cuya expresión de solidaridad encuentra muchas veces dificultades para poderse canalizar, lo cual encuentra una solución satisfactoria mediante la participación, a través de *Euskal Fondoa*, en proyectos e intervenciones sostenidas mediante la contribución de un número más amplio de municipios. La trayectoria seguida desde su constitución ha hecho de *Euskal Fondoa* un pilar fundamental, no sólo de la coordinación interinstitucional de la cooperación al desarrollo en la CAPV, sino una referencia en cuanto a las preocupaciones por una mayor articulación y coherencia de la misma.

Llegados a este punto, comentaremos brevemente el tratamiento otorgado por los diversos documentos del Gobierno Vasco a todas estas cuestiones. El primer Plan Director (2005-2008) apenas mencionaba este asunto, limitándose a señalar la necesidad de buscar una mayor coordinación con el resto de instituciones vascas forales y locales, así como con el conjunto de agentes vascos de cooperación. Por su parte, el Plan Director 2008-2011 fue algo más lejos ya que contenía dentro de sus Directrices, una subdirectriz (la III.2) dedicada a fortalecer la coordinación del conjunto de las entidades vascas de cooperación, si bien se refería tanto a entidades públicas como privadas. En dicha subdirectriz, se planteaban cuestiones como el intercambio de información, o la búsqueda de sinergias y se establecía como indicador de cumplimiento la creación de la Comisión Interinstitucional.

La Comisión Interinstitucional de Cooperación al Desarrollo estaba ya contemplada en la Ley vasca de 2007 y su creación se produjo finalmente en 2009, mediante el correspondiente Decreto del Gobierno Vasco[58]. De acuerdo a dicha Ley, la Comisión está formada por representantes del gobierno,

[58] El problema de la coordinación interinstitucional fue objeto de debate durante el proceso de tramitación parlamentaria de la Ley, si bien se reclamaba por una parte respeto a la autonomía de cada administración, y al mismo tiempo una mayor coordinación. Por su parte, también durante el período previo a la aprobación de la Ley, la Coordinadora de ONGD planteó expresamente la creación de una Comisión Interinstitucional. En la propuesta de las ONGD se planteaban 4 puntos detallados en los que se reclamaba la necesidad de la coordinación, la información, la colaboración y la asistencia recíproca (Coordinadora de ONGD de Euskadi, www.congde.org/uploads/289_1.pdf). Otras fuentes consultadas señalan que también algunos Ayuntamientos y *Euskal Fondoa* plantearon observaciones en esta dirección durante las consultas que se realizaron en el período previo a la aprobación de la Ley.

las diputaciones forales y los ayuntamientos, estos últimos a través de dos asociaciones intermunicipales: por una parte la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) -que cuenta con dos representantes-, y por otra *Euskal Fondoa* -que cuenta con uno-. Entre las funciones atribuidas a dicha comisión estarían las de servir de ámbito de interlocución entre las administraciones públicas vascas en materia de cooperación para el desarrollo, generar la puesta en común de experiencias y líneas estratégicas de las instituciones implicadas, y favorecer el intercambio de informaciones relevantes para el conjunto de la cooperación pública vasca. Sin embargo, como se comentará más adelante, en la parte de este trabajo correspondiente al análisis de Aplicación, el funcionamiento de dicha Comisión ha estado lejos de cumplir con expectativas marcadas en la Ley. A este respecto, habría que añadir que el tratamiento otorgado a la Comisión Interinstitucional en los planes directores de unas y otras instituciones ha sido meramente formal en algunos casos, e inexistente en otros.

Finalmente, la creación de la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo, mediante la Ley de 19 de Junio de 2008 no ha representado ningún avance reseñable en la concepción y diseño de la coordinación y complementariedad de las instituciones de la CAPV en materia de cooperación. Por una parte, y según señala textualmente el preámbulo de la mencionada Ley, *"el planteamiento es el de constituir un organismo específico encargado de ejecutar la política de cooperación para el desarrollo impulsada por el Gobierno Vasco"*, sin plantear ninguna alusión a la necesidad de articular y/o integrar la política de cooperación del conjunto de instituciones de la CAPV, llegando a señalar todo lo más que la Agencia *"se diseña con carácter abierto a otras instituciones públicas vascas, desde el respeto a la autonomía de éstas en la materia"*. Aunque volveremos más tarde sobre este asunto, a la hora de analizar los medios dispuestos para gestionar la política de cooperación en el capítulo de Aplicación, es preciso señalar en este punto que, al igual que sucedió con la Ley, la creación de la Agencia parece haber sido otra oportunidad perdida para avanzar en un diseño más articulado e integral de la política de cooperación en la CAPV. En ese sentido, se habrían cumplido los temores expresados por Alboan cuando señalaba que *"una Agencia vasca tendría que ser algo más que una agencia del Gobierno Vasco"* (Alboan, 2007).

No podemos terminar este breve análisis sobre la articulación y coordinación de la política de cooperación de las distintas administraciones de la CAPV sin mencionar la total ausencia de objetivos, directrices, o líneas de actuación relacionados con la armonización de procedimientos en las

distintas fases del ciclo (identificación, gestión, seguimiento o evaluación). Lo más llamativo es que, con la excepción del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz -en cuyo Plan Director (2010-2013) la ya mencionada directriz LD8 plantea algunas ideas a este respecto-, en el resto de instituciones no existe ningún análisis sobre esta materia, lo que resulta especialmente chocante en un ámbito territorial de dimensiones tan reducidas como la CAPV. Un asunto especialmente relevante a este respecto es la ausencia de cualquier tipo de propuesta referida a la articulación de los sistemas de información existentes que, además de incompletos, resultan incompatibles entre sí en múltiples aspectos, lo que imposibilita cualquier avance en materia de planificación o gestión coordinadas. Sobre este asunto volveremos con más detalle en el capítulo de Aplicación.

La cuestión de la armonización de procedimientos tiene una dimensión específica relacionada con las convocatorias de subvenciones y los requisitos contemplados en las mismas, lo que para las ONGD tiene una especial importancia ya que afecta de manera directa a la carga administrativa del trabajo a realizar, especialmente en un contexto en el que el recurso a las subvenciones públicas constituye la principal vía de financiación del trabajo llevado a cabo por muchas de ellas. Ello ha dado lugar a que estas organizaciones hayan planteado esta cuestión de manera recurrente, como aspecto relevante de la planificación de la cooperación, habiendo llegado incluso a publicar un documento orientado a proponer a las diversas administraciones públicas una guía de armonización de dichas convocatorias[59]. Se trata en todo caso de una propuesta centrada en el ámbito de las convocatorias de subvenciones que no afecta a otros instrumentos de la política de cooperación.

Finalmente, para concluir este apartado, realizaremos una breve mención al análisis y las previsiones que los documentos de planificación de las instituciones vascas plantean acerca de la **coordinación más allá de la CAPV**. A este respecto podemos distinguir dos niveles: el correspondiente al Gobierno Vasco y el relativo a los ayuntamientos, ya que en el caso de las diputaciones no se plantea nada sobre esta cuestión.

Por lo que se refiere al Gobierno Vasco, cabe señalar que ya en los primeros decretos y documentos pueden observarse referencias diversas a este

[59] Guía para la armonización de criterios para convocatorias públicas de subvenciones de las entidades de cooperación descentralizada, para proyectos de cooperación y Educación para el Desarrollo (Agrupación de Coordinadoras Autonómicas de ONGD, 2008).

asunto, planteando la necesidad de la coordinación y/o la complementariedad de las acciones[60], aunque sin definirse en ningún momento los planos o las materias en las que dicha colaboración podía plantearse. Además, es interesante resaltar que, durante los primeros años, los decretos del Gobierno Vasco recogían en su preámbulo que en realidad la CAPV ya participaba en la cooperación española a través del cupo, por lo que las contribuciones adicionales del Gobierno Vasco eran una expresión de la capacidad solidaria de la sociedad vasca. Como expresión de esa idea, el decreto de 1990 justificaba la conveniencia de establecer un programa propio complementario de los establecidos *"a través de otros fondos"*, en clara referencia a la mencionada aportación vía cupo. Sin embargo, esa idea de la participación -de hecho- en la cooperación del gobierno central no dio origen a ninguna reflexión específica sobre el tipo de relaciones de coordinación o complementariedad a mantener. En cualquier caso, a lo largo de bastantes años los decretos del Gobierno Vasco plantearon la posibilidad de establecer convenios -con la Administración del Estado, las CC.AA. u otras regiones europeas- de cara a la cofinanciación de algunos proyectos o programas.

Sin embargo, con la aprobación de los planes directores por parte del Gobierno Vasco, las menciones a la colaboración o coordinación con la administración central del Estado desaparecieron por completo. Así, el Plan Director 2008-2011 establece como subdirectriz (III.3) el fortalecimiento de la coordinación con organismos multilaterales de desarrollo, pero no menciona la colaboración en el ámbito estatal. En esta misma línea, el plan director no hace referencia alguna a la Comisión Interterritorial (que reúne a los representantes de las distintas CC.AA.) ni plantea directrices o estrategias a este respecto[61].

Y en cuanto a la preocupación por la coordinación de las actuaciones municipales en esta materia más allá de la propia CAPV, cabe señalar que la misma no ha estado presente en ninguno de los documentos de planificación

[60] Es preciso tener en cuenta que en los primeros momentos de la cooperación impulsada desde las CC.AA, algunas veces discutían la pertinencia o incluso la legalidad de dichas actuaciones, por considerar que las mismas se situaban en el ámbito de la política exterior, de competencia exclusiva del Estado. De ahí que algunos textos insistieran precisamente en la complementariedad como justificación de la pertinencia de estas intervenciones.

[61] Ello podría explicarse en buena medida por la existencia de tensiones diversas entre la administración central y la autonómica durante buena parte de la década de 2000. Tal como han señalado algunas de las personas entrevistadas, dichas tensiones tendrían que ver tanto con el clima político general como con asuntos propios del ámbito de la cooperación, entre los que se apuntan algunas dificultades planteadas por el Gobierno central para que las CC.AA. pudieran establecer acuerdos con organismos multilaterales.

de los ayuntamientos estudiados, aunque el tema ha llegado a plantearse en algún debate en plenos municipales, sin que el asunto alcanzara nunca una mayor trascendencia.

Consideraciones generales

En términos generales, cabe señalar que la preocupación por la articulación y la coordinación de la política de cooperación de las instituciones de la CAPV ha sido bastante escasa, lo que se ha traducido en la elaboración de una normativa legal sumamente parca a este respecto y en unos documentos de planificación muy ambiguos[62]. Las explicaciones encontradas sobre todo ello nos llevan principalmente al campo de la política y de las desavenencias entre instituciones gobernadas por fuerzas de diferente orientación. En cualquier caso, todo ello ha supuesto una rémora y una clara limitación para una mayor potencialidad y proyección de la cooperación al desarrollo, máxime cuando el tamaño y las condiciones objetivas de un país como la CAPV permitían pensar en un planteamiento más ambicioso a este respecto.

Lo cierto es que la Ley de Cooperación al Desarrollo de 2007 constituyó una oportunidad perdida para sentar las bases de una política pública de cooperación capaz de articular e impulsar los esfuerzos de las diferentes instituciones de la CAPV. El resultado fue un texto escasamente operativo en gran parte del mismo, sin una clara línea de delimitación respecto de los planes directores, y que cercenó buena parte de las posibilidades de actuación institucional al establecer el límite del 10% del presupuesto como cantidad máxima a gestionar desde la administración. Visto con perspectiva, no es fácil entender los motivos para que la Ley fuera redactada de esa manera, máxime si se observan las dificultades que ello ha generado para impulsar una política pública coherente[63]. La mayor parte de las explicaciones apuntan

[62] Esta cuestión había sido ya objeto de tratamiento en los documentos de análisis encargados por el Gobierno Vasco en 2001, si bien al estar entonces las diputaciones integradas en el FOCAD, la reflexión se centró en la escasa atención prestada por el Gobierno Vasco a la coordinación y complementariedad con los ayuntamientos, señalándose *"lo poco que se ha avanzado en materia de coordinación de las actividades con los municipios"* y reclamándose *"una tarea más intensa de coordinación"* con los mismos (Alonso, 2002). Por otra parte, la Ley de Cooperación de 2007 dedicó expresamente la Disposición Adicional Primera a plantear la necesidad de la coordinación interinstitucional y la complementariedad de las intervenciones, sin que sin embargo ello tuviera excesivo eco en los planes directores.

[63] Diversos responsables institucionales de cooperación entrevistados han subrayado dicha limitación legal como una rémora para impulsar una auténtica política capaz de aprovechar y poner en juego los recursos existentes. Sin embargo, los datos de nuestra investigación apuntan a que (si exceptuamos los ayuntamientos y *Euskal Fondoa*) tampoco desde las instituciones se han impulsado propuestas y alternativas para impulsar un modelo más integrado, capaz de comprometer y articular diferentes tipos de recursos sociales tanto públicos como privados.

a la posición defendida a este respecto por las ONGD para gestionar desde las mismas la mayor parte de los fondos de cooperación, tal como se recoge en las propuestas planteadas por la propia Coordinadora[64]. Sin embargo, no parece que tampoco los grupos parlamentarios quisieron comprometerse excesivamente con una política pública de cooperación, prefiriendo dejar el tema en manos de las ONGD, y limitarse a difundir el impulso de la cooperación vasca como muestra del compromiso solidario de la administración.

Con todo, los problemas de articulación van mucho más allá de la propia Ley, pues afectan de lleno a la propia concepción de los documentos de planificación y muy especialmente de los planes directores, en los cuales apenas hay referencias a las políticas del resto de las instituciones, ni a las posibilidades de complementariedad en unos u otros de los campos de actuación previstos en dichos planes. Ello se manifiesta también en la forma en que se aborda la cuestión de los instrumentos y los procedimientos para los que, con alguna excepción puntual, no se plantean referencias a la necesidad de avanzar en su armonización.

Todo ello ha generado un escenario escasamente eficiente en este terreno, en el que las lógicas particulares han acabado por imponerse a las necesidades derivadas de la cooperación al desarrollo. Una vez concluido el período de colaboración entre las diputaciones, y si exceptuamos *Euskal Fondoa*, y lo que representa como ejemplo de coordinación interinstitucional en el ámbito municipal, la única estructura de coordinación existente es la Comisión Interinstitucional prevista en la Ley, cuyas funciones por otra parte son bastante limitadas. En cualquier caso, es preciso reconocer que las instituciones de la CAPV no han tenido tampoco excesivas presiones externas para actuar en otra dirección, si exceptuamos algunas propuestas realizadas a este respecto desde la Coordinadora de ONGD.

4.4. Definición de los objetivos específicos de la cooperación vasca y análisis sobre la aportación y el valor añadido de la misma

Una de las cuestiones centrales en el análisis de las políticas de cooperación descentralizada es la que se refiere a la manera en que las mismas han planteado su razón de ser, y han definido la aportación específica que desean realizar en este terreno. El tratamiento de este asunto resulta capital a la hora de valorar la consistencia de la política de cooperación, así como la integración de la misma en el resto de la vida social de una comunidad.

[64] Ver Coordinadora de ONGD de Euskadi (2006).

Nuestra aproximación a este tema se ha llevado a cabo desde dos vías diferentes, de acuerdo al marco teórico ya referido. Por un lado, examinando los fundamentos de la propia política y la existencia o no de un discurso explícito sobre la justificación de la misma, más allá de la defensa de unos principios éticos. Dicho de otra manera, se trata de analizar la razón de ser de la política a partir de lo que la misma pretende específicamente aportar, pues de lo contrario cabría plantear el coste de oportunidad de la misma, o la posibilidad de aportar los fondos financieros a una caja común de carácter más general[65]. Y por otra parte, nos planteamos también el examen de esta cuestión fijándonos en dos aspectos que consideramos especialmente característicos de la cooperación descentralizada: su contribución al fortalecimiento de las capacidades institucionales y sociales locales, y su aportación en el ámbito de la educación para el desarrollo[66].

La reflexión sobre la identidad y el valor añadido de la propia cooperación

Respecto al primero de los asuntos mencionados, y al igual que ha sucedido con la mayor parte de la cooperación impulsada por o desde otras entidades subestatales, en la CAPV apenas se ha producido una reflexión sobre aquello que podía constituir una aportación genuina, específica del País Vasco, capaz de dotar de un valor añadido o de una identidad propia a l os esfuerzos desplegados por la cooperación al desarrollo. Ello es especialmente relevante en el caso del Gobierno Vasco y, en menor medida, de las diputaciones. Por el contrario, los documentos de planificación de los ayuntamientos sí permiten observar una mayor preocupación por dotar de contenidos propios a la política de cooperación.

---

[65] Como ilustración de lo que se quiere subrayar puede apuntarse la idea planteada en el Plan Director de Cooperación de Andalucía sobre la voluntad de, a través de esa política, compartir la propia *"experiencia del proceso de desarrollo experimentado en Andalucía"*, es decir, de fundamentar la cooperación en la posibilidad de aportar algo propio, basado en el bagaje adquirido a través de esa experiencia.

[66] Siguiendo a Argibay et al. (2009) consideramos que la Educación para el Desarrollo constituye en la actualidad un concepto que trasciende ampliamente el debate sobre la cooperación, habiéndose producido en los últimos años un cambio de paradigma, que obliga a introducir en la misma *"la perspectiva exclusión/inclusión, con un papel tan relevante como el que en su día se otorgó al análisis de la perspectiva Norte- Sur"*. De acuerdo a ello, *"la Educación para el Desarrollo, a través de sus propuestas de formación, debe comprometerse a impulsar la toma de conciencia social que genere la participación comunitaria para denunciar la exclusión social en defensa de los derechos humanos, al tiempo que favorece el empoderamiento de las mujeres y de otros colectivos vulnerables cuya contribución al desarrollo humano es indispensable"* . Sin embargo, dada la naturaleza de este trabajo y la metodología empleada, los análisis que se realizan en el mismo -relativos al tratamiento de la Educación para el Desarrollo en el diseño y la aplicación de las políticas de las instituciones vascas- se refieren concretamente a su relación con la cooperación al desarrollo. Ello no obstante, en el capítulo de conclusiones y en el epílogo se realiza una consideración específica sobre el significado más amplio de la Educación al Desarrollo.

En el caso del Gobierno Vasco, ni los decretos de los primeros años, ni los planes directores más recientes, permiten observar una línea de reflexión en esa dirección. Por el contrario, la justificación o explicación ofrecida en dichos documentos para poner en marcha las actuaciones -reflejada casi siempre en el preámbulo de los decretos o de los planes directores- se halla vinculada a la necesidad de que Euskadi -fiel a su tradición solidaria- se incorporara a los esfuerzos desplegados en este terreno por el conjunto de la comunidad internacional. No existe en ese sentido un análisis de lo que la CAPV podría específicamente aportar, partiendo de sus propias capacidades y experiencias, al acervo global de la cooperación al desarrollo. Esta ausencia de diagnóstico acabaría por traducirse en la definición de los objetivos concretos planteados -los cuales no se diferenciarían prácticamente de los planteados por otras cooperaciones-, de las prioridades establecidas, o de los agentes y recursos contemplados para llevar a cabo la política. Sólo en algunos documentos pueden atisbarse referencias indirectas a estas cuestiones, especialmente en algunos decretos en los que se hacía alusión a la formación profesional, las empresas cooperativas, etc. como posibles campos de actuación específicos, dentro de las explicaciones sobre los instrumentos de actuación previstos. Sin embargo, estas alusiones indirectas y muy superficiales a la cuestión de lo que Euskadi podía aportar de específico en el ámbito de la cooperación no se concretaron ni en un debate al respecto, ni mucho menos en un análisis capaz de visualizarse en los decretos y convocatorias. Pero además, con el paso de los años, esos mínimos atisbos de reflexión sobre el tema desaparecieron por completo[67], dando lugar a una justificación de la política y a una definición de los objetivos de la cooperación vasca realizados al margen de cualquier consideración sobre lo que se podía aportar de manera específica.

Como consecuencia, la identidad de la cooperación vasca tendió a subrayarse más en torno a algunas formas -marcando su distancia respecto de la del estado o la de otras CC.AA.- que en base a sus contenidos. En ausencia de esa reflexión específica, puede decirse que han sido las pautas marcadas internacionalmente por el CAD o las grandes Agencias de Cooperación las que, junto a las propuestas de las ONGD, han determinado la orientación y los objetivos de la política de cooperación del Gobierno Vasco. Ello ha dado como resultado una escasa reflexión sobre el papel específico de las administraciones locales y territoriales, y sobre el potencial de los nuevos actores.

[67] Curiosamente, el Informe encargado por el Gobierno Vasco a J. Alonso planteaba la necesidad de estudiar el valor añadido o las ventajas comparadas de la cooperación vasca, señalando expresamente que ello requería además un esfuerzo específico de diagnóstico de las ventajas y potencialidades (Alonso, 2001).

Por lo que se refiere a las diputaciones forales, el Plan Director conjunto (2009-2011) se hizo eco de esta preocupación, afirmándose con rotundidad la no existencia con anterioridad de una política propia de cooperación como tal, habiéndose planteado por el contrario una línea de actuación seguidista respecto de otros ámbitos de actuación cercanos, al tiempo que buscaba adaptarse a las dinámicas propuestas por las ONGD[68]. Partiendo de estas consideraciones, el plan director defendía con énfasis la necesidad de plantear desde las diputaciones un proyecto alternativo al existente, expresado como una *"propuesta de cooperación descentralizada con identidad propia, que va más allá de constituirse como un mero apéndice de la institución internacional de la CD"*. Sin embargo, dicha propuesta no aparece vinculada a un análisis de lo que podría aportar específicamente la cooperación de las instituciones forales vascas, o de la propia CAPV, diferenciándola de lo que podría ser la cooperación impulsada desde otros territorios[69]. En ese sentido, el plan director plantea el problema de la identidad pero ésta acaba vinculándose principalmente a un planteamiento de carácter teórico -por lo demás ampliamente compartido por muchas instancias de la CAPV- y a la defensa de tres ejes principales de actuación -Desarrollo Humano Local, Enfoque de Género, y Educación para el Desarrollo-, así como a su impulso desde el nivel local.

El caso de los ayuntamientos es algo diferente, al menos en lo que se refiere al ámbito -municipal- de los análisis planteados. En cualquier caso, los reglamentos y convocatorias previos a la elaboración de los respectivos planes directores apenas aportaron nada en este terreno, más allá de alguna valoración sobre la oportunidad que plantea la cooperación al desarrollo de ámbito local para llevar a cabo una política diferente, menos condicionada que la de los gobiernos, si bien ello no se traduce en un análisis de lo que podrían ser las bases de esa cooperación.

[68] El Plan Director de las Diputaciones (2009-2011) señala a este respecto que "*en estos años la cooperación foral ha seguido un camino paralelo a la evolución registrada en el ámbito de la cooperación al desarrollo más próximo, y seguramente los cambios observados sean más resultado de una adaptación a las dinámicas propuestas por las ONGD (y en menor medida por otras instancias de cooperación), que de la aplicación de una política propia*".

[69] El estudio de Alboan era bastante crítico respecto del trabajo que estaban desempeñando las diputaciones con anterioridad al Plan Director, señalando que *"La realidad es que las Diputaciones están haciendo prácticamente lo mismo que el Gobierno, con las mismas organizaciones, en los mismos países y para similares sectores, utilizando para ello mecanismos idénticos: convocatorias de subvención de proyectos para ONGD. Y todo ello sin desplegar el esfuerzo de coordinación y complementariedad que mínimamente, y más allá del celo competencial, podría justificar la existencia de cuatro cooperaciones en la práctica autónomas dentro del ámbito de la CAE"*.

Sin embargo, el examen de los planes directores permite identificar reflexiones de interés sobre estas cuestiones. El Ayuntamiento de Bilbao ya en su primer Plan Director (2006-2009) planteaba su especificidad como institución de carácter local, con un conocimiento acumulado y capacidades creadas en ámbitos de gestión específicos y estrategias municipales, las cuales puede compartir, dotando así de un perfil propio a la política de cooperación. Además, en diversas partes del plan se plantea una especialización de la cooperación bilbaína en las áreas de empoderamiento de las mujeres y de poder local, para lo cual se propone incluso la conveniencia de crear comisiones especificas dentro del Consejo Municipal de Cooperación. Por su parte, el segundo Plan (2010-2013) abunda en esta idea, planteando un apartado específico dedicado a exponer la misión del ayuntamiento en este terreno, así como la justificación y las ventajas comparativas de la política que se propone. En dicho apartado vuelven a destacarse las potenciales sinergias que pueden generarse, mediante la propia capacidad técnica y la experiencia adquirida por el ayuntamiento, todo lo cual puede compartirse con las entidades locales de otros países con los que se trabaja.

Por su parte, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, a través de su Plan Director (2010-2013) plantea la especificidad de la propia cooperación dedicándole incluso un apartado concreto en el que se reivindica con rotundidad el papel de agente de la institución, superando el rol de mero financiador. Este papel es defendido tanto en razón de las experiencias acumuladas como por las propias potencialidades existentes. Entre ellas se mencionan la experiencia en el ámbito del desarrollo local, las posibilidades de diálogo e intercambio con instituciones públicas locales de los países en vías de desarrollo, la implicación de personas y entidades del municipio, o la posibilidad de facilitar el encuentro de colectivos y entidades del municipio con colectivos y entidades de países en desarrollo, Además se plantea la propuesta de la cooperación *municipalista* como una de las vías de actuación, para la que se definen instrumentos y prioridades sectoriales[70].

También el Plan Municipal de Cooperación de Donostia (2008-2011), aunque es menos explícito en el tratamiento de este asunto, plantea con claridad que la cooperación al desarrollo que se pretende realizar es diferente a otras, debiendo *"reflejar las particularidades de nuestro municipio"*. Además de las anteriores consideraciones, puede observarse asimismo una

[70] La noción de cooperación municipalista se presenta en este documento como algo vinculado a la cooperación técnica de carácter municipal.

preocupación común en los tres ayuntamientos a la hora de definir la especificidad de la cooperación impulsada por los mismos. Esta no es otra que la voluntad de contribuir, a través de la cooperación, a fomentar la cultura de la solidaridad y un cambio de valores en la propia ciudadanía.

La consideración del Desarrollo Local y el Fortalecimiento Institucional

Más allá de los diagnósticos generales y de los análisis sobre el fundamento específico y el valor añadido de la propia cooperación, nos hemos fijado también en el tratamiento otorgado a determinadas cuestiones que, a nuestro modo de ver[71], constituyen referencias casi obligadas en la planificación de la cooperación descentralizada en general. Se trata por lo tanto de cuestiones que van más allá de las instituciones específicamente estudiadas y que consideramos que, por sus características, deben formar parte destacada de las políticas de cooperación descentralizada en general. Dichas cuestiones son, por una parte el impulso del desarrollo local y el fortalecimiento de las instituciones y del tejido social local; y por otro lado, la sensibilización y educación para el desarrollo. En las próximas líneas se examina el tratamiento otorgado a ambas cuestiones en los documentos de política de las instituciones de la CAPV.

En el caso del Gobierno Vasco, las referencias al *desarrollo local,* y al *fortalecimiento de las instituciones locales* y el apoyo a los *procesos de descentralización* como aspectos prioritarios de los esfuerzos de cooperación tuvieron presencia en los documentos de política con anterioridad a la elaboración del primer Plan Director[72]. Sin embargo, y al margen de dichos documentos, se llevaron a cabo algunas iniciativas en este terreno que no llegaron a cuajar[73] y que, por lo tanto, no se concretaron en propuestas articuladas. En cambio, con la elaboración de los planes directores, las cuestiones relativas al Desarrollo Local sí comienzan a formar parte de los objetivos de política, incluso como parte distintiva de la misma.

La importancia otorgada en el primer Plan Director (2005-2008) a las cuestiones referidas al desarrollo local puede visualizarse de diferentes maneras a lo

[71] La justificación de las mismas puede verse en Unceta et al. (2011).

[72] En alguno de los primeros decretos se plantea el objetivo de "*fomentar el desarrollo integral de la zona en la que se materializa la ayuda"*, pero sin una mayor concreción de dicho objetivo.

[73] A mediados de los años 90 se planteó una propuesta conjunta entre el Gobierno Vasco y la Unión Europea para poner en marcha un programa de desarrollo local en Guatemala, en la zona de la Alta Verapaz, mediante la creación de un consorcio de ONGD vascas, que sin embargo no llegó a prosperar.

largo del mismo. Por un lado, en la definición de los objetivos generales de la cooperación se plantea la incidencia prioritaria en lo local en el contexto de la lucha contra la pobreza. Por otra parte, a la hora de plantear las líneas transversales de la estrategia se señala como una de ellas el fortalecimiento de las capacidades locales, y de la participación y la organización en el nivel local. Finalmente, en el capítulo dedicado a proponer líneas de actuación en una serie de áreas sectoriales, la preocupación por el desarrollo local aparece reflejada tanto en la existencia de un área sectorial específica dedicada al poder local (4.3), como en la inclusión de diversos aspectos del ámbito local en la exposición correspondiente al área de Economía Popular (4.2). Esta línea de defensa del fortalecimiento local como aspecto relevante de la cooperación continuó planteándose en el segundo Plan Director (2008-2011) en el cual se mantendrían los diagnósticos y las propuestas sobre estos asuntos presentadas en el plan anterior.

En el caso de las diputaciones forales, si bien en los primeros decretos no hubo menciones significativas a los temas del desarrollo local, la atención prestada a los mismos constituye una de las señas de identidad del Plan Director conjunto (2009-2001). En dicho plan la apuesta por el desarrollo local y el fortalecimiento de las instituciones locales se plantea desde la noción de desarrollo humano local, la cual, además de constituir una referencia constante a lo largo de todo el documento, se presenta como expresión de un amplio abanico de objetivos relacionados con la lucha contra la pobreza, la defensa de los derechos humanos, la participación y el fortalecimiento institucional, o incluso la sostenibilidad medioambiental. El Desarrollo Humano Local se plantea, además, como objetivo o eje principal, junto a la Equidad de Género y la Educación para el Desarrollo[74], proponiéndose diversas líneas de actuación relativas al fortalecimiento institucional, la promoción y el apoyo a estrategias locales, o el crecimiento económico y el impulso de proyectos productivos.

En lo que respecta a los ayuntamientos la situación es diferente. Tanto el de Vitoria-Gasteiz como el de Bilbao plantearon desde un principio la importancia de las cuestiones relacionadas con el desarrollo local, la participación, y/o el fortalecimiento institucional local, lo cual puede observarse en los distintos reglamentos y convocatorias publicados desde 1993

[74] En la introducción del apartado correspondiente se habla sin embargo de lucha contra la pobreza, equidad de género y generación de una conciencia crítica y transformadora, lo que redunda en esa identificación genérica que se mantiene en todo el documento entre el concepto de desarrollo humano local y diversos objetivos, especialmente la lucha contra la pobreza.

y 2001 respectivamente. Además, en el caso de Vitoria-Gasteiz, ya en 2000 se definió el desarrollo local como objetivo propio de la cooperación descentralizada, concretado en el fortalecimiento de instituciones locales democráticas, la formación en materia de gestión local, la contribución a procesos de descentralización democráticos, o el fomento de la participación ciudadana. Sin embargo, en el caso de Donostia, la problemática específica del desarrollo local sólo adquirió carta de naturaleza con la publicación del Plan Municipal de Cooperación en 2008.

Con posterioridad, los planes directores de los tres ayuntamientos se hicieron eco de estas cuestiones con bastante énfasis, aunque de diferente manera. Ya en 2006, en su primer Plan Director, el Ayuntamiento de Bilbao planteó la cuestión del fortalecimiento del poder local como una de las líneas sectoriales de actuación, subrayando la importancia de lo local en el contexto actual e incluyendo en el análisis tanto a las instituciones representativas como a las organizaciones sociales. Por su parte, el segundo Plan Director (2010-2013) abunda en este asunto, señalando que el ámbito prioritario de actuación deberá ser lo local, enfatizando las posibilidades de trabajo desde el propio ayuntamiento en este campo, y volviendo a plantear la cuestión del poder local como una de las tres líneas sectoriales de trabajo, junto al empoderamiento de las mujeres y la sensibilización y educación para el cambio social.

Por su parte, el Ayuntamiento de Donostia, en el Plan Municipal de Cooperación (2008-2011) plantea de forma destacada el desarrollo local y la creación de capacidades como uno de los rasgos fundamentales de su política de cooperación, subrayando la gran significación de los ámbitos locales en el momento actual y los diversos componentes que están presentes en los mismos. Todo ello se refuerza además con la consideración del poder local y la participación como línea transversal de toda la estrategia. Por último, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz plantea en su Plan Director (2010-2013) una directriz específica dedicada a los temas del desarrollo local, entendidos como todos aquellos que combinan la creación de capacidades y la mejora efectiva de las condiciones de vida de las personas. Además, se plantea la necesidad de circunscribir las acciones al ámbito territorial local.

Si se observa en conjunto el panorama institucional de la CAPV puede subrayarse que las cuestiones referidas al desarrollo local y el fortalecimiento institucional en ese nivel han venido formando en los últimos años una parte muy importante de la política de cooperación en Euskadi. Ello no obstante, los distintos documentos de planificación adolecen de un análisis más

pormenorizado de las líneas de actuación y de los instrumentos disponibles, quedándose en ocasiones en un nivel excesivamente genérico, lo que en cierta forma está en consonancia con la menor experiencia existente en este terreno respecto a otros ámbitos de actuación como la sensibilización y la educación para el desarrollo al que nos referimos a continuación.

La consideración de la Educación para al Desarrollo

Finalmente, y por lo que respecta a la consideración de la *educación para el desarrollo* como aspecto prioritario de la política, y como elemento diferenciador -en cuanto a su prioridad- frente a otras administraciones como la central, es preciso subrayar desde el principio que se trata de un tema que ha sido parte sustancial de la política de cooperación de las instituciones de la CAPV. A este respecto, cabe decir que la sensibilización y la educación para el desarrollo aparecen ya consideradas como elemento central de la estrategia desde 1994 en el caso del Gobierno Vasco[75], y desde los primeros decretos promulgados en el resto de instituciones. Pero más allá de esta constatación, el tratamiento de la sensibilización y la educación para el desarrollo en los documentos de política de las instituciones vascas ha sido objeto de constantes modificaciones y actualizaciones, siendo probablemente uno de los ámbitos en los que más esfuerzos de análisis y de planificación se han invertido, especialmente por parte del Gobierno Vasco y del Ayuntamiento de Vitoria bajo cuyos auspicios se han elaborado un buen número de trabajos e informes sobre esta materia.

Entrando en más detalles, y por lo que se refiere al Gobierno Vasco, la sensibilización y la educación para el desarrollo fueron inicialmente definidas como una de las tres vías o modalidades establecidas para canalizar las ayudas, si bien desde 1995 dichas cuestiones fueron ya planteadas también como objetivos mismos de la política de cooperación. Sin embargo, ello no respondió a un análisis específico sobre la importancia que este asunto adquiere en los niveles locales -que, a diferencia del nivel central, se encuentran más próximos a la población y cuentan con muchos más medios e instrumentos en este terreno-, sino más bien a la lógica de intervención planteada desde el sector de la cooperación, y a las crecientes demandas de apoyo para trabajar en este ámbito. Por lo que se refiere específicamente a la educación formal, y como ya se señaló más atrás, tampoco se observa ninguna reflexión sobre la responsabilidad especial que tiene el Gobierno

[75] Con anterioridad a esa fecha, en los decretos de 1991 y 1992 se planteaba la posibilidad de financiar acciones de sensibilización, lo que en todo caso no podía representar más del 5% de las ayudas.

Vasco en este asunto, como, responsable único que es de la educación en Euskadi. Sin embargo, los decretos promulgados entre 1996 y 1999 recogieron la necesidad -a la hora de plantear el tema de la educación para el desarrollo- de intervenir en el sistema educativo, y el decreto de 2002 dio un paso más en esa dirección, distinguiéndose dos líneas de actuación dentro del capítulo III: sensibilización por una parte, y educación para el desarrollo por otra, dando a esta última un papel relevante tanto en la enseñanza reglada como no reglada, y planteándose además la necesidad de coordinar esfuerzos en este ámbito entre los distintos agentes implicados (Dirección General de Cooperación, Departamento de Educación, Centros Educativos, y ONGD). Sin embargo, esta línea de análisis y reflexión iría desapareciendo en los años posteriores sin explicación alguna al respecto.

Por lo que respecta a las diputaciones forales, la sensibilización y la educación para el desarrollo figuraron como objetivos prioritarios de la política de cooperación desde los primeros decretos publicados en los casos de Bizkaia y Gipuzkoa. En el caso de Álava, este tema no aparecería planteado expresamente como objetivo hasta el decreto de 2005[76]. A partir de ese año, la sensibilización y la educación para el desarrollo serían objeto de tratamiento específico en un Decreto diferenciado del resto de las actividades de cooperación. Por su parte, los decretos de las diputaciones vizcaína y guipuzcoana, tuvieron desde el primer momento un capítulo específico dedicado a las intervenciones en el ámbito de la sensibilización y la educación para el desarrollo.

Y en cuanto a los ayuntamientos, todos ellos se hicieron eco de la importancia de la sensibilización y la educación para el desarrollo desde la publicación de los primeros documentos reguladores de la política. Así, el Ayuntamiento de Bilbao las planteó como objetivos específicos en el primer reglamento, que data de 2001. En el caso de Vitoria-Gasteiz, la sensibilización y la educación para el desarrollo figuraron como objetivos expresos de la política desde 1993, incluyéndose en 1995 una sección específica sobre el tema en las convocatorias de cooperación, en la que además se identificaron los centros educativos como sector prioritario. Posteriormente, desde 1997 hasta 2000 hubo dos líneas diferenciadas, una para sensibilización -centrada más en acciones de corto plazo- y otra para educación para el desarrollo -dedicada a procesos formativos a más largo plazo- para, posteriormente, volverse a unificar en una sola. Cabe reseñar

[76] Sin embargo, en decretos de años anteriores se plantea como requisito de las entidades solicitantes de ayudas su experiencia o dedicación a la sensibilización de la ciudadanía.

asimismo la inclusión por parte de dicho ayuntamiento de la modalidad de intervenciones plurianuales en el ámbito de la educación para el desarrollo, lo que permite un trabajo de más largo alcance.

Finalmente, por lo que respecta a Donostia, las acciones en estos terrenos fueron contempladas en todas las convocatorias publicadas con anterioridad al plan director, como una de las líneas de actuación. Es preciso señalar además que, en el caso del ayuntamiento donostiarra la política de cooperación al desarrollo ha estado siempre muy vinculada -tanto conceptual como organizativamente- a la política llevada a cabo en torno a los Derechos Humanos, la tolerancia, o la lucha contra la xenofobia y el racismo.

Con posterioridad, la puesta en marcha de la planificación estratégica en cooperación por parte de las instituciones vascas vino a consolidar la importancia concedida a la sensibilización y la educación para el desarrollo como aspectos centrales de la política. En el caso del Gobierno Vasco, el primer Plan Director (2005-2008) planteó la educación para el desarrollo como un área sectorial específica, señalando tres dimensiones de la misma (cultural, política, y pedagógica) y apuntando diversos tipos de actuaciones y colectivos destinatarios de las mismas. El segundo Plan Director (2008-2011) elevó el tema de la educación para el desarrollo al rango de Directriz (una de las siete contenidas en el plan) definiéndola como una propuesta educativa que a medio y largo plazo pretende formar a las personas en la comprensión de los problemas mundiales y de sus causas estructurales. Además, se contemplaron una serie de líneas transversales dentro del ámbito de la educación para el desarrollo, tales como el género, los derechos humanos, la interculturalidad y otros, continuándose con la diferenciación de subsectores y líneas de actuación. En cualquier caso, y en línea con lo señalado más atrás, en ninguno de los dos planes directores se llevó a cabo una reflexión estratégica sobre el papel y las responsabilidades específicas del Gobierno Vasco en el ámbito de la educación para el desarrollo, como máxima autoridad educativa en la CAPV[77].

Un aspecto relevante de la política del Gobierno Vasco, que a lo largo de la historia y de los distintos planes ha estado vinculado al ámbito de la educación para el desarrollo es el relativo a la formación especializada en

[77] Algunas de las personas entrevistadas han señalado las dificultades de comunicación existentes en el seno del gobierno tripartito (PNV-EA-IU) entre los distintos departamentos, y muy en concreto la escasa predisposición de los nuevos responsables del Departamento de Educación a colaborar con la Dirección de Cooperación al Desarrollo durante el tiempo que duró dicho gobierno (2001-2009).

cooperación de personas y organizaciones de la sociedad vasca. Ello se ha plasmado en la consideración dentro de los documentos de planificación de instrumentos o vías para impulsar o facilitar programas formativos, contando para ello con el concurso de la universidad y las instituciones que, dentro de la misma, están especializadas en estas cuestiones.

Por su parte, el Plan Director de las Diputaciones Forales (2009-2011) planteó la centralidad de la sensibilización y la educación para el desarrollo contemplándola, como ya se ha apuntado anteriormente, como una de las líneas transversales del plan, de aplicación tanto a las intervenciones realizadas en Euskadi, como a las llevadas a cabo en proyectos sobre el terreno. Al igual que en el caso del Gobierno Vasco, el plan señalaba las dimensiones política, cultural y pedagógica de esta cuestión, añadiendo también una cuarta dimensión ética. Además, se plantearon directrices y orientaciones en diferentes terrenos, diferenciándose entre educación formal, no formal, e informal.

En lo referente a los ayuntamientos, los distintos planes directores incorporan asimismo la educación para el desarrollo y la sensibilización como aspectos relevantes de la estrategia planteada. El primer Plan Director de Bilbao, contempló la educación para el desarrollo como un área sectorial específica, señalándola además como una línea de actuación prioritaria, incluyendo acciones en diversos campos como la sensibilización, la investigación, la incidencia política y la educación para el desarrollo formal e informal. En el segundo Plan Director (2010-2013) se ampliaría algo más el alcance de las actividades en este campo, incluyendo las relacionadas con el comercio justo y el consumo responsable, o la compra pública ética. En el caso del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, su Plan Director (2010-2013) plantea desde el principio dos líneas de actuación diferenciadas: las llevadas a cabo en la propia ciudad de Vitoria-Gasteiz (en las que se encuadran la sensibilización y la educación para el desarrollo); y las llevadas a cabo en otros países. De acuerdo con esa filosofía, el plan cuenta con una parte dedicada en exclusiva a desarrollar un marco operativo para el trabajo en estas áreas. En la relativa a la sensibilización y la educación para el desarrollo se concretan diversos aspectos relacionados con la tipología de las acciones, los instrumentos, los actores, o los ámbitos de actuación.

Finalmente, en lo que respecta al Ayuntamiento de Donostia, el Plan Municipal de Cooperación (2008-2011) adopta una perspectiva parcialmente diferente, ya que plantea la conveniencia de superar la distinción entre cooperación por un lado, y sensibilización y educación para el desarrollo

por otra, sugiriendo la necesidad de un enfoque global que englobe ambos tipos de asuntos en una única estrategia transformadora. Para ello, el plan incluye un Anexo titulado *Claves del trabajo en Educación al Desarrollo y su vinculación con la cooperación*. De acuerdo con esta filosofía, las cuestiones relativas a la educación para el desarrollo aparecen en el plan insertas en un amplio abanico de actuaciones y sectores prioritarios.

Antes de terminar este subapartado, realizaremos una breve consideración sobre la coherencia mantenida en cuanto a la previsión presupuestaria y de instrumentos específicos para asegurar la centralidad defendida en los documentos de planificación respecto de la sensibilización y la educación para el desarrollo. En este sentido, es preciso reconocer que la situación ha ido variando con el tiempo y en las distintas instituciones.

Respecto a la relación existente entre la prioridad otorgada a la sensibilización y la educación para el desarrollo y las dotaciones presupuestarias destinadas a este fin, cabe decir que la política de cooperación del Gobierno Vasco fue bastante coherente durante aquellos primeros años, aun existiendo lagunas y oscilaciones diversas. Desde el 5% contemplado en el decreto de 1992, las previsiones presupuestarias no fueron explícitas hasta llegar al 2000, año en el que el Capítulo III del Decreto de subvenciones (dedicado a sensibilización y educación para el desarrollo) fue dotado con un máximo del 10% del presupuesto. Esta cantidad se incrementaría hasta el 15% en los años posteriores, hasta llegar a 2005 en que volvería a ser del 10%, si bien en un contexto de incremento constante de los fondos totales.

Ya con la publicación de los planes directores, la importancia concedida a la sensibilización y la educación para el desarrollo se tradujo también en la definición de líneas y ámbitos concretos de actuación, así como en la previsión de dotaciones presupuestarias específicas para financiarlas. Esta última se situó en el Plan 2005-2008 en el 10% del total de los fondos presupuestados, porcentaje que disminuyó hasta el 6-8% en el segundo Plan Director de 2008-2011. Por su lado, el plan director de las Diputaciones Forales estableció asimismo una previsión presupuestaria para las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo que se fijó como mínimo en el 10% del presupuesto global de cooperación. Y por lo que respecta a los ayuntamientos, el de Bilbao planteó destinar a estas cuestiones un 10% del total de los fondos en el primer plan director, en tanto que en el segundo, pese a que la incorporación de la educación para el desarrollo toma mayor relevancia (incorporándose como nueva línea prioritaria y aplicándose transversalmente en el plan), no se estableció un compromiso presupuestario específico para ello.

El de Vitoria-Gasteiz, por su parte, plantea como indicador la conveniencia de destinar a sensibilización y educación para el desarrollo un porcentaje cercano al 10%. Y finalmente, el de Donostia establece previsiones presupuestarias en términos absolutos para este campo de actuación durante los años de vigencia del plan, las cuales van desde 359.000 euros en 2008, hasta 365.000 euros en 2011. Ello supone cantidades superiores al 25% del total de los fondos presupuestados, lo que sin duda representa el porcentaje más elevado de entre todas las instituciones de la CAPV.

Y en lo que se refiere a la previsión de instrumentos es preciso señalar que los planes directores de las distintas instituciones estudiadas han dedicado notables esfuerzos a concretar los objetivos generales de la sensibilización y educación para el desarrollo en directrices y líneas concretas de actuación, especificando sectores y ámbitos de actuación, planteando orientaciones sobre la transversalidad, y detallando incluso aspectos relativos a los contenidos. En ese sentido, si algún problema ha tenido la definición de la política de sensibilización o educación para el desarrollo, no ha sido la ausencia de dedicación o de preocupaciones -la cual ha estado claramente en consonancia con la importancia concedida al tema- sino, en todo caso, la amplitud y variedad de los asuntos contemplados que, tal vez, ha impedido en ocasiones visualizar las claves principales o los aspectos más relevantes de la estrategia. A ello habría que añadir una cierta dificultad para incorporar a la planificación las conclusiones y percepciones derivadas de los análisis y evaluaciones realizados, lo que probablemente no es ajeno a la sensación de desorientación manifestada a veces por los agentes, y recogida en los pocos trabajos evaluativos realizados sobre este ámbito de actuación.

Consideraciones generales

De manera general, el examen de las prioridades establecidas por las políticas de cooperación de las instituciones de la CAPV y del tratamiento otorgado a las mismas sugiere la necesidad de diferenciar dos aspectos del tema para poder valorar la aportación específica y el valor añadido de las mismas en el contexto general de la cooperación al desarrollo. Por una lado estaría la cuestión de hasta qué punto ha existido una preocupación por este asunto, concretado en un análisis específico de las potencialidades de la CAPV en este terreno. Y por otra parte, está el tratamiento otorgado en dichas políticas a algunos aspectos que, a nuestro modo de ver, son especialmente relevantes para la cooperación descentralizada, hasta el punto de constituir elementos distintivos de la misma.

Respecto de la primera de estas cuestiones, cabe afirmar que el análisis llevado a cabo ha sido en general muy escaso, lo que se ha traducido en una práctica que, más allá de las declaraciones, ha replicado en gran medida algunos de los planteamientos de otras administraciones. La principal consecuencia ha sido la paulatina definición de la política por la vía de los hechos o de las propuestas de los núcleos más activos del sector de la cooperación, pero sin apenas relación con una reflexión sobre otras aportaciones específicas que podrían realizarse desde la CAPV. Además, todo ello ha generado un tratamiento de las prioridades geográficas o sectoriales de la cooperación justificadas más desde las inercias (concentrar los esfuerzos en aquellos ámbitos en los que ya se venía trabajando), o desde referencias muy generales (índice de desarrollo humano de los países), que desde una búsqueda de correspondencia entre dichas prioridades y unas potencialidades de la sociedad vasca previamente delimitadas.

El segundo de los temas apuntados -el relativo al tratamiento de algunos temas prioritarios de la cooperación descentralizada- merece sin embargo una valoración diferente. En ese sentido, es necesario subrayar que tanto los asuntos relacionados con el desarrollo local y el fortalecimiento institucional como los referidos a la sensibilización y la educación para el desarrollo han merecido una atención preferente por parte de las instituciones de la CAPV. Sin embargo, puede observarse que dicha atención no ha sido siempre la consecuencia de un diagnóstico previo sobre el papel que la propia cooperación podía desempeñar en estos campos, sino más bien el resultado de algunas sensibilidades y dinámicas ya existentes, especialmente en el tema de la educación para el desarrollo. Por otra parte, este último tema ha llegado a definirse con mayor precisión e incluso a concretarse en previsiones presupuestarias específicas, lo cual no ha ocurrido en los temas del desarrollo local y el fortalecimiento institucional, que han tenido -salvo algunas excepciones- un tratamiento más teórico ó genérico.

En el análisis de las cuestiones referidas al desarrollo local, tanto el marco conceptual como los temas concretos planteados son distintos en unas y otras instituciones, lo mismo que sucede con las líneas específicas de actuación que se proponen y los instrumentos que se disponen para ello. En algunos casos se observa una distancia considerable entre la importancia concedida a estos temas y el énfasis puesto en su definición por una parte, y la escasa concreción de las líneas de actuación propuestas por otra. En ese sentido, puede decirse que en el tratamiento de estas cuestiones ha predominado la voluntad de hacer de las mismas un aspecto central de la estrategia (sobre todo en los últimos años, a raíz de la elaboración de los

planes directores) sobre una reflexión más profunda sobre las posibilidades de actuación en este terreno, los recursos disponibles, y los potenciales agentes.

En el caso de la sensibilización y la educación para el desarrollo la concepción y el diseño de las políticas de cooperación han estado atravesados por diferentes debates y sometidos a diversas tensiones. Desde el comienzo fue una línea de trabajo potenciada por las distintas instituciones y ha acabado siendo una de las señas de identidad de la cooperación vasca al desarrollo, asumiéndose las ventajas que los ámbitos locales y autonómicos presentan para este asunto. Sin embargo, los documentos de política permiten observar una permanente tensión entre prioridades y objetivos diversos que, básicamente, afectan a dos cuestiones centrales: la relación entre el corto y el largo plazo; y la relación de la educación para el desarrollo con la cooperación en general.

El primero de estos asuntos se ha manifestado en las idas y venidas que se constatan en los documentos de planificación en el tratamiento otorgado al sector educativo formal. Aunque pueden distinguirse situaciones distintas según etapas e instituciones, ha existido una preocupación bastante generalizada por las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo en los centros educativos, lo que se ha plasmado en planes, decretos y convocatorias. Sin embargo, la ausencia de continuidad en el tratamiento de este asunto, y los avances y retrocesos que se observan en los textos, revelan una cierta imprecisión en los objetivos perseguidos con la correspondiente dificultad de ser evaluados. Llama la atención en este sentido que, tratándose de una línea de trabajo que se supone ha de dar principalmente resultados a largo plazo, haya sido en ocasiones cuestionada por su escasa contribución a la visibilidad de la cooperación o el apoyo a las ONGD. Pero, al mismo tiempo, la línea de trabajo centrada en el corto plazo, y sin unos sectores objetivo tan específicamente delimitados, también ha sufrido diferentes cuestionamientos y ha sido objeto de debate entre las instituciones y las ONGD, desde la percepción muchas veces compartida de que la ciudadanía se muestra escasamente receptiva a estos problemas y no se involucra apenas en la construcción de una cultura solidaria[78].

[78] Relacionado con este asunto Argibay (2008) señala que *"todo el empeño puesto en el público en general o en los centros escolares ha hecho que las acciones de Sensibilización o de Educación al Desarrollo dirigidas a otros colectivos fuesen más débiles, peor estructuradas, con menos recursos pedagógicos, y realizadas de forma más ocasional"*.

Todo lo anterior tiene que ver, a su vez, con la segunda cuestión planteada, la referida a las relaciones de la Sensibilización y la ED con el conjunto de la cooperación. De la lectura de bastantes documentos de planificación puede inferirse que la sensibilización debía jugar un papel esencial de cara a incrementar la conciencia de la ciudadanía y su compromiso con la cooperación. Sin embargo, los documentos de política apenas han propuesto vías para fomentar e incentivar la incorporación de la población a la solidaridad internacional, pareciendo que la misma tenía que manifestarse especialmente en su apoyo al trabajo de las ONGD. Tal y como se explica en el siguiente apartado de este estudio, los textos de unas y otras instituciones apenas analizan el papel de otras entidades y colectivos sociales en la cooperación al desarrollo y la solidaridad internacional, por lo que resulta difícil encontrar indicadores del compromiso solidario de la población más allá de su contribución financiera, su asistencia a actos organizados por las organizaciones de cooperación, o su participación en actividades de protesta política ante los gobiernos. La no existencia de vínculos entre las propuestas para sensibilización y ED, y las posibles estrategias para incorporar nuevos agentes y socializar la solidaridad, constituyen una laguna presente de modo general en la mayoría de los documentos de planificación, en lo que se refiere a la reflexión estratégica sobre el papel de la sensibilización y la educación para el desarrollo en la cooperación al desarrollo. En este sentido, puede decirse que la manera en que las políticas de cooperación han abordado estas cuestiones no ha permitido que sirvieran para ensanchar el campo de la solidaridad.

4.5. La capacidad de movilizar y poner en juego los recursos disponibles para la cooperación en la CAPV

Una cuestión estrechamente vinculada a la identidad de la cooperación descentralizada y a las prioridades establecidas por las distintas instituciones es la que se refiere al análisis realizado sobre los recursos potencialmente existentes para la cooperación, y el tratamiento otorgado a los mismos en los documentos de política. A su vez ello tiene que ver tanto con la consideración de las propias capacidades y recursos institucionales, como con el diagnóstico de aquellos otros presentes en la sociedad. De la importancia y el tratamiento concedidos a esta cuestión derivan algunos aspectos centrales de la orientación de las políticas de cooperación. En ello nos detendremos en este apartado.

La consideración de los recursos de la sociedad vasca

La preocupación por identificar y poner en valor los diferentes recursos existentes en la CAPV de cara a las intervenciones en cooperación al desarrollo

ha estado en general escasamente presente en los documentos elaborados por las distintas instituciones y referidos a su política de cooperación. Sin embargo, dichos documentos han venido planteando numerosas reflexiones colaterales y reflejan algunas preocupaciones sobre el tema que finalmente no acabaron concretándose.

En el caso del Gobierno Vasco, y al igual que sucedió con otros temas ya mencionados con anterioridad, los primeros decretos apuntaron algunas cosas en esa dirección, las cuales fueron desapareciendo con posterioridad. Así, puede observarse una cierta preocupación por *"propiciar la participación de personal, bienes y servicios de la CAPV en la ejecución y desarrollo de los proyectos cofinanciados"* especialmente al referirse al fortalecimiento del tejido productivo o de la formación técnica o profesional. En la mayor parte de estas referencias se admitía de alguna forma la necesidad de concentrar ciertos esfuerzos en utilizar los recursos de la CAPV, si bien ello no estuvo acompañado de una reflexión sobre cuáles podían ser las principales potencialidades de Euskadi a este respecto, o los sectores en los que su contribución a la cooperación pudiera ser más importante[79].

Examinando los distintos documentos de política, hay algunos temas de interés que permiten observar una cierta tensión entre diversos puntos de vista a la hora de plantear estas cuestiones. Un ejemplo de ello, presente ya en los decretos de los primeros años promulgados por el Gobierno Vasco, es el relativo a la consideración de algunos recursos de la sociedad vasca de cara a su participación en los llamados *Planes Integrales* o *Programas de Desarrollo Integral*. Este tipo de acciones presentaba dos características esenciales: una de ellas tenía que ver con su horizonte temporal y con la preocupación por superar el inmediatismo y puntualidad de las intervenciones, cuestión a la que nos referiremos en el siguiente apartado (4.6.). La otra característica de estos programas era que estaban concebidos para involucrar en ellos a distintos tipos de actores y recursos de la sociedad vasca.

Uno de los aspectos más llamativos de estos planes integrales era su asociación a un mayor componente técnico o productivo, lo que implicaba la participación en los mismos de diversos agentes especializados. En la práctica, ello venía a suponer una cierta separación entre algunos tipos

[79] De manera genérica y sin una mayor concreción, algunos de estos planteamientos contenidos en los primeros decretos sugieren que, de manera implícita, se estaba apuntando al sector de la formación profesional y el tejido productivo -especialmente las cooperativas- como sectores a movilizar.

de intervenciones -de carácter más asistencial o humanitario, centradas en la satisfacción de necesidades básicas- reservadas a las ONGD, y otras de carácter más técnico en las que sí se contemplaba la mencionada participación de otros actores. De hecho, la idea de un apoyo específico a la formación y la asistencia técnica apareció de manera recurrente en la regulación de dichos planes o proyectos de carácter integral, junto a otras cuestiones como la transferencia de tecnología o la contribución al "despegue económico". Esta separación acabó cuajando en dos instrumentos de actuación diferenciados, mantenidos a lo largo del tiempo[80].

Como ya se ha señalado, uno de los elementos apuntados en la regulación de estos *Programas de Desarrollo Integral* -que luego se agruparon bajo el epígrafe de *Programas de Desarrollo Específico*, y más tarde como *Programas de Desarrollo Productivo y Asistencia Técnica*-, era la previsión de que en los mismos pudiera involucrase un amplio abanico de actores y recursos. En ese sentido, los decretos fueron identificando y mencionando recursos institucionales y técnicos como los existentes en las universidades, los centros de formación profesional, las empresas públicas y privadas, los centros sanitarios, los centros tecnológicos, las entidades medioambientales y otros, dentro de un listado que iba sufriendo algunas variaciones, y cuya característica común era representar instituciones y entidades distintas a las ONGD. Además, desde el año 2000 se introdujo la idea de consorcios como instrumento de colaboración y articulación de diversos tipos de actores y de recursos.

La diferenciación entre proyectos de cooperación orientados a las necesidades básicas (reservados a ONGD) y programas más amplios centrados en el ámbito tecnológico-productivo (abiertos a otras entidades) vino a reforzar una tendencia a la separación entre unos y otros tipos de actores, hasta el punto de que en 1996 la distinción de los dos capítulos citados se estableció -ya en su propio título- en función del tipo de agentes, y no de su objetivo. Todo ello no ayudó a limar algunas desconfianzas existentes, especialmente desde las ONGD hacia las empresas, cuestión sobre la que volveremos más adelante, a la vez que limitó considerablemente las posibilidades de un mayor conocimiento mutuo. De hecho, fueron escasos los programas integrales o de carácter técnico-productivo en los que se dio una colaboración expresa entre estos dos tipos de agentes. Posteriormente, con la elaboración de los planes directores del Gobierno Vasco, la diferenciación haría especial énfasis

[80] Entre 1990 y 1992 ambos instrumentos se plasmaron en dos decretos reguladores distintos, mientras que a partir de 1993 formaron parte de un mismo decreto como capítulos diferenciados.

en la envergadura de las intervenciones, y por lo que se refiere a la integración de diversos actores, la relación se ampliaría hacia sindicatos y movimientos sociales, en tanto se restringiría en el caso de las empresas, mencionándose únicamente a las de economía social y las cooperativas siempre que garantizaran un compromiso de carácter desinteresado.

Señalar finalmente que, en algunos momentos, estos *Planes Integrales* fueron la expresión de una cierta apuesta por alianzas público privadas en forma de colaboración entre la administración, las ONGD, y otras instituciones como universidades, empresas o centros de formación técnica. En este sentido, pueden observarse distintas referencias a la necesidad de que la Comisión Gestora pudiera recabar la participación en programas de formación y asistencia técnica de instituciones tanto públicas como privadas, referencias que desaparecerían mediada la década de 1990.

Otro asunto de interés, que debe ser referido, es el que tiene que ver con la formación y la cualificación de las personas involucradas en los proyectos y programas de cooperación. En el caso del Gobierno Vasco, esta preocupación ha estado presente en los decretos de ayudas para la incorporación de cooperantes, así como en algunas líneas de trabajo asociadas a la educación para el desarrollo como las actividades orientadas a la formación especializada en cooperación -sobre todo universitaria- cuestión relevante a la hora de procurar movilizar no sólo más recursos de la sociedad vasca sino también mejor preparados. Cabe señalar además, que esta previsión ha estado presente a lo largo de toda la trayectoria analizada -desde los primeros decretos hasta el último plan director-, hasta el punto de constituir una de las señas de identidad de la cooperación vasca[81].

Dentro de este apartado relativo a la movilización de recursos de la sociedad vasca para la cooperación al desarrollo, es preciso hacer mención al programa Juventud Vasca Cooperante, iniciado en 1993 en colaboración con el Departamento de Cultura, que es el que ha venido ostentando las competencias sobre la Dirección de Juventud del Gobierno Vasco. Mediante el mismo se pretendía incorporar a las labores de cooperación a varias decenas de jóvenes vascos/as cada año, para lo que exigían una serie de requisitos en materia de cualificación[82]. Además, con el tiempo, los decretos reguladores

[81] En ese sentido, cabe señalarse que la CAPV se ha convertido en una referencia internacional en el ámbito de la formación universitaria de postgrado especializada en materia de cooperación al desarrollo.

[82] Otro de los objetivos de este programa, de acuerdo con la opinión de los responsables de la época, era crear las condiciones para el acceso de varias decenas de jóvenes de Euskadi con la cualificación necesaria a diversos organismos internacionales de cooperación.

de este asunto fueron incrementando el número y el tipo de perfiles profesionales de las personas potencialmente participantes. En todo caso, debe resaltarse que el programa Juventud Vasca Cooperante, tanto en su concepción como en su desarrollo, ha estado más vinculado a la sensibilización de la juventud vasca y su acercamiento a estas cuestiones, que a la aportación específica que dichas personas pudieran hacer a través de sus conocimientos. Dicho programa sufriría algunos pequeños cambios a lo largo de los años, referidos a las condiciones de acceso, al proceso de selección, y a la participación de las ONGD en el mismo, si bien en general se ha mantenido sin grandes alteraciones hasta la actualidad.

Por lo que respecta a la consideración que las diputaciones forales y los ayuntamientos han venido haciendo sobre los recursos potencialmente existentes, pueden observarse diversas referencias en decretos y convocatorias. Así por ejemplo, la Diputación de Álava planteaba en el decreto de 2006 una referencia a la necesidad de apoyar el trabajo de cooperación en el que estaban implicados sectores específicos de la sociedad alavesa, lo que puede interpretarse como una apelación a la conveniencia de vincular la cooperación con los propios recursos del territorio. Además, en 2009, dicha Diputación Foral, publicó un *Mapa diagnóstico de la realidad alavesa*[83], que incluía un apartado específico sobre cooperación al desarrollo, si bien en el mismo se daba cuenta de actividades ya realizadas o de recursos ya vinculados con la cooperación (ONGD, ayuntamientos, parroquias...), más que de potenciales capacidades existentes en otros ámbitos. Por su parte, el Plan Director conjunto de las tres Diputaciones (2009-2011) se plantea como objetivo promover la participación social y ciudadana en las acciones de solidaridad y cooperación, priorizando dicha participación a través de organizaciones y movimientos sociales, lo que puede entenderse también como una apuesta por incorporar nuevos recursos y potencialidades existentes en el seno de la sociedad.

En lo referente a los ayuntamientos, puede observarse una mayor preocupación en este sentido, la cual se deja ver a lo largo de los distintos documentos de planificación. El Ayuntamiento de Bilbao en su primer plan director ya estableció la necesidad de facilitar la inserción en la estrategia de cooperación de diversos recursos, entidades y organizaciones sociales del municipio, haciendo especial hincapié en las organizaciones feministas,

[83] Dicho estudio, promovido por La Dirección de Promoción Social tenía como objetivo general la realización de *"un diagnóstico de las cuadrillas de Álava, analizando la realidad local según el movimiento asociativo en torno a cuatro áreas: juventud, cooperación, igualdad e inmigración"* (Diputación Foral de Álava, 2009).

las universidades y las asociaciones de inmigrantes, mientras en el segundo plan esta preocupación se extendió a otros sectores de la sociedad bilbaína como las empresas o los medios de comunicación.

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en su Plan Director (2010-2013) señala en varias ocasiones la necesidad de implicar en la tarea de la cooperación a personas y entidades del municipio, tanto en lo referente a los proyectos de cooperación como a los de sensibilización y educación para el desarrollo, si bien es en este segundo caso en donde se realiza un análisis algo más específico, tal como se verá más adelante. Y por lo que se refiere al Ayuntamiento de Donostia, la preocupación por los recursos propios del municipio y las referencias al tejido social donostiarra como base de la cooperación están presentes en la propia introducción del Plan Municipal (2010-2013), aunque ello no encuentra posterior reflejo en un análisis más concreto. Sin embargo, se pone un énfasis especial en el caso de las ONGD a la hora de asegurar su enraizamiento en la ciudad, planteándose la necesidad de conocer su verdadera presencia, capacidad, incidencia y efecto, y de realizar un examen atento de las *"representaciones de ONGD foráneas registradas"*.

Finalmente, un aspecto específico del análisis sobre los recursos existentes y su potencial aportación a la cooperación es la **consideración de los recursos técnicos y humanos presentes en las propias administraciones públicas de la CAPV**. De manera general, cabe decir que la preocupación existente en este terreno ha sido más bien escasa en los casos del Gobierno Vasco y de las diputaciones, e incluso ha ido decreciendo con el tiempo ya que en los años 90 se plantearon diversos programas con participación de distintos departamentos del Gobierno Vasco[84]. Sin embargo, dichas experiencias no formaron parte de las reflexiones iniciadas en la siguiente década y que desembocarían en la elaboración de la Ley de Cooperación y de los Planes Directores. La Ley de Cooperación apenas se hace eco de este asunto, salvo en lo referente a la regulación de la

[84] En los años 90 se promovió la incorporación de diversos departamentos del Gobierno Vasco, como Sanidad, Justicia, o Educación, al debate sobre la cooperación y a su participación en algunos programas. Dichos departamentos estuvieron presentes en algunas comisiones mixtas como las formalizadas con Cuba o con la RASD y, a tenor de las informaciones recogidas, los mismos mostraron bastante interés por salir al exterior e involucrarse en programas de cooperación. También en aquellos años se produjeron algunas actuaciones autónomas por parte de departamentos del Gobierno que, al margen de la dirección de Cooperación, llevaron a cabo actividades en los campamentos saharauis en Tinduf, generándose algunos problemas de coordinación.

incorporación de personal a programas de cooperación[85], mientras que en los Planes Directores del Gobierno Vasco esta cuestión pasa prácticamente desapercibida, al igual que ocurre en el Plan Director conjunto de las tres diputaciones.

El ámbito municipal ha sido sin embargo más fértil a la hora de abordar la incorporación de los propios recursos a la cooperación, siendo ésta una preocupación presente desde hace bastantes años. Así, en el año 2000, el Ayuntamiento de Vitoria señalaba ya la necesidad de definir los objetivos de cooperación y los sectores de intervención a la luz de las competencias de la propia administración local y de los sectores en los que -como se expone más adelante- el propio ayuntamiento o las empresas municipales contaran con un mayor saber hacer, preocupación que incluso se extiende en parte a la experiencia existente en la propia ciudad de Vitoria-Gasteiz. Por su parte, el Plan Director (2010-2013) detalla algunos de estos recursos, especialmente en lo relativo al trabajo en el campo del desarrollo local y el fortalecimiento institucional, a lo cual nos referiremos en el siguiente subapartado[86].

También los Planes Directores del Ayuntamiento de Bilbao se refieren a estas cuestiones y plantean una reflexión sobre la potencialidad de la propia administración municipal y la necesidad de aprovecharla gestionando directamente una parte del presupuesto, apuntándose diversos temas o áreas en las que podría darse esa participación de manera más eficiente. Y por lo que respecta al Ayuntamiento de Donostia, el Plan Municipal (2008-2011) incluye en el apartado de Agentes, una explicación de departamentos y secciones municipales que podrían incorporarse a la cooperación, citándose los de Educación y Deporte, Juventud y Derechos Humanos, Agenda 21, Urbanismo, o Aguas.

Los recursos para el Desarrollo Local, y para Sensibilización y ED

Otro aspecto de esta cuestión en cuyo análisis nos hemos detenido es la consideración otorgada a los potenciales recursos existentes de cara a los

[85] La Ley establece en su Artículo 29 que *"las administraciones públicas vascas, en el marco de la normativa aplicable, promoverán y facilitarán la participación de su personal en programas y proyectos de cooperación para el desarrollo, en particular en aquellos casos en que el aporte de este personal pueda ser altamente beneficioso, teniendo en cuenta su cualificación profesional y técnica y su experiencia en el ámbito a que se refiera la acción"*, a la vez que prevé el pase a la situación de servicios especiales o asimilable del personal al servicio de las administraciones públicas vascas que participe en programas y proyectos de cooperación para el desarrollo o en acciones humanitarias en calidad de personal cooperante profesional o voluntario.

[86] Es importante mencionar que ya en 1996 el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz había realizado una encuesta entre diferentes servicios municipales a fin de tener un primer diagnóstico sobre las capacidades y disponibilidad existentes en los mismos. Ver a este respecto Gabilondo (2008).

dos temas específicamente apuntados en 4.4. y referidos a la cooperación para el desarrollo local y el fortalecimiento institucional por un lado, y a la sensibilización y la educación para el desarrollo por otro.

En cuanto al primero de estos temas, el del **desarrollo y el fortalecimiento institucional local**, y por lo que al Gobierno Vasco se refiere, no existe una reflexión pormenorizada sobre las capacidades existentes en este ámbito en la CAPV o sobre la forma en que podrían ser incorporadas. Esto es especialmente visible en los decretos previos a la elaboración del primer plan director en los que, por otra parte, la consideración del desarrollo local y el fortalecimiento institucional no figuraban tampoco como objetivos preferentes. En consecuencia, apenas pueden encontrase algunos apuntes y referencias dispersas sobre este tema en diversos documentos. Por ejemplo, algunos decretos de ayudas a cooperantes, como el de 2005, plantearon la idea de que el trabajo de los mismos debía centrarse en este ámbito -el del fortalecimiento institucional local- como vía de actuación prioritaria en la lucha contra la pobreza.

Como ya se ha señalado, con el primer Plan Director del Gobierno Vasco (2005-2008), el fortalecimiento de las capacidades y organizaciones locales adquirió un gran protagonismo, planteándose como línea transversal, e incluyéndose un apartado con diversas consideraciones sobre las implicaciones de dicho enfoque en las acciones de cooperación. Pese a ello, en dicho apartado no se realiza ningún análisis sobre las posibles capacidades o recursos que desde la CAPV se podrían aportar específicamente para ese objetivo, limitándose a plantear reflexiones teóricas sobre dichas cuestiones. Todo lo más, se menciona la necesidad de facilitar el encuentro e intercambio entre instituciones y poderes locales del Sur y del Norte, en una estrategia de fortalecimiento recíproco de las capacidades, lo que daría a entender una valoración positiva de las potencialidades de las instituciones locales de la CAPV en este terreno, mención que repite en los mismos términos el segundo Plan Director (2008-2011).

La ausencia de referencias a las capacidades existentes en el ámbito del desarrollo local y el fortalecimiento institucional es aun más clara en el caso de las diputaciones forales en el que, pese a desarrollarse una línea estratégica sobre desarrollo humano local, ello no se concreta en ningún tipo de análisis sobre los posibles recursos a movilizar en este ámbito.

No ocurre lo mismo en el caso de los ayuntamientos en donde las referencias al fortalecimiento del poder y las instituciones locales se vinculan casi

siempre a la existencia de capacidades propias en este ámbito. El primer Plan Director de Bilbao (2006-2009) ya incidía en este terreno al plantear, dentro de la línea estratégica de fortalecimiento de los poderes locales, una observación sobre el hecho de que el propio Ayuntamiento de Bilbao, al ser una institución de carácter local, cuenta con un amplio conocimiento acumulado y capacidades creadas en ámbitos de gestión específicos y en estrategias municipales, filosofía que se mantendría en el segundo plan director.

Por su parte, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en el Plan Director 2010-2013, no sólo reconoce la existencia de capacidades propias para implicarse en programas y proyectos de desarrollo local y fortalecimiento institucional, sino que identifica algunas de ellas como servicios y ámbitos de gestión que coinciden con intereses y necesidades de instituciones locales de países en desarrollo. Entre ellos se señalan agua, saneamiento ambiental, gestión de residuos, urbanismo, servicios sociales, servicios dirigidos a la infancia, la juventud, la tercera edad, salud y consumo, cultura y patrimonio artístico e histórico, sostenibilidad ambiental y Agenda 21, igualdad de mujeres y hombres, etc. Y en cuanto al Ayuntamiento de Donostia, cabe señalar que en su Plan Municipal no se realiza una reflexión específica sobre este tema, si bien como ya se ha señalado en el capítulo de Agentes se mencionan algunos recursos vinculados con los servicios municipales.

Con relación a este tema de los recursos para las intervenciones en el campo del desarrollo local y el fortalecimiento institucional señalaremos por último la ausencia de referencias a las Agencias de Desarrollo Local pese a que algunas de ellas han participado activamente en intervenciones de cooperación al desarrollo llegando a tener en otros municipios distintos a los estudiados (caso de Irún) programas propios de cooperación.

Por lo que se refiere al segundo de los temas específicos apuntados con anterioridad, debe señalarse que en este caso sí existen numerosos trabajos parciales dedicados a examinar la **educación para el desarrollo** aunque tampoco se han realizado diagnósticos sobre los recursos específicos existentes en el propio ámbito de actuación y sobre las posibilidades de trabajo en diversos ámbitos relacionados con estas materias. Ello es especialmente visible en los casos del Gobierno Vasco y, sobre todo, del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz[87]. En este sentido -al menos en lo que a estas dos instituciones

[87] Entre otros trabajos dedicados a esta cuestión pueden verse los de Iniciativas de Cooperación y Desarrollo (2002, 2004 y 2005); Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2004); o Argibay (2008).

se refiere- no puede decirse que no se hayan realizado diagnósticos y reflexiones críticas sobre los recursos existentes y las limitaciones observadas. El problema estriba más bien en la ya mencionada dificultad para incorporar de manera sistemática esas reflexiones a los documentos de planificación, los cuales han seguido reflejando en general una cierta inercia a la hora de contemplar el tipo de actividades a realizar y los recursos existentes para ello.

Por otra parte, la evolución de los decretos y planes de unas y otras instituciones permite observar la existencia de diversas referencias a la posibilidad o incluso a la conveniencia de involucrar en estas actividades a diversos tipos de agentes y/o de poner en juego distintos recursos. En los decretos del Gobierno Vasco ello es visible desde mediados de los años 90, y especialmente desde 1996, año en que los temas de la sensibilización y la educación para el desarrollo comenzaron a formar parte de un capítulo específico en los decretos del Gobierno Vasco. Desde entonces, las alusiones a la universidad, a los centros de investigación, a los centros educativos, a los recursos de educación informal, etc. han sido recurrentes, si bien el tratamiento dado a los mismos ha sido muy desigual. En este sentido cabe apuntar la manera cambiante de plantear todo lo relacionado con los recursos de la educación formal, ya que si bien en algunos momentos pareció concedérseles cierta importancia, la misma fue desapareciendo con posterioridad.

En el primer Plan Director del Gobierno Vasco (2005-2008), pese a desarrollar una línea sectorial diferenciada sobre sensibilización y educación para el desarrollo, no se llega a plantear una reflexión específica sobre los recursos y actores existentes en la sociedad vasca y potencialmente movilizables para este propósito. El enfoque adoptado se basa más bien en la consideración de ámbitos de trabajo y sectores objetivo, lo que, por ejemplo, conduce a plantear los centros educativos o el profesorado de los mismos como destinatarios de las acciones en vez de como potenciales protagonistas de las mismas. Algo parecido ocurre a la hora de plantear el trabajo en otros ámbitos en los que las ONGD se presentan como el recurso principal en tanto los demás sectores y entidades mencionadas aparecen como destinatarias. Este mismo enfoque es el que, en líneas generales, permanecería en el segundo Plan Director. Con todo, en algunos decretos de los últimos años, se ha llegado a plantear la necesidad de impulsar consorcios entre entidades sin ánimo de lucro y entidades educativas para los proyectos de educación para el desarrollo, lo que sugiere una visión parcialmente diferente sobre este asunto.

Por su parte, el Plan Director de las tres Diputaciones Forales (2009-2011) recogía ya desde su propia presentación la necesidad de impulsar la innovación en materia de sensibilización y educación para el desarrollo, vinculando la misma al objetivo de implicar a diferentes sectores sociales. Con posterioridad, el desarrollo del capítulo 3.4. aporta diversas reflexiones y propuestas para vincular esta tarea con diversos tipos de actores y de recursos, tanto en el ámbito de la educación formal (equipos multidisciplinares de debate curricular, profesorado, equipos de investigación en ED…), como en el de la educación no formal (centros de recursos existentes, espacios de ocio y tiempo libre ..) o en la de carácter informal (medios de comunicación, etc.).

En lo que respecta a los ayuntamientos, el de Vitoria-Gasteiz aborda de manera específica esta cuestión en su Plan Director (2010-2013) dentro del amplio capítulo dedicado a la sensibilización y la educación para el desarrollo, identificando diferentes recursos y agentes que pueden contribuir a esta tarea y que se dividen básicamente en tres grupos. Por un lado las ONGD con presencia, actividad y estructura en la ciudad, así como otros colectivos y agentes sociales. En segundo lugar las entidades educativas y los/as profesionales de la educación. Y finalmente el propio ayuntamiento como agente educador, mencionándose diversos tipos de recursos como por ejemplo los de los departamentos y servicios municipales que cuentan con programas informativos, educativos y socio-culturales dirigidos a la ciudadanía en general o a sectores específicos, en los que se transversalice la educación para el desarrollo o que tengan responsabilidades con medios de comunicación municipales.

Por lo que respecta a Bilbao, sus planes directores plantean la necesidad de incorporar la perspectiva de la educación para el desarrollo en los programas municipales y en las acciones de los diferentes departamentos, aunque sin concretar nada más al respecto ni especificar los posibles recursos existentes para ello. Y en cuanto al Ayuntamiento de Donostia, señalaremos que no se plantea un análisis específico de recursos, aunque se apunta la conveniencia de colaborar desde la administración municipal con los centros educativos para desarrollar la cultura de la solidaridad[88].

El debate sobre los actores y su idoneidad

La debilidad (o la ausencia) de los diagnósticos sobre los recursos existentes en el seno de la sociedad vasca y sus instituciones, señalada en los

[88] La preocupación por colaborar con la administración educativa de la CAPV venía de atrás en el caso de Donostia, pues en el Informe *Nondik-Nora* de 2003 ya se hablaba de la necesidad de llegar a acuerdos sobre este tema con el Departamento de Educación del Gobierno Vasco.

apartados anteriores, acabaría teniendo una influencia decisiva en el debate sobre los potenciales actores y en la posterior definición de los Agentes de Cooperación reconocidos en los diferentes documentos de política.

Por lo que respecta al Gobierno Vasco, es preciso señalar que hasta la elaboración del primer Plan Director en 2005-2008 no existió ningún análisis específico sobre esta cuestión, ni en consecuencia una definición concreta sobre los agentes. Sin embargo, y aunque de manera implícita, la controversia sobre este asunto ha venido siendo permanente desde los comienzos de la cooperación vasca al desarrollo, especialmente a la hora de considerar a las ONGD[89] como principal y casi único protagonista, o bien reconocer la presencia de una amplia pluralidad de agentes. En efecto, a pesar de la no existencia de un análisis específico sobre la cuestión de los agentes y la aportación específica que unos y otros podían hacer, los primeros años -y especialmente el quinquenio 1990-1995- estuvieron marcados por una fuerte polémica sobre el posible papel de las empresas, las cooperativas, o algunos centros tecnológicos o de formación profesional de carácter privado. Ello tuvo que ver con la apertura de una vía específica para la participación de este tipo de agentes en los programas de cooperación. Ya en 1990 el decreto establecía que la cofinanciación del Gobierno Vasco aumentaría cuando los proyectos fueran también financiados por otras *"empresas o entidades del País Vasco"* o cuando en la ejecución de los mismos participaran *"empresas u organismos locales de la CAPV"*. La alusión a las empresas fue explícita en el decreto de 1991 en el que se aludía a las mismas como beneficiarias de las subvenciones, además de las ONGD. Con posterioridad, la alusión a las mismas o a otros entes privados se planteó ya dentro de una tipología más amplia de actores para los cuales se establecieron

[89] Es preciso señalar que, en la filosofía de casi todas las instituciones de la CAPV, la noción de ONGD se asimiló en los primeros años a la de institución privada sin fines de lucro, lo que hizo que se tratara de una categoría en la que cabían también congregaciones religiosas o fundaciones. En algunos casos, las congregaciones religiosas aparecen citadas como tales, aunque en otros no. Una muestra de la importancia y el papel que el Gobierno Vasco les otorgaba en los primeros años puede verse en la Memoria 1985-1995 en donde se puede leer textualmente *"La falta de definición concreta de lo que es una ONG permite que muy diversos grupos accedan a subvenciones (…). Los más agraciados suelen ser principalmente de una cierta orientación confesional e incluso en ocasiones se trata de órdenes religiosas. Esto se explica por la experiencia y tradición misionera de estos grupos, pero sobre todo, porque a la hora de otorgar una subvención se valora la existencia de socios locales o de personal en la zona receptora de la ayuda, con el cometido de gestionar y controlar el destino y uso de la misma. Son precisamente las comunidades cristianas repartidas por todo el orbe las que tienen esa característica"* (Gobierno Vasco, 1996). Sea como fuere, dicha distinción acabaría perdiendo importancia en la medida en que muchas congregaciones religiosas -y no sólo ellas pues también lo hicieron otras instituciones como los sindicatos- terminaron creando otras figuras jurídicas al amparo de la Ley de Asociaciones para acudir a las convocatorias como ONGD.

los anteriormente mencionados *Programas Integrales*. Finalmente, ya con el Plan Director de 2005 del Gobierno Vasco se redefinió el papel de los distintos agentes de cooperación, de manera que las empresas que participaban en proyectos productivos y asistencia técnica quedaban relegadas a una participación subsidiaria e indirecta, dentro del ámbito de la economía social, las cooperativas, e incluso otras entidades lucrativas siempre que garantizaran su compromiso solidario y desinteresado[90].

En cualquier caso, es preciso subrayar que, en general, la presencia -velada en algunas ocasiones y explícita en otras- de las empresas en los diversos documentos de política no respondió a un análisis específico sobre su aportación, ni mucho menos a un diagnóstico compartido con otros actores, lo que provocó que este asunto fuera un foco de tensiones que dificultó y atrasó considerablemente el debate sobre la cuestión de los agentes y el papel que unas y otras instituciones y organizaciones de la CAPV podían desempeñar en la cooperación. Tampoco el tratamiento dado por la Diputación de Bizkaia a las empresas con capital público mayoritario entre los años 2001 y 2004 respondió a un análisis o una justificación concreta, desapareciendo después, también sin explicación alguna.

Otro elemento que durante los primeros años contribuyó a dificultar el debate sobre la cuestión de los agentes, provocando un creciente cierre de filas al respecto por parte de las ONGD, fue la alusión reiterada por parte del Gobierno Vasco al papel de las colectividades vascas en el exterior. Ya en el primer decreto -el de 1989- se aludía a que la subvención recibida por la ONGD beneficiaria se incrementaría si en el proyecto participaban ciudadanos o comunidades vascas en el exterior. Este asunto fue interpretado por buena parte del sector como un intento del gobierno por proyectar su acción en el exterior a través de la cooperación al desarrollo, y por mantener un cierto control sobre ésta a través de dichas colectividades.

Sin embargo, desde principios del nuevo siglo el debate sobre los actores quedó en un segundo plano -al menos en su dimensión más pública-, abriéndose paso un nuevo período de mayor colaboración y entendimiento

[90] Cabe apuntar que el nuevo tratamiento otorgado a las empresas mereció un comentario específico en dicho plan, señalándose que las mismas *"no cuentan con las capacidades desarrolladas por las ONGD en la gestión de los proyectos, ni tienen su representatividad y capacidad de crear tejido social activo contra las desigualdades Norte -Sur. En muchos casos, es complicado mantener la coherencia de la búsqueda natural de lucro por un lado y los fines estrictamente sociales y desinteresados de la cooperación por otro, dando lugar a visiones cortoplacistas, interesadas y a disfunciones en la gestión de proyectos. No obstante, es preciso señalar la importancia de este sector al contar con capacidades humanas y técnicas muy específicas que otros agentes de cooperación no poseen, y que son fundamentales en la lucha contra la pobreza"*.

entre el gobierno y las ONGD, que pasaron a ocupar el lugar central en el diseño de las políticas de cooperación. Este nuevo enfoque, que fue fraguándose durante el quinquenio 2001-2005 y tuvo ya algunas expresiones en el primer Plan Director del Gobierno Vasco, se consagraría definitivamente con la promulgación de la Ley Vasca de Cooperación de 2007. Por un lado, limitando al máximo la posibilidad de que las propias instituciones participaran en los programas gestionando parte de los fondos; y por el otro definiendo a los Agentes de Cooperación como *"aquellas entidades, de carácter público o privado que tienen una vinculación específica con la cooperación al desarrollo"* (Art.8), lo que en la práctica restringía notablemente el panorama. Respecto a este último asunto, es preciso hacer notar que si bien cabría interpretar que la mayoría de las instituciones y entidades sociales *pueden* tener que ver con la cooperación en la medida en que trabajan sobre asuntos que *interesan* en la cooperación, el sentido -y la consiguiente interpretación- iban en una dirección muy diferente, entendiéndose por vinculación el hecho de dedicarse de manera específica -total o parcial- a la cooperación al desarrollo.

Un caso muy significativo a este respecto es la consideración de los agentes desde el punto de vista de sus capacidades para hacer frente a la transversalización del enfoque de género, así como a las intervenciones relacionadas con el empoderamiento de las mujeres. La decidida apuesta de la Ley y de la mayoría de los planes directores por las ONGD como entidades con una *vinculación específica* y agentes prioritarios de la cooperación se ha encontrado con algunos problemas relacionados con la capacidades realmente existentes en las mismas para responder a los retos de dicho enfoque, lo que -como ya se ha explicado- ha llevado a algunas instituciones a propiciar instrumentos para fortalecerlas en ese terreno, mientras que otras han apostado más bien por intentar aprovechar las capacidades ya existentes en los movimientos de mujeres, opciones que, evidentemente, pueden ser en muchos casos complementarias.

Respecto al enraizamiento social de los Agentes en general y de las ONGD en particular, en general los decretos y convocatorias han venido exigiendo que las ONGD tuvieran su sede en la CAPV (caso del Gobierno Vasco), o en el territorio correspondiente (diputaciones y ayuntamientos). Ante la posibilidad de que este requisito se cumpliera sólo formalmente -mediante una dirección particular o similar- para cumplir con el expediente, y sin un arraigo real capaz de movilizar otros recursos de la sociedad o de hacer participar a la misma en la realización de los proyectos, se han ido introduciendo mecanismos que aseguren un trabajo real en el territorio. Entre ellos

se incluyen la solicitud de información sobre la base social o actividades en la zona, requisitos referentes a las actividades de educación para el desarrollo llevadas a cabo, o consideración positiva de estos aspectos en los criterios de baremación.

La apuesta del Gobierno Vasco y el resto de las instituciones por las ONGD ha ido acompañada en general de la provisión de nuevos fondos de financiación, lo que plantea una dimensión de la política de cooperación que incide directamente sobre la fortaleza o debilidad de los agentes. En el caso del Gobierno Vasco, el decreto de 2002 -el primero de la nueva etapa política en la Dirección de Cooperación[91]- incrementó notablemente el porcentaje de cofinanciación del gobierno en las intervenciones propuestas por las ONGD lo que, si bien significó la posibilidad de llevar a cabo un mayor número de acciones contribuyendo así a canalizar muchas más iniciativas, tendría también una consecuencia negativa a medio y largo plazo, en forma de una creciente dependencia de las ONGD respecto de los fondos de la administración[92].

El resto de instituciones ha venido manteniendo asimismo una clara apuesta por las ONGD, si bien con alusiones cada vez más frecuentes a la necesidad de incorporar otros actores. Ello se plantea en el plan director conjunto de las tres diputaciones, y también en los planes directores de los ayuntamientos. En el primer Plan Director de Bilbao (2006-2009) la prioridad otorgada a las ONGD se justificaba por tratarse de las entidades *"que mejor garantizan un compromiso real y solidario entre los pueblos empobrecidos del Sur y la población bilbaína"*, estableciéndose en consecuencia que los montos gestionados directamente por ellas en ningún caso serán inferiores al 75% de los fondos del presupuesto de cooperación. En el segundo Plan (2010-2013) se amplió más el análisis ya que, pese a reconocerse el importante papel de las ONGD se apuntaba a su excesiva vinculación con las subvenciones y su escasa participación en otro tipo de iniciativas, al tiempo

[91] El anterior (2001) tuvo que prorrogar lo de años anteriores al no haber tiempo suficiente para elaborar un nuevo decreto.

[92] El propio Gobierno Vasco, en su primer Plan Director (2005-2008) parece ser consciente de algunos de estos problemas al señalar que *"las ONGD vascas sufren una fuerte dependencia de la financiación pública, y la imagen positiva que tienen en la sociedad no se plasma de manera significativa en apoyo financiero ni en participación voluntaria activa. Sus estructuras en muchos casos no son fuertes y sus capacidades de elaboración teórica y de ejecución de estrategias reducidas. Además, la multiplicación de fondos públicos de cooperación ha tenido el efecto de fomentar en exceso la creación de organizaciones, que en algunos casos se convierten en meros intermediarios financieros con organizaciones del Sur, sin un trabajo real de incidencia en Euskadi, sin representatividad social y sin estrategia definida"*.

que mencionaba un mayor número de nuevos actores a considerar (organizaciones sociales, universidades, empresas, medios de comunicación…).

La posición que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha mantenido respecto a este asunto en el Plan Director (2010-2013) refleja la importancia concedida al mismo y la preocupación existente por la persistencia de una cooperación excesivamente dependiente de las ONGD. Ello es especialmente visible en la reflexión que se lleva a cabo sobre la improcedencia de fijar porcentajes mínimos del presupuesto de cooperación a gestionarse desde las ONGD, los cuales podrían limitar las potencialidades o la propia coherencia del plan[93].

Y por lo que respecta al Plan Municipal de Donostia (2008-2011) en el mismo no se realiza ningún análisis sobre el papel de unos y otros agentes o sobre las ventajas o los problemas de un modelo excesivamente dependiente de las ONGD. Sí se mantiene, como ya se ha señalado, una cierta cautela sobre la actividad y la representatividad real de estas organizaciones, exigiéndose certificar su enraizamiento real en el municipio, pero no se va más allá.

Señalaremos finalmente que la apuesta que, con diferentes matices, han realizado por las ONGD la mayoría de las instituciones de la CAPV ha estado acompañada además por una notable ausencia de coordinación entre dichas instituciones públicas. Ello ha redundado en una proliferación de ventanillas y líneas de financiación que han favorecido el desarrollo de una compleja ingeniería en la formulación y presentación de los proyectos, lo que en la práctica ha contribuido a profundizar en la mencionada dependencia de las ONGD.

La definición y reconocimiento de los Agentes de Cooperación

Si bien la cuestión fundamental del debate sobre los agentes y su plasmación en los decretos y planes directores ha girado en torno al papel que pudieran tener otras entidades distintas a las ONGD, con el paso del tiempo -y sobre todo con la elaboración de los primeros planes directores- el tema adquirió algunos perfiles más concretos, planteándose específicamente el reconocimiento o no

[93] El Plan Director de Vitoria-Gasteiz (2010-2013) señala a este respecto que *"La fijación de porcentajes mínimos o máximos por categorías de actores, y explícitamente la voluntad de garantizar un porcentaje determinado a la cooperación gestionada por ONGD, limitando en consecuencia la cooperación realizada por otras organizaciones sociales o la de carácter municipalista, poco tiene que ver con la calidad y eficacia de la cooperación ni con la consolidación de lazos solidarios en la ciudad. No es función del Plan coartar actuaciones coherentes con las líneas establecidas".*

de cada uno de ellos. El primer Plan Director del Gobierno Vasco (2005-2008) planteó una directriz orientada a definir los agentes de cooperación sobre la base de tres grandes criterios: representatividad en la sociedad vasca y capacidad de incidencia social; capacidad de generar procesos y estrategias de impacto sólido y multiplicador; capacidad para facilitar la coordinación y generar sinergias entre agentes de cooperación. Asimismo, la ausencia de ánimo de lucro se planteó como el denominador común entre todos los agentes a contemplar. Todo ello se concretó en la consideración de los siguientes agentes: Gobierno Vasco; ONGD; Administraciones públicas de la CAPV; Otras entidades sin ánimo de lucro (Congregaciones religiosas, Centros Educativos, Centros Sanitarios, Universidad, Sindicatos, Movimientos Sociales); y Organismos Multilaterales no Financieros de NN.UU.

Como ya se ha apuntado más atrás, la Ley de 2007 sancionó este enfoque al precisar tres tipos de agentes (Art. 9): a) Las administraciones públicas vascas y demás entidades públicas vinculadas a ellas; b) Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD); y c) Otras entidades sin ánimo de lucro que realicen acciones de cooperación al desarrollo dentro de los principios y objetivos de la Ley, tales como universidades, organizaciones sindicales o demás organizaciones sociales. Como excepción, la Ley contempla también la posibilidad de que se incorporen otras entidades, siempre que la naturaleza técnica de la intervención lo justifique, y en todo caso de la mano de los agentes ya definidos, a quienes correspondería eventualmente solicitar la participación de esas otras entidades. Además, la Ley planteó en su artículo 10 la creación de un Registro de Agentes de Cooperación para lo cual debería promulgarse el correspondiente decreto. Sin embargo, a día de hoy aún no se ha publicado el mismo.

Por su parte, el segundo Plan Director del Gobierno Vasco, además de realizar algunas consideraciones sobre los agentes ya mencionados en el plan anterior[94], incorporó a la lista a un conjunto de posibles entidades, agrupadas bajo la denominación común de *Agentes del Sur* y entre las que se mencionan movimientos campesinos, indígenas, de mujeres, de derechos humanos, ONGD, o instituciones públicas locales.

[94] Es interesante por ejemplo el doble papel otorgado a la universidad, como agente en el ámbito de la formación pero también en el de las intervenciones de cooperación: *"La Universidad es un referente en el apoyo académico y práctico a las estrategias de lucha contra la pobreza, así como instancia estratégica para el fortalecimiento de las capacidades de los diferentes agentes que participan en el Plan"* (Plan Director GV 2008-2011).

Por lo que se refiere a las diputaciones forales, el Plan Director conjunto (2009-2011) plantea diversos tipos de agentes como a) Las ONGD y otras personas jurídicas asimilables que tengan entre sus fines la cooperación o cuenten con experiencia en este ámbito; b) Otros actores de la sociedad civil con experiencia en trabajo social; c) Poderes públicos locales (diputaciones, ayuntamientos, *Euskal Fondoa…*); d) Organismos públicos internacionales, estatales y otros de la cooperación descentralizada, así como delegaciones de Estados del Sur.

Y finalmente, los planes directores de los ayuntamientos han definido la cuestión de los Agentes de diversa manera. Así, el Ayuntamiento de Bilbao optó en su primer Plan (2006-2009) por canalizar su política a través de las ONGD, *Euskal Fondoa*, el propio Ayuntamiento a través del Área de la Mujer y Cooperación, u otros agentes como las organizaciones de mujeres, las universidades, o las asociaciones de inmigrantes. En el segundo Plan (2010-2013) se afina más la definición de los Agentes, identificándose los siguientes (además del propio ayuntamiento): a) ONGD; b) *Euskal Fondoa*; c) Otras organizaciones sociales (organizaciones feministas, asociaciones de inmigrantes); d) Universidades; e) Empresas; y f) Medios de Comunicación. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en el Plan Director (2010-2013) diferencia los Agentes de Cooperación según los dos grandes ámbitos de actuación en que se divide el plan: Actuar en Cooperación; y Actuar en la Ciudad. En el primer ámbito se incluyen: a) Instituciones y Agentes de los PVD; b) ONGD; c) Otros colectivos sociales de la ciudad (asociaciones de inmigrantes, colectivos de otros ámbitos que se impliquen en cooperación); d) el propio Ayuntamiento; e) *Euskal Fondoa*; f) Redes o ámbitos de coordinación en los que participe el Ayuntamiento; g) Instituciones o redes de otros ámbitos en las que participe el Ayuntamiento. Y por lo que se refiere al segundo ámbito (actuar en la ciudad) se señalan los siguientes agentes: a) ONGD con presencia en la ciudad; b) Asociaciones y colectivos sociales de diversos ámbitos; c) Entidades educativas, y Profesionales de la Educación; y d) el Ayuntamiento como agente educador.

Y por lo que se refiere al Ayuntamiento de Donostia, el Plan Municipal (2008-2011) apunta una larga lista de Agentes entre los que se encuentran: a) El propio Ayuntamiento (a través de diferentes secciones) y el Consejo Municipal de Cooperación; b) *Euskal Fondoa*; c) ONGD con presencia real en la ciudad; d) Asociaciones, organizaciones sociales y entidades sin ánimo de lucro (instituciones educativas, sindicatos, congregaciones religiosas...); e) Coordinadoras, redes, plataformas de ONGD y entidades no lucrativas; f) Las direcciones de Cooperación del GV y de la Diputación Foral de Gipuzkoa; g) Medios de Comunicación Social; h) Empresas, entre cuyos fines esté el trabajo de Cooperación, sensibilización y dducación para el desarrollo.

Cuadro nº 4.Agentes de Cooperación en los Planes Directores	
	Agentes Definidos
Gobierno Vasco	- Gobierno Vasco. - ONGD. - Administraciones públicas de la CAPV. - Otras entidades sin ánimo de lucro (congregaciones religiosas, centros educativos, centros sanitarios, universidad, sindicatos, movimientos sociales). - Organismos multilaterales no financieros de NN.UU. - Agentes de desarrollo del Sur (movimientos campesinos, indígenas, de mujeres, de derechos humanos, ONGD, instituciones públicas locales).
Diputaciones Forales	- ONGD y otras personas jurídicas asimilables. - Otros actores de la sociedad con experiencia en trabajo social. - Poderes públicos locales (diputaciones, ayuntamientos, *Euskal Fondoa…*). - Organismos públicos internacionales, estatales y otros de la cooperación descentralizada. - Delegaciones de estados del Sur.
Ayuntamiento de Bilbao	- ONGD. - *Euskal Fondoa.* - Otras organizaciones sociales (organizaciones feministas, asociaciones de inmigrantes). - Universidades. - Empresas. - Medios de comunicación.
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	Cooperación al Desarrollo. - Instituciones y agentes de los PVD. - ONGD. - Otros colectivos sociales de la ciudad (asociaciones de inmigrantes, colectivos de otros ámbitos que se impliquen en cooperación). - El propio Ayuntamiento. - *Euskal Fondoa.* - Instituciones, redes o ámbitos de coordinación en los que participe el Ayto. Sensibilización y ED. - ONGD con presencia en la ciudad. - Asociaciones y colectivos sociales de diversos ámbitos. - Entidades educativas, y profesionales de la educación. - El Ayuntamiento como agente educador.
Ayuntamiento de Donostia	- El propio Ayuntamiento (a través de diferentes secciones) y el Consejo Municipal de Cooperación. - *Euskal Fondoa.* - ONGD con presencia real en la ciudad. - Asociaciones, organizaciones sociales y entidades sin ánimo de lucro (instituciones educativas, sindicatos, congregaciones religiosas...). - Coordinadoras, redes, plataformas de ONGD y entidades no lucrativas. - Las direcciones de Cooperación del Gobierno Vasco y de la Diputación Foral de Gipuzkoa. - Medios de comunicación social. - Empresas, entre cuyos fines esté el trabajo de cooperación, sensibilización y educación para el desarrollo.

En resumen, cabría señalar que en los documentos de política se han planteado dos tendencias principales a lo largo de los años sobre la cuestión de los agentes de cooperación. Por un lado, la consolidación de las ONGD como protagonistas fundamentales de las intervenciones impulsadas por las instituciones de la CAPV. Y por otra, el reconocimiento y la paulatina apertura hacia otros agentes observada en los últimos años, en línea con las tendencias existentes en otros lugares.

Esta doble reflexión no ha tenido sin embargo el mismo desarrollo a la hora de considerar diversos instrumentos en los planes directores y otros documentos de política. Como ya se ha señalado, en los últimos años se ha abierto camino la necesidad de fortalecer a las ONGD para poder hacer frente a unos retos cada vez más amplios y complejos, presentes tanto en los propios objetivos planteados como en los requerimientos de la transversalización de algunos temas (género, medio ambiente, DD. HH….)[95]. Sin embargo, no ha existido paralelamente un análisis ni un debate en profundidad sobre la manera de incorporar a otros agentes, sobre sus aportaciones específicas, o sobre la complementariedad de sus actuaciones. Tampoco se han desarrollado instrumentos específicos para tal fin, que pudieran, por ejemplo, incrementar las capacidades de otros agentes en el conocimiento de diversas realidades sociales y culturales, o en el manejo de instrumentos de gestión de la cooperación[96].

Consideraciones generales

El análisis sobre los recursos existentes para la cooperación al desarrollo y sobre los potenciales actores de la misma presentes en el propio ámbito de actuación ha sido bastante desigual -a la vez que contradictorio- en unas y otras instituciones de la CAPV. De manera general cabe señalar que en torno a las instituciones, organismos y agentes susceptibles de participar en acciones de cooperación se han producido diversos debates y algunas controversias, mientras que, por el contrario, la discusión sobre los recursos y las capacidades técnicas disponibles en la CAPV para la cooperación

[95] El propio Plan Director (2008-2011) plantea con claridad este asunto al señalar que *"las ONGD tienen todavía un camino por recorrer. No obstante, el Plan pretende acompañar los procesos de mejora de las ONGD, facilitando diversos procesos de formación y asistencia técnica, o generando nuevas y específicas convocatorias de ayudas, para avanzar en la consecución de unas ONGD fortalecidas, capaces y sólidas"*.

[96] Algunos de los escasos mecanismos para ampliar la cooperación hacia otros agentes distintos de las ONGD son las recientes convocatorias para asociaciones de inmigrantes del Ayuntamiento de Bilbao, o las convocatorias de carácter plurianual del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en las que se exige que la ONGD solicitante incorpore a otra organización social de la ciudad en el proyecto.

ha estado prácticamente ausente. Ello ha derivado en una preocupación centrada en los protagonistas (agentes e instituciones) en detrimento de un análisis centrado en las capacidades existentes (recursos disponibles, experiencia en los temas, etc.), la cual solo ha tenido reflejo en los documentos de planificación de los ayuntamientos.

De manera general, la alusión a unos u otros agentes en los decretos y planes directores y su paulatino reconocimiento formal no se ha correspondido con un diagnóstico sobre sus posibles aportaciones específicas y la complementariedad de las mismas, respondiendo más bien a las demandas planteadas por diversos actores para encontrar financiación y poder participar en los programas de cooperación[97]. En este sentido, la controversia sobre los agentes ha estado muy vinculada al debate sobre el acceso a los recursos financieros y no -como hubiera sido deseable- a la capacidad e idoneidad de unos y otros actores para aportar sus conocimientos, cuestión en la que probablemente han influido las desconfianzas surgidas durante los primeros años.

Como consecuencia de todo ello, el análisis y el debate sobre el potencial papel de unos y otros agentes han estado en general poco presentes, y cuando se han planteado no ha sido para realizar un diagnóstico sin apriorismos sobre el tema, sino para responder a determinadas propuestas o tomas de posición al respecto. Con el paso del tiempo, esta ausencia de diagnósticos, unida a la creciente presencia e influencia de las ONGD más fuertes, a la carencia de experiencias claramente exitosas lideradas desde otras instancias, y a las escasas demandas planteadas desde otros sectores, acabó concretándose en un paulatino reconocimiento por parte de las instituciones de las ONGD como principales y en ocasiones casi únicos agentes de cooperación al desarrollo.

El debate -o la ausencia del mismo- sobre las potencialidades de unos y otros agentes ha condicionado la propia orientación de la política, la cual ha estado marcada en gran medida por las opciones planteadas desde las organizaciones más activas y con mayor capacidad dentro del sector de

[97] Se trata de un problema que, además, viene de lejos pues el mismo ya había sido apuntado en los mencionados trabajos encargados por el Gobierno Vasco en 2001, en donde podía leerse textualmente *"El análisis de la instrumentación de la cooperación al desarrollo vasca revela que se trata de una política centrada en el apoyo a las acciones de las ONGD. Aunque se considera la eventual participación de otros agentes, su presencia efectiva es marginal. Ni la administración, ni las empresas, ni otros agentes parecen haber encontrado su espacio en la política de ayuda. Este es un rasgo que debiera cambiarse en el futuro si se pretende constituir una política de cooperación sólida, integradora del conjunto de las capacidades sociales y enraizada en el conjunto de la sociedad vasca"* (Alonso, 2001).

las ONGD, lo que ha derivado a su vez en una menor aportación de otros actores, generándose un círculo vicioso de difícil salida. En ese sentido, el reconocimiento que los responsables de unas y otras instituciones han realizado en los últimos años sobre la conveniencia de una política más abierta parece encontrar dificultades para abrirse camino, ya que la política impulsada durante bastantes años ha consolidado un tejido de cooperación al que no es fácil incorporar a otros agentes con menos experiencia en el campo concreto de la cooperación[98], y en el que la dependencia financiera de las ONGD adquiere una gran importancia. Por otra parte, es necesario resaltar el incumplimiento -cinco años después- de lo señalado en la Ley de Cooperación sobre el Decreto de Creación del Registro de Agentes, lo que constituye una muestra más de las recurrentes dificultades que surgen en torno a esta cuestión.

Y en lo que respecta a las capacidades y recursos técnicos existentes -más allá de su adscripción institucional- la ausencia de diagnóstico ha sido manifiesta, sin que hasta la fecha haya existido una propuesta, siquiera genérica, sobre las capacidades propias de la CAPV en este terreno y sobre la forma de incorporarlas a la tarea de la cooperación. Los escasos avances que se han dado en este terreno se han circunscrito a la identificación de algunos recursos existentes dentro de la propia administración, fundamentalmente en el caso de los ayuntamientos, y en especial el de Vitoria-Gasteiz. Ello no obstante, es preciso señalar que en los dos asuntos considerados como elementos más propios de la cooperación descentralizada -la apuesta por el desarrollo local y el apoyo al fortalecimiento institucional por un lado, y la sensibilización y la educación para el desarrollo por otro- las menciones a las capacidades existentes en estos campos son más amplias que cuando se valoran los posibles recursos para otros objetivos, aunque tampoco existen diagnósticos específicos sobre los mismos. Y si bien se observan matices y diferencias entre uno y otro tema, de nuevo en este caso son los ayuntamientos los que más han avanzado en sus documentos de planificación.

4.6. Las relaciones de cooperación desplegadas

En este apartado se estudia el tratamiento otorgado en los documentos de planificación de unas y otras instituciones a las relaciones de cooperación desplegadas, incluyendo dentro de las mismas las distintas modalidades

[98] Estas dificultades se hacen visibles en los intentos desplegados para incorporar a diversos sectores relacionados con asociaciones de inmigrantes, colectivos de defensa de los derechos humanos, o grupos de mujeres, los cuales tienen a veces escasa experiencia en el complejo mundo de la gestión de proyectos.

de colaboración puestas en marcha, así como las consideraciones sobre la continuidad, el alcance o la reciprocidad de dichas relaciones.

La apuesta por la intermediación de las ONGD y la debilidad de la cooperación directa

La consolidación de un determinado modelo y de un mapa de agentes de cooperación como el surgido en Euskadi en la última década y media ha condicionado la dirección y las modalidades adoptadas por las relaciones de cooperación establecidas. Se trata además de un modelo muy centrado en la gestión y canalización de los fondos financieros a través de proyectos en intervenciones propuestas por las ONGD, y escasamente vinculado al papel articulador que éstas podrían potencialmente jugar como intermediarios sociales y catalizadores de otros recursos solidarios del conjunto de la sociedad[99].

Uno de los efectos principales de este enfoque ha sido la escasa presencia -casi imperceptible en algunas instituciones- de la cooperación directa, es decir, aquella llevada a cabo por las propias administraciones públicas. La debilidad de la cooperación directa en la CAPV constituye un problema reiteradamente planteado en los últimos años tanto en algunos trabajos y estudios (Alboan, 2007; Gabilondo, 2008; Unceta et al., 2011) como en documentos de planificación de algunas instituciones, especialmente los de los ayuntamientos de Bilbao y Vitoria-Gasteiz. Y si bien se trata de un asunto relativamente generalizado en la cooperación descentralizada, en el País Vasco presenta características mucho más acusadas.

En el caso del Gobierno Vasco, los diversos documentos de planificación -así como los decretos y convocatorias- apenas han contemplado la posibilidad de la implicación directa de la propia administración[100], con alguna excepción relativa al ámbito de la sensibilización y la educación para el desarrollo. Tan sólo breves referencias presentes en algunos documentos denotan la existencia de una cierta percepción del interés de este asunto, lo que sin embargo no conduce a un tratamiento más

[99] Ver a este respecto Unceta (2000).

[100] Alboan plantea una posible explicación sobre este tema relacionándolo con la desconfianza que el mismo generaba entre las ONGD señalando que *"algunas experiencias habidas en otros períodos llevaban a concluir que la cooperación directa de las administraciones era un espacio de difícil escrutinio público y susceptible de que los objetivos de cooperación solidaria quedaran diluidos por otras motivaciones más relacionadas con la visibilidad y con la búsqueda de una legitimación política exterior de la propia realidad autonómica"* (Alboan, 2007).

específico del mismo[101]. Es el caso de algunos decretos de mediados de los 90, que recogen la posibilidad de que la administración lleve a cabo programas o acciones de sensibilización, sin que dicho asunto llegue a concretarse más. O en otro sentido, cabe citar los criterios de baremación presentes en algunos documentos, como el decreto de 2003, donde figura como elemento a valorar positivamente que *"la contraparte sea una municipalidad o una institución representativa local o regional"*. Sin embargo, la expresión de esta preocupación no conduce a una reflexión sobre el interés de que la contraparte o el socio de la CAPV sea también una *institución representativa*.

Con todo, la manifestación más clara de este enfoque -escasamente sensible a investigar y poner en valor las potencialidades de la propia administración- es sin duda alguna la limitación que figura en la Ley Vasca de Cooperación de 2007, en la que textualmente se plantea que *"el Gobierno Vasco y las entidades públicas vinculadas al mismo tendrán como límite para actuaciones de cooperación bilateral o multilateral el 10% de su presupuesto de cooperación"*. Esta decisión, a la que se dio rango de Ley, representó en la práctica la renuncia de la propia administración a involucrarse más activamente en la política de cooperación, obviando la necesidad de analizar los recursos existentes y su posible implicación[102]. Pero además, esta autolimitación representó asimismo una señal contradictoria con algunas de las preocupaciones presentes en los documentos de planificación. Sin ir más lejos, el propio Plan Director 2005-2008, planteaba el interés de la implicación de las administraciones públicas señalando que *"una cooperación que prioriza lo local debe servir de espacio de encuentro entre agentes locales del Norte y del Sur, tanto más cuando una línea sectorial prioritaria es el fortalecimiento del poder local"* y justificaba la necesidad de reservar para dichas actuaciones *"un mínimo del 10% del total de los fondos"*. Obsérvese la diferencia entre la mención del plan director a ese 10% *como mínimo*, y la de la Ley, planteada, por el contrario, en términos de máximos.

Por su parte, las diputaciones no plantean en su plan director una reflexión específica sobre este asunto, ni tampoco posibles ámbitos de intervención directa de las propias administraciones forales. La referencia que se realiza sobre

[101] Los responsables de cooperación de los primeros años señalan la realización de algunos trabajos en esa dirección, concretados en varias Comisiones Mixtas -ya mencionadas con anterioridad- con participación de diversos departamentos del Gobierno, cuestiones que, sin embargo, no tuvieron eco en los documentos de política, centrados casi en su totalidad en las convocatorias de subvenciones.

[102] Existen diversas interpretaciones sobre este asunto. Ya se ha comentado anteriormente la demanda planteada a este respecto por las ONGD durante el proceso de tramitación de la Ley. Alboan por su parte apunta al *"afán por no incurrir en algunas malas prácticas, la posición al respecto de las propias ONGD, y, tal vez, una cierta inercia"* (Alboan, 2007).

estos temas es bastante genérica, aconsejándose la distinción entre cooperación descentralizada de actores no gubernamentales y cooperación oficial descentralizada, sugiriéndose sobre esto último la necesidad de definir el papel que desempeñará la cooperación de las diputaciones forales. Únicamente, al hablar de la elaboración y puesta en práctica de estrategias de desarrollo humano local sobre el terreno, se menciona la *"presencia de agentes de la administración foral y otras instituciones públicas y privadas de los territorios históricos para la asistencia técnica en el fortalecimiento institucional"*.

En el caso de los ayuntamientos de las tres capitales es donde encontramos un mayor número y variedad de referencias a este asunto, lo que puede explicarse por el hecho de que el ámbito de la cooperación municipal presenta especificidades en las cuales es más fácil que aflore de manera casi natural la potencialidad de la cooperación directa y de la implicación de la propia administración en las intervenciones. Como se ha señalado más arriba, el Ayuntamiento de Bilbao planteó ya en su primer plan director algunas reflexiones sobre este asunto, estableciendo la necesidad de que al menos el 10% del presupuesto se ejecutara desde la propia administración municipal. El segundo Plan Director (2010-2013) iría más allá, considerando como una limitación que -pese a las ventajas comparativas existentes- apenas se hubiera tratado este aspecto con anterioridad, subrayando la necesidad de avanzar en esa dirección, e insistiendo en las capacidades técnicas existentes en el seno de aquella. Pero, además, en dicho plan se contempla entre sus cuatro grandes metas la de reforzar el papel del ayuntamiento como agente de cooperación, planteando para ello líneas específicas de actuación como el impulso de iniciativas concretas o la transversalización del programa de cooperación dentro del consistorio.

El Plan de Cooperación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2010-2013) es el que más avanza sobre esta cuestión, la cual es mencionada de manera recurrente en distintas partes del documento, señalándose expresamente la voluntad de asumir un mayor protagonismo, más allá de su papel como mero financiador. Tal vez lo más significativo -que sirve como muestra de la importancia concedida a este asunto- es la concepción de dos vías o instrumentos diferentes para canalizar la cooperación al desarrollo: por un lado las líneas de financiación dirigidas a ONGD y otras entidades ciudadanas; y por otro, la cooperación de carácter municipalista, dentro de la que se incluyen diversas modalidades, y muy especialmente la cooperación bilateral directa del ayuntamiento con instituciones de países contrapartes. Además, una de las directrices del plan (LD6) está dedicada específicamente a la profundización de la implicación municipal tanto en los programas de

cooperación como en los de sensibilización y educación para el desarrollo, proponiéndose diferentes vías para ello. Dentro de los primeros, debe subrayarse la especial importancia concedida a los temas del desarrollo local y el fortalecimiento institucional. Y finalmente, como ya se ha citado más arriba, el mencionado plan director identifica una serie de áreas y ámbitos de actuación en los que sus capacidades de gestión pueden coincidir con las necesidades de las instituciones locales contrapartes.

Por su parte, el Plan Municipal (2008-2011) del Ayuntamiento de Donostia se refiere también a la cooperación directamente impulsada por el ayuntamiento, la cual se plantea como expresión de la autonomía municipal, para lo que se señala la necesidad de una mayor complementariedad y coordinación entre las distintas direcciones, áreas y servicios. En todo caso, el tratamiento de este asunto es bastante genérico, aunque sin embargo se realiza una pequeña previsión presupuestaria para la cooperación directa referida al primer año de vigencia del plan. Además, se apunta a la importancia de complementar la acción directa de la administración municipal y la llevada a cabo por las ONGD y otras entidades.

Un asunto directamente relacionado con esto último es el relativo a las alianzas interinstitucionales o público-privadas. En este caso existen algunas referencias al interés y/o la posibilidad de las mismas para la puesta en marcha de programas y proyectos de cooperación. En el caso del Gobierno Vasco, y durante la primera parte de los años noventa, se planteó de manera recurrente la idea de que la Comisión Gestora promoviera la participación de instituciones públicas y privadas en los programas de formación y asistencia técnica. Referido al ámbito concreto de la educación para el desarrollo, algunos decretos plantean la conveniencia de fomentar consorcios entre entidades sin ánimo de lucro y entidades educativas, lo que podría entenderse en clave de colaboración entre ONGD y centros educativos (públicos o privados). En el ámbito municipal, el Ayuntamiento de Vitoria apuntaba también en algunas convocatorias la bondad de los convenios, como instrumentos que permitirían al ayuntamiento actuar conjuntamente con otras entidades (lo que puede entenderse en clave de alianzas público-privadas) asumiendo compromisos y aportaciones económicas o técnicas que no serían posibles a través de convocatorias ordinarias[103].

Posteriormente, los diferentes planes directores han seguido haciéndose eco de esta cuestión, planteando la necesidad de buscar acuerdos y generar sinergias

[103] Las Bases para la aprobación de convenios (2001) regulaban los mismos en lo relativo a agentes, objetivos, requisitos, transparencia en la aprobación, etc.

entre unos y otros tipos de actores e instituciones, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil y a las propias administraciones públicas. En algunos documentos ello se ha vinculado con la idea de los mencionados convenios que, en ciertos casos, han sido concebidos y, sobre todo, utilizados para impulsar, de manera indirecta y a través de otras entidades, iniciativas surgidas desde la propia administración, o derivadas de acuerdos de carácter bilateral.

El debate sobre la puntualidad y dispersión de las intervenciones

El segundo aspecto a considerar sobre las implicaciones que el modelo seguido en la CAPV haya podido tener sobre la concepción de las relaciones de cooperación es la relativa a la fragmentación de las intervenciones y al carácter puntual y ausente de continuidad de muchas de las mismas. En efecto, la plasmación de la política de cooperación de las distintas instituciones en una suerte de *nueva ventanilla* de financiación de actividades ha sido uno de los resultados del enfoque adoptado por muchos de los decretos y convocatorias estudiados lo cual, como se analizará más adelante, ha dado lugar a una dinámica excesivamente vinculada a necesidades y demandas puntuales. Sea como fuere, los documentos de planificación no han concebido los proyectos y las prácticas llevadas a cabo en cooperación como acciones enmarcadas en sólidas trayectorias de colaboración entre contrapartes, sino como intervenciones más o menos puntuales, no necesariamente vinculadas a una continuidad futura en la relación.

Una de las manifestaciones presentes en los primeros decretos sobre la voluntad por superar la puntualidad o dispersión de las acciones de cooperación fue la ya mencionada línea de actuación de *Planes Integrales*, entendidos -al menos sobre el papel- no sólo como expresión de un esfuerzo conjunto de varias entidades sino también como una cierta apuesta de estabilidad y trabajo a medio plazo

Con el paso del tiempo se ha ido abriendo camino la idea de superar el inmediatismo y la necesidad de trabajar a un plazo más largo. Sin embargo, ello se ha centrado específicamente en la previsión establecida para una financiación plurianual de los proyectos, concretándose la posibilidad de impulsar intervenciones que duraran más de un año y que, por lo tanto, pudieran recibir financiación de manera más prolongada[104]. En este terreno no hay sin embargo

[104] Sin embargo, y paradójicamente, durante los últimos años las normativas han ido incorporando montos máximos por acción o número máximo de acciones por entidad, y no mínimos, aunque de hecho estos máximos han sido lo suficientemente elevados para permitir el progresivo aumento del monto promedio, con muchos proyectos financiados con montos cercanos al máximo.

una reflexión sobre la necesidad de una mayor continuidad en las relaciones con las contrapartes (más allá de unos u otros proyectos), o sobre la manera en que el trabajo a medio plazo puede contribuir a establecer vínculos de colaboración más estables y fructíferas, incluyendo el fortalecimiento de las organizaciones e instituciones contraparte.

Cuando se estudian las reflexiones sobre el problema de la dispersión-concentración de las acciones de cooperación presentes en los decretos y planes directores de unas y otras instituciones, se observa una marcada tendencia a buscar una mayor coordinación de las acciones e incluso la generación de sinergias entre las mismas, como en el caso de los mencionados *Planes Integrales* de las primeras épocas. Sin embargo, esta preocupación no se ha traducido con el paso del tiempo en innovaciones reseñables en el diseño de la política -capaces de incluir lineamientos, restricciones o baremos que orientaran la misma hacia el logro de dichas sinergias- por lo que apenas se han propuesto fórmulas que propicien efectivamente dicha confluencia de objetivos y esfuerzos.

Con todo, el ámbito en el que la mayor parte de los documentos de planificación han concentrado su atención a la hora de abordar la problemática de la dispersión o fragmentación de la cooperación ha sido sin duda alguna el geográfico. En efecto, la preocupación de las instituciones vascas por la mencionada dispersión y la consiguiente menor eficacia de la política de cooperación ha tenido su principal expresión en la idea de concentrar geográficamente la estrategia, mediante el establecimiento de listados de países prioritarios en los que agrupar la mayor parte de los proyectos y las acciones impulsadas.

Esta preocupación por la concentración de las intervenciones y el establecimiento de las mencionadas prioridades geográficas tiene sin duda elementos positivos que racionalizan y facilitan la gestión de la política de cooperación. Sin embargo, la existencia de países prioritarios no garantiza por sí misma una mayor profundidad de la cooperación, ya que las acciones desplegadas pueden continuar siendo puntuales y carentes de estabilidad y proyección a medio plazo. Cuando además, algunos de los países considerados prioritarios son de las dimensiones geográficas de la India, Angola, o Perú -por poner sólo algunos ejemplos de países considerados prioritarios por algunas de las instituciones de la CAPV- esta limitación es aún mucho más visible, ya que la concentración de 20 ó 30 acciones de cooperación en uno de estos países no garantiza que las mismas no sean intervenciones puntuales, llevadas a cabo por diversas entidades, con muy distintas

contrapartes, en sectores diferentes, e incluso en lugares alejados geográficamente entre sí. En este sentido, cabe señalar que en los documentos de planificación existe una cierta superposición en el tratamiento de tres cuestiones de distinta naturaleza: la concentración o dispersión geográfica; la continuidad de las acciones; y la fragmentación de las mismas.

Por otra parte, el empeño en hacer de la categoría país el centro de atención en la reflexión sobre la eficacia de la política desde el punto de vista de la concentración de esfuerzos y superación de la dispersión resulta contradictoria con el objetivo presente en casi todos los documentos estudiados en el sentido de hacer de lo local uno de los ejes vertebrales de la política, desde la consideración de que es en ese nivel, más que en el de los países, en donde los esfuerzos puedan adquirir mayor consistencia y generar mayores efectos. En ese sentido, la tendencia observada en distintas instituciones -salvo las diputaciones y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz- de hacer de la prioridad geográfica una de las partes principales de los planes parece responder más bien a la inercia general planteada desde la cooperación central -y replicada por casi todas las CC.AA.- que a una reflexión más amplia y autónoma sobre el tema.

Como consecuencia de todo ello, la definición de un listado de países prioritarios ha estado casi siempre escasamente fundamentada desde el punto de vista de la búsqueda de una mayor profundidad, justificándose casi siempre en base a criterios como los niveles de pobreza, el índice de desarrollo humano (IDH), la existencia de una trayectoria anterior de intervenciones de entidades vascas en dichos países, o la presencia en Euskadi de inmigrantes provenientes de los mismos. Ni la presencia de complementariedades entre dichos países y la CAPV, o la experiencia existente en Euskadi relacionada con las características y la problemática específica de otros territorios, figuran como elementos a considerar para la elección de los países prioritarios.

Como ya se ha apuntado con anterioridad, llama la atención en este asunto que la propia Ley de Cooperación plantee la necesidad de adoptar el enfoque de países prioritarios y, más aún, que establezca ya unos criterios sobre la elección de los mismos, lo que, además de condicionar las posibilidades de adaptar la política de cada institución a las potencialidades y necesidades cambiantes, supone entrar a regular aspectos más propios de los planes directores que de la ley, fijando unos criterios que -independientemente de su valoración- pueden perder significado y verse alterados de unos a otros períodos de planificación. Sin embargo, como se ha señalado,

la importancia concedida a esta cuestión no ha sido compartida por todas las instituciones. Así por ejemplo, el Plan Director de las Diputaciones (2009-2011) no establece ningún listado de países prioritarios, centrando la reflexión sobre la dispersión en la necesidad de favorecer los proyectos que involucren a un mayor número de agentes tanto de la sociedad vasca como de la sociedad local, lo que supone un criterio más cercano a las preocupaciones señaladas con anterioridad.

En lo que respecta a los ayuntamientos, el de Bilbao planteó en el primer Plan Director (2006-2009) la necesidad de una concentración geográfica de las acciones en base a criterios muy similares a los mencionados con carácter general, y que en este caso se centraban en los niveles de pobreza, la propia trayectoria anterior del ayuntamiento, o el número de ONGD trabajando con fondos municipales en unos u otros territorios, mientras que en el segundo Plan Director (2010-2013) se incorporó el criterio referido a los países de origen de los inmigrantes en Bilbao. El punto de vista del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se encuentra más próximo al de las diputaciones, ya que en el Plan Director (2010-2013) tampoco se plantea una delimitación de países o zonas prioritarias, si bien sí se subraya la necesidad de concentrar esfuerzos en términos espaciales, y dotarles de mayor continuidad en términos temporales. Ahora bien, para el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz la preocupación por una mayor eficacia se vincula de manera especial con la necesidad de circunscribir las intervenciones a un ámbito territorial local, sin perjuicio de algunas posibles excepciones. Y en cuanto a Donostia, el Plan Municipal (2008-2011) sí plantea la necesidad de priorizar zonas y países, para lo cual establece como criterios a seguir la continuidad de las relaciones ya existentes, la experiencia de las ONGD y otros colectivos ciudadanos referida a los distintos territorios, las posibilidades de impulsar acciones de codesarrollo, y finalmente el menor Índice de Desarrollo Humano.

Cuadro nº 5. Criterios para la definición de países o zonas prioritarias definidos en distintos documentos de política

	Criterios
Ley de Cooperación de 2007	a) Índice de Desarrollo Humano. b) Comunidades y pueblos que padezcan transgresiones graves y generalizadas de los derechos humanos. c) Zonas en conflicto y en situación de emergencia humanitaria. d) Pueblos y países empobrecidos con los que Euskadi mantiene especiales vínculos entendiendo por tales los derivados de la experiencia previa en cooperación. e) Pueblos y países que se correspondan con zonas de especial afluencia de personas inmigrantes a Euskadi.
Primer Plan Gobierno Vasco 2005-2008 (20 países y/o territorios)	a) Magnitud e incidencia de la pobreza (indicadores de ingreso, de renta, de desarrollo humano y de pobreza de necesidades). b) Asociación Estratégica o experiencia previa acumulada en cooperación, según el número de agentes vascos involucrados y la magnitud de los fondos financieros utilizados. c) Marco político institucional de los países convergente con la estrategia del Plan Director. d) Capacidad de los países de establecer políticas y estrategias de codesarrollo.
Segundo Plan Gobierno Vasco 2008-2011 (22 países y/o territorios)	Asume los criterios previstos en la Ley de 2007, poniendo especial énfasis en los lazos y la experiencia previamente existente en cooperación al desarrollo.
Plan Director Diputaciones 2009-2011	No se establecen países prioritarios.
Primer Plan Ayto. Bilbao 2006-2009 (13 países y/o territorios)	a) Niveles de pobreza en base a indicadores de renta e IDH. b) Trayectoria anterior del ayuntamiento. c) Numero de ONGD trabajando con fondos municipales en unos y otros países.
Segundo Plan Ayto. Bilbao 2010-2013 (12 países y/o territorios)	a) Países de origen de la inmigración en Bilbao. b) Índice de Desarrollo Humano. c) Trayectoria anterior de la propia cooperación.
Plan Director Vitoria-Gasteiz (2010-2013)	No se establecen países prioritarios.
Plan Municipal Donostia 2008-2011 (10 países y/o territorios)	a) Continuidad de las relaciones ya existentes. b) Experiencia de las ONGD y otros colectivos ciudadanos referida a los distintos territorios. c) Posibilidades de impulsar acciones de codesarrollo. d) Índice de Desarrollo Humano.

Fuente: Elaboración propia.

Sin abandonar el enfoque geográfico, en los últimos años el Gobierno Vasco ha tratado de avanzar algunas alternativas al problema de la dispersión mediante una nueva tipología de instrumentos de planificación denominados *Estrategias País*. Según la definición de la Agencia Vasca de Cooperación, el objetivo de los mismos es *"planificar y coordinar esfuerzos para el desarrollo de las mujeres y hombres de un determinado país. Se trata de superar la atomización de propuestas y enfoques, en pos de actuaciones coordinadas entre los diferentes agentes, en base a sectores de actuación priorizados, y con una perspectiva temporal de al menos cuatro años"*. Se trata por tanto de buscar fórmulas que, tomando como base un país determinado, permitan avanzar en la línea de una menor fragmentación de la cooperación, favorezcan el establecimiento de relaciones estables entre las partes y, por añadidura, promuevan la puesta en marcha de procesos de desarrollo con un horizonte temporal de largo plazo. Este planteamiento, pese a representar sin duda un positivo avance hacia un mayor alcance y profundidad de la política de cooperación, continúa arrojando algunos interrogantes sobre la manera de entender la complementariedad de recursos o la incorporación de actores que pudieran dar más estabilidad y proyección a la misma.

Además de la geográfica, la otra dimensión presente en las reflexiones sobre dispersión-concentración de las acciones de cooperación es la temporal. Es decir, la preocupación por el trabajo a medio plazo y la continuidad de las acciones. En este caso, las respuestas que los documentos de planificación han planteado han ido sobre todo en la línea de facilitar la plurianualidad de las intervenciones, como vía para garantizar una mayor eficacia y sostenibilidad de las mismas. La preocupación por superar el horizonte anual de la programación en cooperación ha estado presente desde los primeros debates habidos en los años noventa, y la misma se ha concretado en los intentos por diseñar instrumentos capaces de superar esta limitación.

Ello se ha plasmado de diferente manera en los decretos y otros documentos de planificación, desde la previsión de programas y proyectos bianuales, hasta los mencionados planes país en los que se contempla un horizonte temporal de cuatro años. También en el caso de las diputaciones forales el plan director plantea diversos escenarios de financiación plurianual, tanto para proyectos de cooperación como para proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo, lo que sucede asimismo en el caso de los ayuntamientos. Cabe señalar en todo caso la especificidad del caso de Vitoria-Gasteiz cuyo Plan Director (2010-2013) al plantear la idea de *"proyectos anuales encadenados"*, se perseguía garantizar una continuidad en las acciones de

cooperación[105], a la vez que facilitar relaciones y encuentros entre colectivos vitorianos y colectivos protagonistas de los proyectos en los países en desarrollo, lo que sin duda otorgaba un valor añadido a la reflexión sobre la continuidad de las acciones respecto a otros documentos y planes directores.

En todo caso, es preciso señalar que la cuestión de la continuidad constituye un problema que -en lo que respecta al aspecto financiero- ha tenido unas implicaciones que van más allá de la mera dimensión política -en el sentido de responder a uno u otro enfoque de cooperación-, ya que la planificación en este ámbito se ha visto en ocasiones condicionada por algunas limitaciones administrativas existentes y por la lógica anual de los ejercicios presupuestarios.

La creación de espacios de encuentro y colaboración recíproca

Continuando con la reflexión planteada en el apartado anterior sobre la lógica de las políticas en relación con el alcance y la profundidad de las intervenciones desplegadas, en esta última parte se analiza la manera en que los diversos documentos abordan la cuestión de las redes de colaboración y las asociaciones de carácter estable entre contrapartes, como uno de los elementos potencialmente más novedosos y propicios de la cooperación descentralizada.

La preocupación por esta cuestión tiene relación con las posibilidades de llevar la cooperación al desarrollo más allá de la transferencia de recursos entre países o entidades donantes, y países o entidades receptoras. Se trata por el contrario de analizar hasta qué punto se han explorado o no otras formulas de cooperación sustentadas sobre los principios de reciprocidad y estabilidad. La idea de reciprocidad tiene que ver con la posibilidad de mutuo intercambio de experiencias y conocimientos, mientras que la de estabilidad plantea una relación que no se sustenta únicamente sobre la existencia de proyectos puntuales.

Ambas ideas convergen en una forma de entender la cooperación al desarrollo como un espacio de encuentro, y no como un ámbito restringido a la mera transferencia de recursos. La necesidad y la oportunidad de propiciar estos espacios de encuentro se ven reforzadas además por los grandes cambios experimentados por los procesos económicos y sociales en el marco de la globalización. En efecto, las fuertes interdependencias

[105] El Plan también señala también la necesidad de centrar la cooperación en procesos *continuados* de desarrollo humano local.

generadas en los más diversos ámbitos han provocado que no existan ya problemáticas circunscritas de manera exclusiva a un territorio, sino que las mismas están relacionadas con procesos que tienen lugar en ámbitos muy diversos. Ello hace que no sólo los procesos de desarrollo de zonas más o menos empobrecidas se vean condicionados por las dinámicas de otros territorios más ricos, sino que, de modo general, los diferentes procesos se relacionan e interactúan dando como resultado un nuevo panorama en el que los problemas que viven diferentes colectivos sociales en cualquier parte del mundo adquieren cada vez una mayor dimensión internacional.

En estas circunstancias, es necesario valorar la capacidad de las políticas de cooperación para fomentar y amparar unas relaciones de partenariado continuadas y estables. Lo primero que hay que señalar a este respecto es que, pese a las distintas referencias -algunas de ellas de gran interés- que se plantean en los documentos de planificación de las instituciones vascas, los rasgos generales del modelo surgido condicionan y limitan este planteamiento. En efecto, al dejar casi en exclusiva en las ONGD el protagonismo de las relaciones de cooperación, se hace más difícil la búsqueda y la consecución de reciprocidades, lo que vuelve a poner el acento en la transferencia de recursos mediante la realización de proyectos y en el carácter de dichas organizaciones como intermediarios financieros. Por el contrario, la construcción de relaciones estables de reciprocidad requiere contar con un marco de preocupaciones, capacidades y experiencias compartidas, las cuales precisan de un cierto grado de especialización en campos muy concretos -derechos humanos, género, medio ambiente, agricultura, enseñanza superior…- que, lógicamente, la mayoría de las ONGD no pueden tener y difícilmente pueden adquirir, a diferencia de las organizaciones de mujeres, de defensa de los derechos humanos, grupos ecologistas, organizaciones de agricultores, universidades, etc.

La idea de una nueva relación de cooperación, que se sitúe más allá de la transferencia de recursos y apueste por la construcción de lazos estables de colaboración recíproca aparece de diversa manera -aunque siempre puntualmente- en los dos planes directores del Gobierno Vasco[106]. Así por ejemplo, al hablar del desarrollo local y del fortalecimiento institucional local, se dice que la cooperación debe servir de espacio de encuentro entre agentes locales del Norte y del Sur, llegándose a plantear que *"el Gobierno*

[106] El Informe realizado por J. A. Alonso sobre la cooperación vasca en 2001 ya señalaba este asunto al plantear la necesidad de *"relaciones más cercanas y horizontales, recíprocas y equilibradas"* entre los diferentes tipos de actores.

Vasco, como administración local, debe facilitar el encuentro e intercambio entre instituciones y poderes locales del Sur y del Norte, en una estrategia de fortalecimiento recíproco de las capacidades".

Estas mismas preocupaciones se manifiestan en el capítulo de agentes, al hablar de los movimientos sociales, planteando que los procesos de generación de espacios de encuentro entre movimientos sociales del Norte y del Sur constituyen un criterio fundamental de actuación que se basa además en el principio de asociación. Dichos planes son aun más explícitos al referirse a los movimientos de mujeres defendiéndose el carácter estratégico de los vínculos y alianzas con organizaciones de mujeres y/o feministas del norte y del sur que trabajan en la promoción de la igualdad, y señalándose que *"se impulsará el dialogo directo con organizaciones que trabajan en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en los países del Norte como en los del Sur".* En esta misma línea, el Plan Director de las Diputaciones Forales (2009-2011) vino a plantear específicamente la necesidad de promover relaciones de partenariado entre organizaciones feministas y de mujeres del norte y del sur. Por otra parte, y más allá de esta consideración sobre las organizaciones de mujeres, dicho plan parece compartir esta preocupación de modo más general, señalando que la cooperación foral permite la colaboración directa entre entidades públicas locales y puede facilitar también el dialogo entre sociedades, a través de organizaciones vascas y locales.

El ámbito municipal es sin duda aquél en el que estas preocupaciones han encontrado mayor acomodo, lo cual además viene de lejos pues en 1993 la convocatoria del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz mencionaba la prioridad de los hermanamientos, o en 1997 el de Donostia señalaba la necesidad de priorizar aquellos proyectos que favorecieran el intercambio de experiencias entre la población donostiarra y el resto de comunidades con las que se cooperaba. Por su parte, el Ayuntamiento de Bilbao ya establecía en la convocatoria de 2001 que se priorizarían aquellos proyectos que promovieran relaciones entre las organizaciones y asociaciones bilbainas con las comunidades de los PVD.

Posteriormente, con la elaboración de los planes directores, dicha preocupación comenzó a hacerse más visible y a concretarse algo más. Así, el primer Plan Director del Ayuntamiento de Bilbao (2006-2009) planteaba la necesidad de facilitar el encuentro en torno a agendas comunes de agentes de entidades del Sur y del Norte, en tanto el segundo insistía en la conveniencia de buscar sinergias e intercambiar capacidades y conocimientos del personal

técnico y político, Sur-Norte, más allá de cualquier relación financiera, desde la consideración de un principio de asociación. También el Plan Municipal del Ayuntamiento de Donostia (2008-2011) plantea específicamente la necesidad de impulsar los espacios de encuentro, de intercambio y aprendizaje mutuo, de alianzas y redes en una clave de proceso y de continuidad de las acciones.

Pero sin duda es el Plan Director del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2010-2013) el que otorga una mayor importancia a este enfoque, hasta el punto de plantear una directriz específica que tiene como orientación el fomento de la solidaridad como espacio de encuentro y conocimiento mutuo. También la parte inicial del plan, en la que se exponen los principios que lo inspiran, incluye una mención expresa a la solidaridad como encuentro, señalándose además que esta línea es difícilmente compatible con relaciones puntuales sin continuidad. La preocupación por la construcción de alianzas y relaciones de asociación estables es visible también, como ya se ha comentado anteriormente, en el tratamiento otorgado a la financiación de las intervenciones, de manera que los instrumentos permitan facilitar relaciones y encuentros entre colectivos vitorianos y colectivos protagonistas de los proyectos en los países en desarrollo. En ese sentido, la idea ya comentada de *"proyectos anuales encadenados"* del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz enlazaría con una lógica de cooperación que hemos defendido en otros documentos (Unceta et al., 2011) en la que la colaboración estable, continuada, y de medio plazo entre contrapartes homólogas puede estar jalonada de actuaciones concretas que requieran financiación, pero no descansar únicamente sobre ellas[107].

Señalaremos finalmente que esta lógica de cooperación como espacio de encuentro tiene para el Ayuntamiento de Vitoria una relación directa con el papel del propio ayuntamiento. Por una parte, se defiende dicha lógica en lo que tiene que ver con la denominada cooperación municipalista -la llevada a cabo por él mismo- aludiendo a la necesidad de incrementar los intercambios con socios de países en desarrollo y procurando la participación en los proyectos de personal técnico municipal; y por otro lado se apunta al papel de intermediación que puede realizar el ayuntamiento para avanzar en este camino, facilitando el encuentro de colectivos, entidades

[107] Lógicamente, ello puede resultar efectivo si, tal como es deseable, los presupuestos mantienen una línea de coherencia, ya que con recortes como los anunciados para 2012 por dicho Ayuntamiento dicho instrumento pierde su sentido y la situación resultante vuelve a ser la de la incertidumbre y la puntualidad de las acciones achacable a las convocatorias anuales.

y ONGD del municipio con colectivos, entidades y ONGD de países en desarrollo.

Pese a esta última observación, y salvo algunas alusiones concretas ya mencionadas, la preocupación por el establecimiento de relaciones de cooperación estables no ha sido apenas asociada a la cuestión de los hermanamientos, noción sin embargo de larga tradición en el ámbito municipal, y bajo la cual podría haberse propiciado la creación de espacios de encuentro con participación tanto de la propia administración como de muy diversas entidades sociales. Por el contrario, los hermanamientos -cuando han existido- se han planeado generalmente como declaraciones simbólicas, con escaso contenido. Y en cualquier caso, los mismos no han encontrado acomodo en los documentos de planificación estudiados, como un posible instrumento de interés a la hora de diseñar un modelo de cooperación más estable y recíproca.

Consideraciones generales

Las relaciones de cooperación previstas en los documentos de planificación de las distintas instituciones de la CAPV se ajustan bastante a los patrones tradicionales, si bien se observan en algunos casos elementos de innovación muy interesantes. De manera general cabe señalar que la política de cooperación ha tenido a este respecto dos características principales. En primer lugar, la apuesta por entidades privadas (especialmente las ONGD) como instituciones intermediarias de la mayor parte de las intervenciones, en detrimento de la cooperación directa y de una mayor apuesta por las propias capacidades. Y en segundo término, la puntualidad de muchas de las acciones llevadas a cabo y la escasa continuidad de muchas de las relaciones establecidas. Todo ello ha redundado en unas relaciones de cooperación poco estables y duraderas limitando con ello el alcance de las políticas y la posibilidad de establecer lazos más sólidos y espacios de encuentro más fructíferos entre la sociedad vasca y otras sociedades del mundo.

En general resulta significativo el escaso tratamiento otorgado a la participación directa de las administraciones en las intervenciones de cooperación. A diferencia de otras CC.AA. y territorios, en el caso de la CAPV esta carencia ha ido más allá de una práctica más o menos arraigada, pues la misma ha llegado a adquirir -en el caso de la administración autonómica- carta de naturaleza política, al sancionarse en la Ley de Cooperación una autolimitación para el papel de las administraciones públicas. Con el paso

del tiempo, fue consolidándose la idea de que el papel que corresponde jugar a la administración es el de mero financiador de las acciones, en tanto son los agentes de la sociedad civil los encargados de llevarlas a cabo[108]. Ello ha tenido una gran repercusión no sólo en el carácter de las relaciones de cooperación establecidas, sino también en otros muchos asuntos, como los tratados en el apartado anterior referidos a la movilización de los diversos recursos técnicos, humanos e institucionales existentes en Euskadi cara a su utilización en la cooperación.

De esa manera, diferentes recursos y capacidades existentes en las administraciones han quedado en general al margen de las políticas de cooperación y de las relaciones establecidas a través de las mismas. Pero lo que resulta más llamativo es la ausencia de reflexiones sobre el tema en los documentos de política, en los que se realicen valoraciones y análisis sobre las ventajas o inconvenientes de este tipo de cooperación. Si se exceptúan las observaciones que se realizan en este sentido por parte de los ayuntamientos, no existe una reflexión sobre la cooperación directa y el papel de las instituciones que vincule la misma con la estrategia general, con los criterios de baremación, o con el establecimiento de hermanamientos y relaciones de continuidad.

La preocupación por la profundidad y continuidad de las acciones ha estado bastante presente, si bien el debate sobre este tema se ha circunscrito en general a dos aspectos: la preocupación por concentrar las acciones en unos países considerados prioritarios; y la creación de instrumentos de financiación plurianual, quedando fuera de la discusión otros aspectos tal vez más importantes que afectan a la estabilidad y profundidad de la cooperación. Uno de ellos, el referido al impulso de relaciones de asociación y partenariado basadas en la reciprocidad y la estabilidad aparece cada vez más mencionado en los documentos de planificación de los últimos años. Pese a ello, los frecuentes apuntes sobre la necesidad de establecer nuevas formas de asociación y cooperación no han encontrado apenas correspondencia en la previsión de fórmulas o instrumentos que los avalen o los hagan viables. Por el contrario, la lógica de la planificación ha continuado estando por el momento mucho más cercana a una filosofía basada en proyectos y estos a su vez se han basado cada vez más en las condiciones de financiación de los mismos.

[108] Algunos responsables públicos admiten que para las propias instituciones este modelo ha resultado en la práctica relativamente funcional en la medida en que limita las responsabilidades de la propia administración y reduce el campo de crítica sobre los posibles resultados.

Por lo que se refiere al intento de dotar de mayor eficiencia a la cooperación mediante el establecimiento de prioridades geográficas en términos de país, el mismo ha puesto de manifiesto algunos problemas del proceso de planificación. Por un lado, cabe señalar la ausencia de unos criterios compartidos entre las distintas instituciones a la hora de abordar esta cuestión, así como la inexistencia de referencias a la complementariedad de las problemáticas y las potencialidades de la CAPV y de sus distintos territorios. De esta manera, las prioridades han acabado por definirse sobre todo en base a la experiencia preexistente, lo que en la práctica supone dar por bueno lo realizado anteriormente sin estudiar su mayor o menor adecuación a las características y potencialidades de los distintos recursos y agentes de la CAPV.

Pero además, la importancia otorgada por casi todas las instituciones a dichas prioridades geográficas como principal instrumento para evitar la dispersión, se ha traducido en la práctica en la consideración de los países como único elemento de referencia, en detrimento de una reflexión estratégica más amplia sobre otros aspectos a tener en cuenta para propiciar la continuidad y evitar la fragmentación, o sobre el propio tratamiento de la cuestión territorial más allá de los Estados-nación y más en línea con la prioridad otorgada al desarrollo local.

4.7. La consideración de los instrumentos de información pública y participación de la sociedad vasca

La última cuestión de las abordadas en esta parte del trabajo es la que tiene que ver con la importancia concedida a la transparencia de las políticas y las actuaciones en materia de cooperación, y con el tratamiento otorgado a la participación de la sociedad en la definición y seguimiento de las mismas. Para ello analizaremos por un lado la previsión de mecanismos de información pública y rendición de cuentas de la política, y por otra parte, lo relativo a los instrumentos especialmente orientados a canalizar la opinión de la sociedad y de los agentes de cooperación. Se trata de dos asuntos que están íntimamente vinculados y que inciden directamente en la calidad de la política de cooperación, facilitando o limitando el debate, y más en general dando cauce a las distintas sensibilidades existentes en la sociedad.

En las próximas líneas analizaremos brevemente la manera en que ambos temas han sido considerados en los distintos documentos Por un lado, examinando los diferentes instrumentos de información general previstos, capaces de dar cuenta al conjunto de la sociedad de los objetivos perseguidos,

las intervenciones desplegadas, y los resultados obtenidos. Y por otra parte, analizando los órganos contemplados para articular la participación directa de los agentes de cooperación.

Instrumentos de información a la sociedad

La primera cuestión de interés a la hora de analizar la manera en que los diversos documentos de política se acercan a estas cuestiones es observar la consideración que los mismos realizan de los principios de información, transparencia, y participación, así como la definición que se lleva a cabo de mecanismos específicos para asegurar el flujo de información hacia el conjunto de la sociedad y la apertura de canales para en su caso, recabar opiniones de la ciudadanía.

Es preciso señalar de entrada que la Ley Vasca de Cooperación no establece ninguna previsión a este respecto, por lo que las instituciones no están legalmente obligadas a dar información a la opinión pública, y la manera de abordar este asunto depende en última instancia de la voluntad política de cada institución[109]. Ello, como se verá en seguida, ha sido lo que realmente ha sucedido, ya que los distintos documentos y planes directores abordan el tema de manera muy desigual. La única previsión que establece la Ley sobre la cuestión de la información está referida al Parlamento, a quien el Gobierno deberá enviar anualmente información sobre el grado de cumplimiento del Plan Director de Cooperación y sobre el grado de ejecución de las previsiones en él contenidas.

Por lo que respecta a los documentos de planificación de las distintas instituciones de la CAPV, la consideración de estos temas comienza con la elaboración de los planes directores, ya que con anterioridad a ellos, los esfuerzos de información pública realizados por algunas de ellas no respondían a una previa reflexión sobre el asunto. Sin embargo, el tratamiento que los temas de la información han recibido en unos y otros planes ha sido muy diferente. En el caso del Gobierno Vasco, su primer Plan Director (2005-2008) señala entre los principios básicos de la cooperación impulsada los de solidaridad, asociación, acompañamiento de procesos endógenos, integralidad, coordinación y corresponsabilidad, pero se omite cualquier referencia a otros principios como pueden ser los de transparencia o participación. En la Directriz I, dedicada

[109] En el preámbulo de la Ley hay una vaga alusión a la eficiencia y la transparencia en la ejecución de la política, para las cuales *"se ha hecho necesaria la creación de una estructura de gestión adecuada que asegure el óptimo uso de los fondos y garantice plenamente las labores de selección de proyectos, seguimiento de los mismos y evaluación de la cooperación realizada"*.

a plantear cuestiones relativas a promover una cooperación estructural de calidad, el punto 1.1. habla de *"Practicar una cooperación transparente y solidaria"*, sin más concreciones ni indicadores que puedan dar cuenta de dicha transparencia. De hecho en ninguna parte del plan director se alude a la necesidad de establecer mecanismos o instrumentos específicos que aseguren la información y la transparencia en lo relativo a la política y a las intervenciones en cooperación al desarrollo[110].

El segundo Plan Director (2008-2011) tampoco incluye entre los principios de la cooperación vasca ninguna mención al tema de la transparencia. Sin embargo, en la parte dedicada a la constitución de la nueva Agencia Vasca de Cooperación se señala que la misma *"establecerá un Sistema de Gestión que agilice la tramitación de las diferentes iniciativas, garantizando la transparencia y, en la medida de lo posible, la previsibilidad en la tramitación de las mismas"*. En cualquier caso, tampoco en este segundo plan director se establecen objetivos relacionados con la transparencia, la información, o la rendición de cuentas al conjunto de la sociedad.

El Plan Director conjunto de las Diputaciones Forales (2009-2011) tampoco desarrolla apenas las cuestiones referidas a la transparencia y la información a la sociedad sobre las políticas de cooperación. La única referencia a este asunto se plantea al hablar de la corresponsabilidad, que junto a la integralidad, asociación, coordinación, colaboración, y coherencia constituyen los principios inspiradores del plan. Dentro de dicho principio de corresponsabilidad se menciona la necesidad de incrementar la calidad, eficacia, eficiencia y transparencia de las estrategias de cooperación, sensibilización y educación para el desarrollo, pero no se establecen previsiones ni objetivos concretos relacionados con esta cuestión.

En el ámbito municipal es donde encontramos un mayor desarrollo programático en lo referido a la transparencia, información pública y la rendición de cuentas sobre las políticas de cooperación. El Ayuntamiento de Bilbao, en su primer Plan Director (2006-2009), si bien no mencionaba la transparencia como principio, aludía a la misma dentro del principio de solidaridad, señalando que dicha transparencia constituía una condición necesaria de la cooperación solidaria. En cambio, el segundo Plan (2010-2013) ya incorpora explícitamente los principios de calidad, eficacia y transparencia,

[110] Sólo se plantea una referencia genérica al tema al hablar de las características imprescindibles para una buena gestión, entre las que se citan la transparencia, la eficacia, eficiencia y la obligación de rendir cuentas.

señalando que *"estos tres aspectos -no recogidos expresamente en el anterior Plan- reflejan la necesidad de una gestión del Ayuntamiento de Bilbao planificada y orientada a resultados, los cuales sean evaluables. Además dichos resultados deben ser puestos en conocimiento del resto de actores y de la ciudadanía"*. En consonancia con esta consideración el plan incluye una directriz específica orientada a *"consolidar una política de transparencia a través de una comunicación e información constante y fluida, y una rendición de cuentas transparente del Ayuntamiento de Bilbao respecto a su política de Cooperación al Desarrollo"*, para la cual se establecen distintos indicadores de cumplimiento, entre los que figura el compromiso de difundir a través de la web municipal tanto las evaluaciones llevadas a cabo (sean estas intermedias y/o finales) como las memorias anuales de Cooperación al Desarrollo. Además, respecto a estas últimas se especifica que las mismas describirán los avances logrados para cada una de las líneas, objetivos y resultados, en base a los indicadores definidos, haciéndose referencia también a la ejecución presupuestaria real frente a la prevista, desglosada por áreas, sectores, modalidades e instrumentos. Finalmente, el Plan Director del Ayuntamiento de Bilbao, alude al papel de los medios de comunicación como canales de información a la ciudadanía sobre las acciones llevadas a cabo y los recursos públicos comprometidos en la cooperación al desarrollo, de cara *"a la necesaria transparencia y rendición de cuentas del Ayuntamiento"*.

Por su parte, el Plan Director del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2010-2013) establece también algunas previsiones específicas en el campo de la información pública. Por un lado, recoge el compromiso del Servicio de Cooperación al Desarrollo de elaborar una Memoria anual sobre la actividad desplegada que, además de ser incluida en la Memoria del Departamento de Relaciones Ciudadanas, estará disponible en la página web del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Al mismo tiempo, el plan director señala que para su difusión se editará también en soporte CD y se colgará en la página web del ayuntamiento. El plan especifica además las distintas vías de difusión de la política de cooperación a través de los medios de comunicación municipales. Por un lado, se refiere al subdominio que el Servicio de Cooperación al Desarrollo mantendrá en la página web del ayuntamiento en donde se incluirán tanto las informaciones relativas a la cooperación del ayuntamiento (planes, memorias, etc.), como a las herramientas necesarias para la presentación de solicitudes y gestión de subvenciones, o la información de las actividades organizadas por el propio servicio de cooperación. Y por otra parte, se plantea que se utilizarán asimismo las revistas municipales para ofrecer información tanto a

la ciudadanía como al personal del propio ayuntamiento sobre la política de cooperación. Finalmente, el Plan Municipal de Cooperación del Ayuntamiento de Donostia (2008-2011), pese a plantear diversas referencias genéricas a la transparencia no establece compromiso alguno en materia de información pública, rendición de cuentas, elaboración de memorias, o difusión a través de la web municipal, lo que contrasta con la preocupación demostrada en la práctica hacia estas cuestiones como se podrá ver en la parte de análisis de aplicación.

Un asunto a señalar es que, en el análisis del tratamiento otorgado a la información sobre la cooperación al conjunto de la sociedad y a la opinión pública, se observa una mayor incidencia en la idea de sensibilización que en la idea de participación. Ello hace que muchos documentos traten el tema de la información como parte de la estrategia de sensibilización y educación para el desarrollo, insistiendo mucho más en la explicación y/o denuncia de los problemas asociados a los procesos de desarrollo (pobreza, violación de los derechos humanos, etc.) o de sus causas, que a la información sobre la propia estrategia de intervención y los resultados de la misma. Es cierto que aquellas instituciones en las que la estrategia de educación para el desarrollo está más elaborada se plantean un vínculo entre ambas cuestiones, señalándose que la información sobre los problemas del desarrollo es la base y la condición para una mayor participación en la cooperación. Sin embargo, el tratamiento de la exposición pública de la política de cooperación, de los debates de los Consejos, de las evaluaciones, etc. apenas encuentra espacio en dichos análisis sobre la sensibilización y educación para el desarrollo.

Finalmente, una consideración obligada es la relativa a la ausencia prácticamente total de referencias a la posibilidad de colaboración entre las distintas administraciones públicas de la CAPV de cara a contar con herramientas de información coordinadas o armonizadas. La única excepción a este respecto es el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, que en su Plan Director (2010-2013) señala expresamente que dicho ayuntamiento se compromete, en la medida de sus posibilidades, a impulsar iniciativas que redunden en la mejora de la cooperación apoyada y realizada por las instituciones vascas, considerando prioritario, entre otros asuntos la recogida y acceso a la información de la cooperación pública vasca. Como consecuencia de esta ausencia cada institución ha planeado por separado -cuando lo ha hecho- la concepción y el diseño de sus propios mecanismos de información pública, al margen de la posible armonización con el resto de las instituciones. En el capítulo de Aplicación volveremos sobre esta cuestión.

Los órganos de participación

La necesidad de contar con órganos colegiados que canalizaran la participación de los agentes sociales que trabajan en materia de cooperación al desarrollo comenzó a hacerse presente desde los primeros momentos, si bien la misma se planteó sobre todo desde las ONGD al objeto de propiciar una mayor transparencia en la distribución de los fondos de cooperación, especialmente tras unos primeros años en los que la controversias entre estas entidades y la administración fueron recurrentes.

En 1998, y coincidiendo con algunos cambios en la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco, éste promulgó un decreto por el que se creaba el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi[111], como órgano promotor de la participación de las Administraciones Públicas, Organizaciones No Gubernamentales y otros Agentes Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco en las políticas sobre Cooperación al Desarrollo.

A dicho Consejo se le atribuyeron un amplísimo numero de atribuciones de asesoramiento, establecimiento de criterios y prioridades de política, vigilancia sobre la actuación de los agentes sociales, elaboración de criterios de evaluación de proyectos, impulso de actividades de sensibilización, propuesta de actuaciones en materia de emergencia, realización de estudios e informes, etc. Desde el punto de vista que aquí nos interesa, resaltaremos que el Consejo era competente para recabar ideas y propuestas de la sociedad civil respecto a políticas de cooperación al desarrollo, así como para informar a la sociedad vasca de la labor desarrollada anualmente por el propio Consejo y para velar por la calidad y la transparencia de la ayuda al desarrollo.

Y en cuanto a la conformación del Consejo, se decidió que el mismo estuviera constituido por los diez miembros de la Comisión Gestora del FOCAD; un representante de EUDEL; siete representantes de las ONGD vascas; un representante de las Órdenes Religiosas con implantación en Euskadi; dos representantes de entidades que trabajaran en ámbitos relacionados con la Cooperación al Desarrollo (uno de ellos proveniente del sector de la formación profesional, y el otro vinculado a la creación de microempresas y/o

[111] El preámbulo del decreto justificaba la creación del Consejo señalando que *"el volumen alcanzado ya en el presente y las perspectivas de crecimiento futuro aconsejan la creación de una plataforma de encuentro y participación de los diferentes actores implicados para propiciar una reflexión conjunta sobre el estado actual de la Cooperación Vasca al Desarrollo y explorar nuevas vías de actuación, siempre con el objetivo de aumentar en calidad, eficacia y transparencia las acciones solidarias dirigidas hacia los Países en Vías de Desarrollo".*

cooperativas); y finalmente una persona vinculada por su origen con los *Países en Vías de Desarrollo*. Como puede observarse, dicha composición reflejaba una extraña mezcla de personas representativas de organizaciones o entidades formalmente constituidas -lo que obligaba a un proceso de elección en el seno de las mismas-, y personas *vinculadas* a determinados sectores o incluso a países, lo que evidentemente restaba cualquier legitimidad a la representación ejercida por ellas.

La composición del Consejo fue objeto de diversos comentarios críticos que consideraron que la misma garantizaba el control absoluto del Gobierno Vasco bien directamente, bien mediante la elección o cooptación de las personas *vinculadas*. Al mismo tiempo, algunos análisis -como los ya mencionados de Alonso- señalaron que en la composición del consejo se apreciaba la ausencia de la universidad, del sector privado, y de expertos en cooperación (Alonso, 2002)[112]. Otra de las ausencias destacadas desde diversos sectores[113] fue la de *Euskal Fondoa*, institución con mayor experiencia y representatividad en el ámbito de la cooperación que EUDEL, y que sin embargo quedó fuera del Consejo mientras esta última pasó a formar parte del mismo.

En 2008 el Consejo Asesor fue sustituido por el nuevo Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo, órgano previsto en la Ley de Cooperación de 2007, y que presentaba algunas novedades respecto al anterior, con una definición de funciones parcialmente distinta, y un nuevo esquema de representación. En este sentido, en la nueva regulación se promovió una representación casi paritaria entre la parte de la administración y la correspondiente a las organizaciones y entidades sociales. En lo que toca a la administración, lo más relevante fue la incorporación de representantes de diversos departamentos del Gobierno Vasco -lo que parecería orientado a buscar una mayor implicación de los mismos en las intervenciones de cooperación-, así como de una representación de *Euskal Fondoa* -que venía a reparar su anterior marginación del Consejo Asesor- y otra de Emakunde -lo que a su vez representaba una clara opción por subrayar el enfoque de género en la orientación de la cooperación-. Y por lo que respecta a la parte social fueron incluidos, además de las ONGD de la Coordinadora,

[112] El decreto sólo otorgaba al presidente del Consejo la capacidad de solicitar la eventual participación -con voz pero sin voto- de personas especializadas en los temas que en cada caso fueran objeto de tratamiento. Por otra parte, en 2001, el Gobierno Vasco propuso la incorporación al Consejo de una representación de la Universidad, propuesta que en aquél momento no fue aceptada por las ONGD.

[113] Alboan (2007) se refirió a esta ausencia como una anomalía, planteando que la misma provocaba que en el Consejo no estuvieran todos sino *"casi todos"* los agentes de cooperación.

seis representantes de otros agentes sociales vascos de cooperación para el desarrollo, no pertenecientes a la Coordinadora de ONGD de Euskadi e inscritos en el Registro de Agentes previsto en la Ley de Cooperación[114]. Es preciso señalar asimismo que además del Consejo como órgano formal y reglamentario, la Ley de Cooperación establece en su artículo 17 que para la elaboración de los planes directores, habilitará también *"los mecanismos de participación y consulta que sean oportunos, a fin de conocer las diferentes sensibilidades y propuestas existentes entre los agentes de cooperación para el desarrollo"*.

Por lo que respecta al resto de instituciones de la CAPV, las preocupaciones relacionadas con la participación han tenido una presencia desigual. En el caso de las diputaciones forales, no se ha previsto ningún órgano de participación en ninguna de las tres, ni tampoco el Plan Director conjunto (2009-2011) establecía previsión alguna a este respecto. Únicamente, al hablar de la calidad, eficacia, eficiencia y transparencia de las estrategias de cooperación, sensibilización y educación para el desarrollo se mencionaba la necesidad de garantizar *"espacios de participación de sectores significativos de la sociedad civil"*.

En los ayuntamientos sí que existió desde casi los primeros momentos un análisis sobre estas cuestiones que se tradujo en la creación de diversos Consejos, con bastantes años de antelación a la publicación de los respectivos planes directores. El Ayuntamiento de Donostia fue el primero de los tres -y la primera institución pública de la CAPV- en crear un órgano de participación y control en materia de Cooperación, lo cual tuvo lugar en 1996 con la constitución del Consejo Municipal para la Cooperación al Desarrollo y la Defensa de los Derechos Humanos[115], que posteriormente daría paso en 2008 al Consejo Asesor de Cooperación y Educación para el Desarrollo. Por su parte, Vitoria-Gasteiz creó el Consejo de Cooperación al Desarrollo en 1999, siendo concebido como un órgano consultivo. En el caso de Bilbao el Consejo Municipal de Cooperación fue constituido en 2005, como órgano colegiado de naturaleza consultiva, informativa y de participación institucional, social, política y ciudadana para la definición y seguimiento de la política de Cooperación para el Desarrollo y Solidaridad del Ayuntamiento de Bilbao. El primer plan director planteó además, la participación

[114] Una de las críticas recogidas a la composición del Consejo se refiere a la ausencia en el mismo de los Ayuntamientos de las tres capitales, dada la experiencia y la trayectoria de los mismos.

[115] La importancia concedida al tema de la participación en este Ayuntamiento se encontraba plasmada ya en el Informe *Nondik-Nora* de 2003, en el que dicho asunto ocupaba un lugar relevante.

de las organizaciones de mujeres y feministas de Bilbao en la estrategia de cooperación, para lo cual se debía facilitar su presencia en la correspondiente comisión del Consejo.

En el **Cuadro nº 6** se recoge la información más relevante sobre los distintos órganos de participación (Consejos) contemplados para cada una de las instituciones de la CAPV que han sido estudiadas. Si exceptuamos el caso de las diputaciones que, como ya se ha señalado, no han contemplado la creación de este tipo de órganos, tanto el Gobierno Vasco como los ayuntamientos han atribuido a los Consejos un amplio número y variedad de funciones. De manera general dichas funciones revelan una notable preocupación por asuntos tales como la planificación estratégica, la coherencia de políticas, la calidad y transparencia de la cooperación, o la coordinación interinstitucional. Sin embargo, una lectura atenta del conjunto de responsabilidades encomendadas a los Consejos arroja cuando menos una sombra de duda sobre la viabilidad de llevarlas a cabo, sobre todo si se tiene en cuenta la ausencia de previsiones en cuanto a la dotación de medios para su funcionamiento[116].

Por lo que se refiere a la composición de dichos Consejos, en los de ámbito general de la CAPV ha prevalecido la idea de representación, en tanto en los correspondientes a los Ayuntamientos se prevé la presencia -al menos en el Pleno del Consejo- de todas las organizaciones de cooperación que estén inscritas en el correspondiente registro, quedando para la Comisión permanente un ámbito de trabajo en principio más continuado y operativo. Sin embargo, la previsión de reuniones que se establece para cada uno de los casos, no permite visualizar adecuadamente este reparto de funciones.

Finalmente, un asunto sobre el que es preciso llamar la atención es el de la posible superposición de funciones entre el Consejo Vasco de Cooperación y el Consejo Rector de la Agencia ya que ambos consejos tienen atribuidas responsabilidades en materia de planificación estratégica, relacionadas con los planes y actividades a impulsar y llevar a cabo. Asimismo, se observan posibles solapamientos entre algunas tareas del Consejo y las encomendadas a la Comisión Interinstitucional[117].

[116] El Ayuntamiento de Bilbao sí contempla un pequeño presupuesto anual para el funcionamiento del Consejo, lo que incluye una contratación para llevar la secretaría del mismo.

[117] Entre ellas las relacionadas con la Coherencia de Políticas de las Administraciones Publicas de la CAPV, y con el debate de iniciativas e informes de las distintas Administraciones de la CAPV.

Cuadro 6. Composición y Funciones de los Consejos de Cooperación

	Denominación y Comisiones de trabajo previstas	Año creación	Composición	Funciones	Periodicidad establecida
CAPV	**Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi**	1998	10 miembros del FOCAD. 1 representante de EUDEL. 7 representantes de ONGD. 1 representante de órdenes religiosas. 2 representantes de entidades vinculadas (formación profesional, y cooperativas). 1 persona vinculada por origen a los PVD. 1 representante de Emakunde (desde 1999). 1 representante del ámbito de la infancia (desde 2000).	Asesorar al FOCAD en materia de cooperación al desarrollo. Proponer criterios y prioridades de la política. Velar por su calidad, eficacia y transparencia. Velar por la correcta actuación de los agentes sociales que operan en este ámbito. Proponer criterios de evaluación de proyectos. Proponer e impulsar iniciativas de SyED. Promover el cumplimiento de las recomendaciones internacionales. Proponer iniciativas para hacer frente a las catástrofes y situaciones de emergencia. Conocer previamente los anteproyectos de las normas elaboradas en el ámbito de la Cooperación por la SAE. Asesorar sobre la coherencia de otras políticas de las Administraciones Públicas Vascas con los objetivos del Programa de Cooperación al Desarrollo. Realizar estudios y/o informes que promuevan el conocimiento de las desigualdades Norte/Sur. Redactar un informe anual sobre la cooperación al desarrollo realizada en o desde la CAPV para ser tramitado al Parlamento. Recabar ideas y propuestas de la sociedad civil respecto a políticas de cooperación al desarrollo. Informar a la Sociedad Vasca de la labor desarrollada anualmente por el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo. Proponer la organización de encuentros, jornadas, congresos y/o actividades relativas a la solidaridad y cooperación al desarrollo. Proponer criterios de actuación coordinada entre instituciones públicas y agentes sociales para el desarrollo de proyectos de ámbito comarcal y/o regional. Impulsar el establecimiento de relaciones y/o convenios con Administraciones y entidades públicas o privadas.	4 reuniones ordinarias al año.

Continuación

	Denominación y Comisiones de trabajo previstas	Año creación	Composición	Funciones	Periodicidad establecida
CAPV	**Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo** (nota: todas las funciones menos la primera se refieren al conjunto de instituciones de la CAPV) **Comisiones**: Comisión permanente Comisión Ayuda Humanitaria Otras posibles Comisiones creadas por el pleno	2008	Consejero/a responsable de la Cooperación. 8 representantes de distintos departamentos del Gobierno. Director/a de la Agencia Vasca de Cooperación. Presidente/a Comisión de DD.HH. del Parlamento. 1 representante de Emakunde. 3 representantes de las Diputaciones. 1 representante de EUDEL. 1 representante de *Euskal Fondoa*. Presidente/a de la Coordinadora ONGD Euskadi. 9 representantes de ONGD de la Coordinadora. 6 representantes de otros agentes sociales de cooperación y ONGD ajenas a la Coordinadora.	Informar con carácter previo y preceptivo las disposiciones del GV en materia de Cooperación. Informar con carácter previo y preceptivo la estructura y organización de la Agencia. Informar con carácter previo y preceptivo los Planes plurianuales y anuales y las evaluaciones de los mismos. Informar anualmente sobre Coherencia de Políticas de las Administraciones Publicas CAPV. Conocer y debatir iniciativas e informes de las distintas administraciones de la CAPV. Proponer iniciativas para la mejora de la calidad de la Cooperación. Asesorar a los Agentes de Cooperación de la CAPV. Proponer la elaboración y debatir informes monográficos.	4 reuniones ordinarias al año.

Continuación

	Denominación y Comisiones de trabajo previstas	Año creación	Composición	Funciones	Periodicidad establecida
CAPV	**Consejo Rector de la Agencia Vasca de Cooperación**	2010	Presidente/a de la Agencia. Cuatro vocales representantes de otros departamentos y organismos del Gobierno Vasco. Tres vocales representantes del Consejo Vasco de Cooperación Desarrollo, elegidos de entre sus miembros integrantes de la parte social. Dos vocales, en representación del Parlamento Vasco. El/la directora/a de la Agencia, que ostentará la Secretaría del Consejo.	Aprobar los planes generales de actividades de la Agencia. Acordar y proponer la aprobación de las convocatorias de las diferentes ayudas y subvenciones, así como los criterios básicos para otorgarlas. Elaborar el anteproyecto de presupuesto anual de la Agencia. Aprobar la memoria anual de las actividades de la Agencia. Elaborar la propuesta de las plantillas y el régimen retributivo del personal. Proponer la modificación del reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia. Proponer al Gobierno Vasco el nombramiento y cese del director/a de la Agencia. Controlar la gestión de la Dirección de la Agencia y exigir a esta las responsabilidades que procedan. El seguimiento, la supervisión y el control de la actuación de la Agencia. Cualesquiera otras funciones que le encomiende el reglamento de la Agencia.	Cuatro reuniones al año.
Diputación de Álava					
Diputación de Bizkaia					
Diputación de Gipuzkoa					

Continuación

	Denominación y Comisiones de trabajo previstas	Año creación	Composición	Funciones	Periodicidad establecida
Ayto. de Bilbao	**Consejo Municipal de Cooperación** **Comisiones:** Comisión Ejecutiva Otras posibles Comisiones de Trabajo	2005	**Pleno:** Ayuntamiento. ONGD inscritas en el Registro Municipal. Partidos políticos con representación municipal (sin voto). **Comisión Ejecutiva:** 2 representantes del Ayto. 4 representantes de ONGD. Otros 2 representantes de ONGD (sin voto). Secretaria (sin voto).	Asesorar al Ayuntamiento en materia de Solidaridad y Cooperación al Desarrollo. Proponer prioridades y criterios de actuación y velar por la calidad, eficacia y transparencia de la Cooperación. Participar en la redacción de los reglamentos, ordenanzas y convocatorias de subvenciones. Dictaminar sobre asuntos consultados por el Pleno del Ayuntamiento y realizar propuestas al mismo. Promover un Plan Estratégico cuatrienal. Evaluar las actuaciones municipales en cooperación y realizar un Informe anual. Promover la coherencia del resto de políticas municipales con la política de la Cooperación. Informar las resoluciones de las convocatorias. Promover la Sensibilización y Educación para el Desarrollo. Promover participación ciudadana. Promover la Coordinación interinstitucional.	**Pleno:** Una reunión ordinaria con carácter semestral. **Comisión Ejecutiva:** 4 reuniones ordinarias al año.
Ayto. de Vitoria-Gasteiz	**Consejo de Cooperación al Desarrollo** **Comisiones:** Posibles Comisiones de Trabajo.	1999	Alcalde/sa o Concejal delegado/a. 1 representante de cada partido político municipal. Un representante por ONGD. Representantes de otras instituciones relacionadas con la cooperación municipal. Personas expertas o relevantes (sin voto).	Promover la calidad de la cooperación al desarrollo Elaborar propuestas para el municipio en materia de cooperación al desarrollo. Fomentar la participación ciudadana y la de los sectores afectados. Debatir la información, el seguimiento y evaluación de programas anuales de cooperación al desarrollo. Potenciar la coordinación de actuaciones en cooperación de instituciones públicas y privadas. Fomentar la aplicación de políticas y actuaciones municipales integrales. Promover estudios e informes sobre cooperación al desarrollo. Participar en el diseño de la formación en esta materia.	Una reunión ordinaria de carácter trimestral.

Continuación

	Denominación y Comisiones de trabajo previstas	Año creación	Composición	Funciones	Periodicidad establecida
Ayto. de Donostia	Consejo Municipal para la Cooperación al Desarrollo y la Defensa de los Derechos Humanos	1996	Alcalde. Concejala de Cooperación y Tolerancia. Representantes de grupos municipales. Representantes de ONG de Donostia. Otras entidades con personalidad jurídica sin ánimo de lucro vinculadas a proyectos de cooperación. Técnicos expertos nombrados por el alcalde. Representantes de asociaciones de DDHH.	Proponer criterios y prioridades que deben regir la concesión de ayudas municipales al Desarrollo. Informar los proyectos que se presenten previamente a su aprobación por el Gobierno Municipal. Presentar programas de actuación. Seguimiento periódico de la ejecución de los proyectos y del nivel de cumplimiento global de la ayuda municipal al Desarrollo. Extender entre los donostiarras, especialmente entre la juventud, el principio de solidaridad y cooperación con los países del Sur. Desarrollar campañas de sensibilización a favor de los DDHH, la paz y la tolerancia.	No especifica. Cuatro veces al año.

Continuación

	Denominación y Comisiones de trabajo previstas	Año creación	Composición	Funciones	Periodicidad establecida
Ayto. de Donostia	**Consejo Asesor de Cooperación y Educación para el Desarrollo** **Comisiones:** Comisión Permanente Otras posibles Comisiones de Trabajo	2008	El Alcalde/sa o delegado/a del área de cooperación. El Concejal/a Delegado/a de Cooperación. Un representante de cada ONGD, Fundación o entidad sin ánimo de lucro, vinculadas a la cooperación y/o educación para el desarrollo, e inscritas en el Registro del Ayuntamiento. Un/a representante de la Coordinadora de ONGD de Euskadi-Delegación Gipuzkoa. Un/a concejal/a de cada grupo municipal. Tres personas físicas elegidas por sorteo entre las que formen parte de las listas de personas interesadas.	Proponer prioridades y criterios de actuación y velar por la calidad, eficacia y transparencia de la Cooperación. Promover un Plan Estratégico cuatrienal. Promover el Programa Anual de Actividades y de la memoria correspondiente. Asesorar en la elaboración de proyectos,programas y medidas municipales de cooperación y ED. Asesorar en los criterios para las bases de las convocatorias públicas y para la selección de proyectos. Emitir (si se le solicita) un informe previo a la propuesta de resolución del destino de los fondos municipales de cooperación y ED. Evaluar anualmente las actuaciones municipales en materia de la cooperación y ED. Emitir dictamen sobre otros asuntos solicitados por el pleno del Ayuntamiento. Promover la coherencia del resto de políticas municipales con la política de la Cooperación y ED. Promover dinámicas de cooperación y educación para el desarrollo en la ciudad. Promover el adecuado cumplimiento de las Leyes Vasca y Estatal de Cooperación y de las recomendaciones emanadas de Organismos Internacionales en esta materia. Cualesquiera otras funciones que se establezcan en el seno del Consejo.	

Consideraciones generales

Llegados a este punto podemos resaltar algunos aspectos más relevantes sobre las reflexiones acerca de la transparencia, y sobre el tratamiento otorgado a la información y la participación en los documentos de planificación.

De manera general se observan ciertas contradicciones en el tratamiento otorgado a la información dentro de los documentos de planificación, poniéndose mayor énfasis en estas cuestiones cuando se refieren a la puesta en marcha de las intervenciones y menos cuando se trata de plantear la participación en el debate, seguimiento y evaluación de la propia política. En este segundo ámbito, las referencias son escasas y en algunas instituciones inexistentes. Todo ello se refleja en una escasa preocupación por definir y concretar objetivos relacionados con la participación social en el debate de las políticas y sobre todo con la revisión de mecanismos e instrumentos de información al conjunto de la sociedad. Sólo dos instituciones, los Ayuntamientos de Bilbao y de Vitoria-Gasteiz se plantean objetivos y definen compromisos explícitos sobre esta última cuestión en sus planes directores. En cualquier caso, ninguno de los Planes Directores se hace eco de las recomendaciones internacionales en esta materia, ni de las directrices emanadas de la IATI (International Aid Transparency Initiative), surgida tras los acuerdos alcanzados en el Plan de Acción de Accra.

Como ya se ha señalado, se observa también una cierta tendencia a plantear las cuestiones relativas a la información como parte de la estrategia de sensibilización lo cual, si bien tiene aspectos positivos, dificulta una reflexión más específica sobre los aspectos relacionados con el acceso de la ciudadanía a la información (memorias económicas, bases de datos, resultados de evaluaciones realizadas, etc.) que sin embargo es fundamental desde el principio de transparencia, el cual por otra parte tiene una escasa presencia en los documentos de planificación. Es también llamativa, a la vez que preocupante, la inexistencia de referencias -salvo la ya mencionada del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz- a la necesidad de armonizar la información proporcionada por unas y otras instituciones, o la conveniencia de plantear alguna estrategia conjunta en este campo.

Por otra parte, y en lo que se refiere a los canales de participación establecidos a través de los Consejos, cabe señalar las diferencias existentes en la definición de unos y otros, tanto en lo referente a sus funciones, como en lo relativo a las entidades representadas. Pero más allá de estas diferencias, tal vez lo más relevante sea constatar la magnitud y la importancia de

las responsabilidades otorgadas a los mismos, hasta el punto de hacerlos depositarios de algunos de los grandes retos presentes como los relativos a la coherencia de políticas, la calidad o la coordinación interinstitucional. Se trata en algunos casos de asuntos que no se encuentran resueltos en los planes directores ni en otros documentos de política, y cuya resolución no parece que pueda encontrarse fácilmente por la vía de los Consejos.

Finalmente, se constata una cierta dificultad para concretar la representación de las entidades que trabajan en cooperación al desarrollo pero que no son organizaciones exclusivamente especializadas en esta materia como lo son las ONGD. Ello tiene que ver en buena medida con la escasa atención prestada a la organización de registros de Agentes de Cooperación y más en general, con las restricciones establecidas en algunos documentos para la incorporación a esta tarea de diferentes tipos de actores sociales. Un ejemplo de esto último es la ausencia en todos los casos de referencias a la Universidad como posible miembro de los Consejos, en contraste con lo que sucede en diversas CC.AA.

Capítulo 5.
La gestión y aplicación de la política de cooperación de las instituciones de la CAPV

En esta segunda parte del estudio, centramos nuestra atención en la manera en que la política de cooperación -cuyo diseño se ha estudiado en anteriores apartados- ha sido efectivamente aplicada y llevada a la práctica. Se trata de una tarea ciertamente compleja, pues afecta a diferentes ámbitos sobre los cuales la información disponible es muchas veces escasa o incompleta. En nuestro caso, si bien una parte de la información -la referida a las intervenciones llevadas a cabo- está documentada, otra parte de la misma -la referida a los medios dispuestos y al funcionamiento de los instrumentos diseñados- se encuentra dispersa y sin recoger, por lo que se ha tenido que recurrir en muchos casos a la información oral transmitida por personas que han estado directamente relacionadas con la gestión de las políticas de cooperación a lo largo de estos años.

Por otro lado, una parte sustancial del análisis de aplicación tiene que ver con la relación existente entre los objetivos y prioridades establecidas por un lado, y las intervenciones efectivamente llevadas a la práctica por otro. El principal problema a este respecto reside en la posibilidad de contar con una información adecuada acerca de dichas intervenciones, lo que resulta fundamental si se pretende llevar a cabo un análisis de conjunto, que abarque a todas las instituciones estudiadas. Sin embargo, la documentación presenta numerosas lagunas de información y además no es homologable entre unas y otras instituciones, existiendo importantes carencias de los sistemas de información de las mismas. Ello, lógicamente, ha supuesto una importante limitación para el alcance de este análisis de aplicación.

La relevancia de dicho análisis de aplicación viene dada por varios factores. Por un lado, la valoración de los medios dispuestos permite analizar no sólo la coherencia y viabilidad de la política diseñada, sino también la existencia de procedimientos y fórmulas de actuación potencialmente más relevantes que otras en las distintas instituciones. Y por otra parte, es preciso aludir al examen de la eficiencia de la política, mediante la consideración y estudio de los medios dispuestos y el funcionamiento de los mismos.

Para abordar las distintas cuestiones relacionadas con el análisis de aplicación, hemos dividido el capítulo en cinco grandes bloques, en los que se resumen los aspectos más relevantes que han podido ser estudiados.

El primer bloque comprende el examen de los medios previstos y dispuestos para la aplicación de las políticas, contemplándose dentro del mismo

tanto su autonomía y articulación institucional, como la dotación y cualificación técnica de los mismos, o la calidad de los sistemas de información diseñados.

El segundo bloque está dedicado a exponer una visión general sobre la orientación de los fondos gestionados presentándose algunas tendencias observadas que permitan un primer diagnóstico sobre la puesta en práctica de la política.

En el tercer bloque se realiza un análisis de la relación entre la política diseñada y las intervenciones llevadas a cabo, centrándose la atención en las prioridades previamente establecidas, los agentes considerados, y las modalidades e instrumentos de cooperación previstos.

El cuarto bloque está referido a los mecanismos de coordinación y a la manera en que los mismos han venido funcionando.

Y finalmente, en el quinto bloque se analizan las cuestiones relativas a los instrumentos de información, así como la puesta en marcha de los mecanismos de participación y el funcionamiento de los órganos previstos a tal fin.

Gráfico nº 3.Agrupación temática de los diferentes asuntos contemplados en el análisis de gestión y aplicación

En definitiva, este capítulo se centra en el estudio de aquellas cuestiones que afectan a la puesta en práctica de la(s) política(s) de cooperación y a los medios e instrumentos dispuestos para ello, lo que se ha denominado

análisis de Gestión y/o Aplicación[118]. De acuerdo a este planteamiento, los siguientes apartados abordan este asunto tomando como referencia los cinco bloques señalados.

5.1. Los medios dispuestos para la aplicación de las políticas

Como ya se ha señalado, la primera cuestión a examinar a la hora de valorar la aplicación de las políticas de cooperación es el despliegue de medios dispuestos para ponerla en práctica ya que -más allá de los resultados obtenidos en términos de impacto- de ello depende la misma posibilidad de realizar lo previsto en los documentos de planificación.

De manera general es preciso destacar la escasez de medios que ha caracterizado la aplicación de estas políticas, lo que resulta especialmente llamativo si se compara con otros ámbitos de la administración y con la cantidades de recursos que los mismos deben gestionar. Se trata de un problema que -con diversos matices- aqueja al conjunto de las instituciones estudiadas, ya que en todas ellas los diversos medios dispuestos han sido precarios e insuficientes, especialmente si se tiene en cuenta el carácter de los objetivos perseguidos y la mencionada magnitud de los recursos financieros asignados. Sin embargo, los problemas relacionados con los medios dispuestos van más allá de la mera dotación cuantitativa de los mismos y afectan a otras cuestiones, como la ubicación de la cooperación dentro del organigrama institucional, la experiencia y cualificación de las personas responsables, o los sistemas de información existentes. Se trata de asuntos que afectan no sólo a la capacidad de poner en práctica las políticas, sino también a la eficiencia de las mismas, y de los que damos cuenta a continuación.

La autonomía y la articulación institucional de la cooperación

Si bien la cooperación al desarrollo no puede sustraerse por completo al debate político, ni pretender ser una cuestión meramente técnica gestionada por expertos, lo cierto es que se trata de una tarea extremadamente compleja y especializada en la que resulta muy difícil poner en marcha

[118] El Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española, señala que la Evaluación de Gestión y/o Aplicación tiene por objetivos *"valorar la forma en que se gestiona y aplica la AOD en sus diferentes formatos y niveles de planificación. Se trata de analizar la capacidad de los centros de planificación y gestión de la intervención en relación con su diseño, aplicación, seguimiento y evaluación, y de examinar la implicación y coordinación de los centros gestores, de donantes y receptores, en dichas tareas, determinando el rol de cada uno, la idoneidad de la organización y la suficiencia en la dotación de recursos"* (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, 2007).

determinadas dinámicas y relaciones de colaboración. Por ello, la política de cooperación requiere, para su puesta en práctica, de una relativa autonomía de gestión, que permita una cierta continuidad de la misma más allá de los cambios producidos en los órganos de gobierno de las distintas instituciones. Evidentemente, ello tiene que ver con la necesaria búsqueda de consensos básicos que permitan esa continuidad, y a cuya necesidad nos hemos referido en la parte anterior de este trabajo.

Sin embargo lo cierto es que, en algunas de las instituciones vascas, la cooperación al desarrollo no ha contado con la necesaria continuidad en lo referido a su gestión, habiendo estado en muchos momentos al albur de los cambios políticos que se iban produciendo. En el caso del Gobierno Vasco, que gestiona la mayoría de los fondos en la Comunidad Autónoma, puede observarse una estructura de dirección y gestión de la cooperación cuya articulación orgánica ha ido variando a lo largo del tiempo. Después de depender directamente de Lehendakaritza y estar integrada en la Secretaría de Acción Exterior (bajo la dirección política de EAJ-PNV), la Dirección de Cooperación pasó a estar adscrita al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, en este caso bajo la dirección política de EB-IU tras la entrada de esta fuerza política en el gobierno tripartito en 2001. En 2009, con el nuevo cambio de Gobierno, la Dirección de Cooperación se situó inicialmente en el Departamento de Asuntos Sociales para después, en 2011, ubicarse de nuevo en la Lehendakaritza, en ambos casos bajo dirección política del PSE-EE.

Todos estos cambios han tenido diversas consecuencias negativas ya que, al calor de los mismos, se han generado momentos de incertidumbre y discontinuidad que han afectado tanto a la orientación política como al funcionamiento operativo de la cooperación[119]. En este sentido, la reciente puesta en marcha de la Agencia Vasca de Cooperación supone un cambio cualitativo en la manera de entender la gestión de la misma, la cual debería favorecer una mayor continuidad en la orientación y puesta en práctica de la cooperación, con mayores dosis de autonomía, y sin las rupturas que en ocasiones han venido produciéndose tras los cambios de gobierno y de ubicación de los órganos rectores de aquella.

[119] Algunas de las personas entrevistadas han defendido la importancia de que la cooperación esté adscrita a la Lehendakaritza de cara a su legitimación interna y su capacidad de incidencia sobre el resto de departamentos del gobierno, fortaleciendo así su carácter de política pública, frente a la percepción más sectorial o de política asistencial que pudiera generar su inclusión en otros departamentos como Bienestar Social.

En el caso de las diputaciones ya se ha explicado anteriormente que las mismas aportaban inicialmente sus fondos al FOCAD -gestionado desde el Gobierno Vasco-, por lo que carecían de unidades administrativas encargadas específicamente de la cooperación al desarrollo. Tras el paulatino abandono del FOCAD por parte de las diputaciones, la cooperación pasó a ser gestionada desde distintos departamentos dentro de éstas. En el caso de Álava, el tema estuvo adscrito al Departamento del Diputado General entre los años 1999 y 2007, pasando al Departamento de Juventud y Promoción Social en 2008, año en que se creó, dentro de dicho departamento, el Servicio de Cooperación al Desarrollo y Derechos Humanos. Por su parte, la Diputación Foral de Gipuzkoa atendió los temas de la cooperación entre 2004 y 2007 desde el Departamento de Derechos Humanos, Empleo e Inserción Social, para en 2008 crear una Dirección de Cooperación al Desarrollo, Políticas de Igualdad, y Derechos Humanos adscrita al Departamento de Deportes y Acción Exterior. Finalmente, la Diputación Foral de Bizkaia comenzó a gestionar de forma directa sus fondos para cooperación en 2001 a través del Gabinete del Diputado General. En 2007 se creó la Dirección de Igualdad y Derechos Ciudadanos, adscrita a ese mismo Gabinete, uno de cuyos cometidos es la cooperación para el desarrollo. Y posteriormente, desde 2011 hasta la actualidad, esta Dirección pasa a depender del Departamento de Acción Social.

En cualquier caso, es preciso señalar que, en lo referente a las diputaciones, su progresiva salida del FOCAD no fue acompañada de una correspondiente definición y dotación de nuevos órganos de gestión de la cooperación sino que la opción fue la subcontratación externa de la mayor parte de las tareas relacionadas con la misma, incluyendo en muchos casos la redacción de las bases de las convocatorias, la baremación y puntuación de los proyectos, el seguimiento de expedientes, etc. Esta opción se justificaba en buena medida desde una idea de eficiencia basada en la máxima limitación de los gastos administrativos, asunto relacionado con la renuncia a tener una política propia de cooperación y la limitación de ésta a la convocatoria de subvenciones. Sólo posteriormente, con la consolidación de la cooperación foral al margen del Gobierno Vasco y el inicio de la colaboración entre las diputaciones irían corrigiéndose estos aspectos y dotándose de mayores medios.

Por último, los ayuntamientos de las tres capitales presentan situaciones diferentes entre ellos. Vitoria-Gasteiz es sin duda el que tiene una más larga trayectoria en lo referente a la gestión de la cooperación. Este servicio de cooperación, -cuya creación fue una decisión pionera en todo el Estado español-, comenzó dependiendo de Alcaldía, pasando poco después a enmarcarse en el Departamento de Promoción Económica (1992), donde se

dotó de una plaza y se contrató a un técnico en 1993. En 1995 pasó a Intervención Social, y en 1998 se creó un departamento dependiente de Presidencia, que posteriormente pasó a llamarse de Relaciones Ciudadanas, hasta que en 2011 se adscribió a Asuntos Sociales. En el caso del Ayuntamiento de Bilbao, las actividades de cooperación dependieron directamente de Alcaldía en los primeros momentos, pero a partir de 2003 se encuadraron en el Área de Mujer y Cooperación al Desarrollo, y ya posteriormente en la de Igualdad, Cooperación y Ciudadanía. Y por lo que se refiere al Ayuntamiento de Donostia, en 1996 se creó el Departamento de Cooperación y Tolerancia, mientras que desde 2007 los temas de cooperación pasaron a incluirse en la Dirección de Juventud, Educación, Cooperación, Igualdad y Derechos Humanos

Muchos de los cambios habidos en las estructuras de cooperación de unas y otras instituciones se encuentran íntimamente relacionados con la ausencia de unos consensos básicos capaces de mantener una cierta autonomía de la cooperación al desarrollo preservándola de algunas consecuencias derivadas de los cambios políticos. Algunos episodios habidos a lo largo de la pequeña historia de la cooperación vasca al desarrollo dan cuenta de problemas en este sentido que han restado eficacia y credibilidad a la política de cooperación. Un ejemplo de ello fue el abandono que -con el cambio en el Gobierno Vasco- se produjo en 2001 del proceso que se había abierto para revisar la política de cooperación seguida[120], proceso en el cual había participado un gran número de agentes de la sociedad vasca dando origen a un detallado diagnóstico de problemas y a una primera batería de recomendaciones. Algunas de las recomendaciones presentes en aquellos documentos -y que fueron abandonadas- constituyen hoy todavía retos pendientes de las políticas de cooperación en Euskadi, como la coordinación y complementariedad entre las instituciones de la CAPV, la necesidad de superar el modelo basado en ONGD, la conveniencia de movilizar diversos tipos de recursos de la sociedad, la implicación de las propias instituciones en la cooperación, o el impulso a otro tipo de relaciones de cooperación más estables.

Lo sucedido con las diputaciones forales es otra muestra de la inestabilidad y de los problemas generados por los cambios políticos. Por un lado, algunos de estos cambios estuvieron en el origen del progresivo abandono del FOCAD por parte de las diputaciones, mostrando la dificultad de mantener

[120] Nos referimos al proceso de reflexión que tuvo como eje principal el ya mencionado encargo a J. A. Alonso de un estudio diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades de la cooperación vasca al desarrollo.

dicho fondo común cuando las cuatro instituciones dejaron de estar gobernadas por la misma fuerza política[121]. Más recientemente, y tras la experiencia de coordinación de esfuerzos vivida con el plan director conjunto, los resultados electorales de 2011 y los correspondientes cambios políticos vinieron a dejar de lado el trabajo realizado, volviendo cada uno de los tres entes forales a un planteamiento diferenciado y desandando la reflexión previamente llevada a cabo, si bien la Diputación Foral de Bizkaia sí tiene itención de dar continuidad a la línea de trabajo abierta con el primer Plan Director conjunto.

El ámbito municipal es probablemente el que ha logrado mantener una mayor autonomía de la cooperación respecto de los cambios políticos, lo que sin duda está relacionado con el mayor potencial de algunas de sus estructuras administrativas y con la gran experiencia en este tema de algunas personas que han permanecido a lo largo de los años. Una muestra de ello es el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que, hasta el brusco recorte presupuestario en cooperación recientemente decretado -y que ha generado una fuerte convulsión por tratarse de una institución considerada siempre pionera y ejemplar- había venido manteniendo una misma orientación de la cooperación, pese a haber tenido alcaldes pertenecientes a cuatro fuerzas políticas distintas[122].

Los equipos técnicos: dotación y especialización

Un segundo aspecto, no menos importante que el anterior, es el relativo a la dotación de las direcciones y servicios de cooperación, y la experiencia y cualificación de los equipos humanos responsables de esta tarea. Y en este sentido es preciso subrayar que, más allá de los mencionados cambios orgánicos, ha existido históricamente una clara debilidad en la mayoría de las instituciones de la CAPV.

La primera cuestión a señalar en este sentido es la gran desproporción observada entre la dotación presupuestaria existente para las políticas de cooperación (es decir, la suma total de los fondos a administrar) y la cuantía de las partidas destinadas a la gestión. En el caso del Gobierno Vasco, y como puede observarse en el **cuadro nº 7**, las partidas consignadas para los equipos humanos encargados de gestionar la cooperación apenas sufrieron variaciones durante el período comprendido entre 2006 y 2010, en tanto los

[121] Aunque la participación de las diputaciones en el FOCAD coincidió durante algunos años con coaliciones políticas en el Gobierno Vasco, la responsabilidad de la cooperación dentro de este último permaneció siempre bajo la dirección política de EAJ-PNV, que gobernaba también las diputaciones.

[122] EA, EAJ-PNV, PP y PSE-EE, ya que J. A. Cuerda ostentó la alcaldía como miembro de las dos primeras.

presupuestos de cooperación se incrementaron en prácticamente un 50% entre esos años. El año 2011 rompe definitivamente con esa tendencia lo que tiene que ver con la creación de la Agencia Vasca de Cooperación[123].

Cuadro nº 7. Presupuesto de personal sobre el presupuesto total de la Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco (miles de euros y porcentaje) (*)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Presupuesto de Cooperación	32.217	34.039	39.000	45.000	51.000	51.006	51.006
Presupuesto de Personal Dirección de Cooperación	287	336,6	342,1	361,7	376,7	355	954 (381)
Presupuesto de Personal/ Presupuesto de Cooperación	0,89%	0,99%	0,99%	0,80%	0,74%	0,70%	1,87% (0,74%)

(*) Las cifras y porcentajes entre paréntesis corresponden a las partidas realmente ejecutadas (ver nota al pie nº 123).

Fuente: Elaboración propia en base a Leyes de Presupuestos de la CAPV y Memoria correspondiente.

Para el caso de las diputaciones forales y los ayuntamientos de las tres capitales no ha sido posible realizar una estimación suficientemente fundamentada sobre este particular, ya que -salvo en el caso de Vitoria-Gasteiz[124]-, el área de Cooperación aparece inmersa en otras más amplias que incluyen cuestiones de Igualdad, Participación, Derechos Humanos, u otras. Sea como fuere, se trata de un asunto complejo y sobre el que no es posible establecer comparaciones precisas entre instituciones dadas las distintas variables y modelos de gestión que intervienen en este tema.

Lo mismo ocurre con el diferencial existente entre el área de Cooperación al Desarrollo y otras áreas o servicios de cada una de las instituciones, en lo referente al ratio presupuesto de gestión/presupuesto total. Algunos estudios han publicado datos llamativos a este respecto[125], y en

[123] Aunque la partida presupuestaria ya estaba contemplada en 2011, la contratación del nuevo personal para la Agencia se demoraría finalmente, por lo que la partida presupuestaria prevista sólo se ejecutaría en parte.

[124] Para el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, el ratio de personal sobre el total del presupuesto de cooperación se situó en torno al 5% en los años 2010 y 2011.

[125] Alboan, con base en los presupuestos de la CAPV, señalaba que el gasto de personal en Cooperación al Desarrollo representaba el 0,87% del presupuesto gestionado, frente al 5,11% en la Dirección de Servicios Sociales, el 6,07% en Patrimonio Histórico, o el 30,02% en Acción Exterior (Alboan, 2007).

general los responsables de cooperación sí perciben una menor dotación de sus áreas en comparación con otras, y sobre todo en relación con la magnitud de la tarea encomendada. En este sentido, y aunque se trata de una lógica ya superada, en algunos momentos se llegó a identificar la menor dotación de recursos técnicos y humanos para la cooperación como signo de eficacia, dentro de un modelo de relación donante-receptor en la que los gastos de gestión debían ser minimizados, lo cual, siendo necesariamente un objetivo a considerar, no puede constituir la única referencia[126]. En todo caso, lo más importante a resaltar es la constatación generalizada de que los medios dispuestos no se han ajustado a las necesidades derivadas de las elevadas exigencias doctrinales planteadas en los documentos de planificación, ni a la creciente variedad y sofisticación de instrumentos previstos en los mismos.

Esta escasa dotación de recursos para la gestión de las políticas de cooperación choca además con el modelo de planificación estratégica adoptado por unas y otras instituciones a partir de 2005, tras la elaboración de sucesivos planes directores. Resulta llamativa a este respecto la ambición de algunos de dichos planes -tanto en las grandes definiciones doctrinales, como en el enunciado de múltiples objetivos, directrices y requerimientos de transversalización- en contraste con la escasa atención mostrada en los mismos a la necesidad de equipos capaces de poner en marcha los mismos, lo que lógicamente, ha acabado por afectar a la debilidad de la mayor parte de las estructuras de gestión de la cooperación en las distintas instituciones[127]. En los últimos años, el problema de la debilidad institucional para hacer frente a los retos derivados de los planes directores elaborados ha comenzado a hacerse presente incluso dentro de los mismos. Un ejemplo de ello es lo recogido en la Directriz III del Plan Director del Gobierno Vasco (2008-2011), dedicada al fortalecimiento institucional de los agentes de cooperación y en la que se dedica un apartado específico a la propia administración.

---

[126] Es preciso tener en cuenta que las instituciones internacionales reclaman la importancia de unas sólidas estructuras para poder hacer frente a la gestión de las políticas y de los fondos de cooperación, si bien se recomienda que limiten el coste de las mismas hasta el 6% para evitar estructuras sobredimensionadas y gastos excesivos en esta materia.

[127] Como ya se ha comentado más arriba, la ausencia de medios para gestionar la política fue objeto de crítica y de debate durante el trámite de elaboración y aprobación parlamentaria de la Ley Vasca de Cooperación de 2007. Resulta también ilustrativa la manera en la que el Plan Director del Ayuntamiento de Bilbao (2010-2011) describía la situación vivida en los años anteriores en términos de *"desbordamiento que sufre el equipo de cooperación municipal, reflejado principalmente en la falta de personal y tiempo para formación continua del mismo, pero también en cierta indefinición de responsabilidades, estructura, procedimientos y herramientas internas"*.

La ausencia de una atención específica a este asunto se ha acabado manifestando en un elevado grado de rotación en los equipos humanos encargados de la gestión y el seguimiento de la cooperación. Ello ha sido especialmente relevante en el caso del Gobierno Vasco (por otra parte la institución que más fondos gestiona), ámbito en el que la temporalidad y precariedad en la contratación de personal técnico ha sido la nota dominante. Durante los primeros años, ello estuvo acompañado además por un elevado grado de discrecionalidad, contratándose para tareas de gestión, seguimiento e incluso evaluación de la cooperación a personas sin experiencia ni contacto previo con este campo. Posteriormente, este aspecto fue cambiando, incorporándose a la Dirección de Cooperación personas bien formadas, e incluso especializadas en áreas geográficas o temáticas (educación para el desarrollo, género[128]), si bien en condiciones de precariedad muy grandes, siendo la tónica dominante el recurso a personas becarias[129] o a asesores de libre designación nombrados directamente por los equipos políticos al frente del Departamento responsable. Finalmente, la puesta en marcha de la Agencia -a la que nos referiremos más adelante- ha supuesto la apertura de un nuevo escenario para la gestión de la cooperación del Gobierno Vasco y para la contratación de personal técnico especializado.

El caso de las diputaciones es, como ya se ha señalado, diferente al resto. En un principio la opción elegida fue el recurso a equipos cualificados de carácter externo en los cuales recaía todo el peso de la orientación y seguimiento de la política. Sin embargo, tras la constitución de las correspondientes direcciones en 2007, esas funciones se compartieron entre el personal técnico propio de cada institución y la asesoría externa.

Finalmente, los ayuntamientos han sido los que han contado con una mayor estabilidad en los equipos encargados de gestionar la cooperación, especialmente en los casos de Bilbao y Vitoria-Gasteiz. Como ya se ha comentado con anterioridad, Vitoria-Gasteiz cuenta con personal técnico cualificado de carácter estable desde 1993, y en el caso de Bilbao, aunque la plaza de técnico en cooperación se dotara más recientemente (2007), el

[128] La debilidad de los equipos técnicos de las instituciones para orientar y/o garantizar la transversalización efectiva de las cuestiones de género en las intervenciones impulsadas ha sido objeto de preocupación en algunos documentos del Gobierno Vasco, o del Ayuntamiento de Bilbao. En este último caso, ello se ha plasmado en una más estrecha participación del Área de Mujer en distintas fases del proceso de aplicación de la política.

[129] El Informe de Evaluación del Plan Director del Gobierno Vasco realizado por Kalidadea señalaba la participación de hasta 18 becarios y becarias de especialización (6 cada año) apoyando las tareas de la Dirección de Cooperación al Desarrollo (Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo, 2011).

mismo personal técnico del ayuntamiento ha venido realizando estas tareas con una progresiva especialización y cualificación desde 1996. En cuanto al Ayuntamiento de Donostia, la creación de una plaza de técnico de cooperación data de 2001. Además, en los tres casos, el número de personas técnicas dedicadas a la cooperación ha ido ampliándose con los años.

La, en general, escasa dotación, falta de continuidad -y en algunos momentos también escasa cualificación- de los equipos de gestión de la cooperación en las instituciones de la CAPV ha tenido repercusiones en diversos aspectos que van más allá de la mayor o menor eficacia demostrada en la aplicación de las políticas, afectando también a la propia potencialidad de dichas instituciones para diseñar las mismas, o para convertirse en un agente de la cooperación. En efecto, la debilidad existente en estos ámbitos ha influido decisivamente en la menor capacidad de las administraciones públicas de la CAPV para dotarse de un *know-how* en la materia, de un conocimiento y experiencia acumulados, desde los cuales poder acometer con mayor solidez la tarea de orientar y gestionar la propia política de cooperación. No pocos de los problemas señalados en la primera parte de este trabajo tienen su origen precisamente en este asunto lo que, además, en algunos casos ha reforzado una doctrina basada en la bondad de una menor implicación institucional, haciendo descansar sobre las ONGD el grueso de la estrategia. Cabe subrayar en este sentido, que la mayor preocupación por el análisis de lo realizado -incluyendo la reflexión sobre la cooperación directa-, y la más importante generación de documentos, estudios y evaluaciones diversas, se ha dado precisamente en el caso de los Ayuntamientos de Bilbao y, sobre todo, de Vitoria-Gasteiz, precisamente allí donde los equipos técnicos y las personas responsables han gozado de una mayor continuidad.

Un elemento que también hemos valorado a la hora de examinar los medios dispuestos por las distintas instituciones para la gestión, seguimiento y evaluación de la cooperación ha sido la capacidad de implicar a otras personas y recursos técnicos presentes en diversos departamentos, áreas o servicios de la propia administración. En este campo, las experiencias han sido también bastante escasas, pese a las referencias que al respecto se realizan en algunos documentos y planes directores[130]. Sólo los ayuntamientos han mostrado preocupación en este sentido, habiendo logrado implicar a personal técnico de la propia administración no sólo en la ejecución de

[130] Algunas opiniones recogidas apuntan a las dificultades que, en el caso del Gobierno Vasco, se planteaban en los gobiernos de coalición, existiendo en algunos temas una escasa colaboración entre departamentos gestionados por distintas fuerzas políticas.

proyectos concretos sino en algunos casos incluso en la fase de valoración de las propuestas de intervención, recabando un juicio técnico especializado sobre algunas propuestas planteadas para su financiación. Experiencias interesantes en este sentido se han dado en proyectos en materia de agua y saneamiento (Bilbao y Vitoria) o en otros relacionados con temas de género (Bilbao), donde el hecho de que la misma área del ayuntamiento abarque aspectos de género, además de cooperación, ha permitido aprovechar algunas sinergias y relaciones.

Los Sistemas de Información[131]

Uno de los principales problemas observados en lo referente a los medios dispuestos para la aplicación de las políticas de cooperación es el referido a los Sistemas de Tratamiento de la Información, y la manera en que ésta tiene que ser gestionada a lo largo de todo el proceso. Se trata de una cuestión central, que afecta tanto a la arquitectura informacional -esto es, a la adecuada organización de los recursos, usos y flujos de información dentro de una institución para lograr una mayor eficiencia en la gestión-, como a la correcta integración de las TIC en el sistema.

La arquitectura informacional de las instituciones de la CAPV en lo referente a la cooperación al desarrollo presenta numerosas lagunas que afectan a todo el proceso y dificultan la gestión de la misma, multiplicando el trabajo de unos recursos ya de por sí escasos. Ello se manifiesta tanto en la forma en que la información relativa a los proyectos es captada y entra en el sistema, como en la manera en que la misma es almacenada y tratada. Por lo que se refiere al primero de estos asuntos -el de la captura de la información-, de las siete instituciones analizadas, tan sólo el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Gipuzkoa y los Ayuntamientos de Donostia y Bilbao facilitan el envío de la documentación a través de su oficina virtual, en tanto el resto de instituciones requiere que la misma sea presentada en formato papel[132], sea en el propio registro, sea mediante correo postal, si bien todas las instituciones -menos la Diputación Foral de Álava- permiten descargar a través de la red el formulario de solicitud (en formato archivo de texto, en pdf, o en ambos formatos, según el caso). Ello supone, lógicamente, que toda la información recibida, debe ser introducida en el sistema por el propio personal de la administración, con el consiguiente tiempo de dedicación.

[131] Todas las referencias que se realizan en este apartado -así como en el 5.5.- a las páginas web de las distintas instituciones se basan en accesos realizados antes de abril de 2012.

[132] Aunque en algún caso pueda presentarse a la vez en algún soporte electrónico.

Y por lo que respecta al segundo tema -el de las formas de almacenamiento- los soportes en los que éste se realiza son diversos. La variedad de formatos va desde listados de acciones financiadas -en formato documento de texto o pdf, pudiendo ser documentos internos de la entidad, o parte de memorias o informes publicados- en los casos más simples, hasta listados extraídos de programas propios, pasando por hojas de cálculo o bases de datos propiamente dichas. No todas las instituciones cuentan con bases de datos para gestionar la información de las acciones financiadas, lo cual supone un gran inconveniente a la hora de utilizar la información almacenada e incrementa notablemente el riesgo de errores al tratar esa información. Por ejemplo, la comparación de acciones entre diferentes convocatorias para la realización de estadísticas exige trasladar los datos a otro soporte (hoja de cálculo, base de datos, programa informático), a través de un costoso proceso que en la práctica supone ir acción por acción. En este mismo sentido, tampoco es posible estudiar la proyección plurianual de algunas intervenciones y la manera en que las mismas han evolucionado, ya que los sistemas no permiten acceder conjuntamente a la información referida a distintos períodos. Además, únicamente una de las instituciones estudiadas -el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz- cuenta con un registro específico de Agentes de Cooperación, si bien se exigen a las entidades receptoras de subvenciones estar inscritas en el correspondiente registro de asociaciones ciudadanas, entidades sin fines de lucro, o similares. En cualquier caso se trata de registros genéricos que no se refieren únicamente a agentes de cooperación[133].

Es preciso señalar que no es posible el acceso remoto a estas bases de datos o registros de agentes. Ello plantea diversos tipos de problemas. Por un lado, cuando el personal que barema las convocatorias o evalúa las acciones en terreno es externo -lo que ocurre en ocasiones- el mismo no puede introducir información al sistema, la cual tiene que pasar necesariamente por el personal de administración. Por otra parte, y en lo relativo a los agentes, al no tener éstos acceso al sistema, deben recurrir al personal de administración para cualquier modificación o adición de datos. Además, en diferentes convocatorias tienen que volver a enviar la misma documentación que debe ser gestionada por dicho personal de la administración. En el **cuadro nº 8** pueden verse los diferentes sistemas de captura y tratamiento de la información en las instituciones analizadas.

[133] Tampoco se ha planteado el debate sobre la posibilidad de crear un registro conjunto del conjunto de instituciones de la CAPV.

Cuadro nº 8. Captura y tratamiento de la información					
	Captura (entrada de la información)		Tratamiento (almacenamiento de la información)		
	Canales	Formato	Soporte y herramientas		
				Registro Agentes	Acceso Remoto
Gobierno Vasco	Registro Correo postal Oficina virtual	Papel Telemático	Base de Datos Archivos de texto (informes)	Genéricos	no
Diputación Álava	Registro Correo postal	Papel	Archivos de texto (informes y fichas)	no	no
Diputación Bizkaia	Registro Correo postal	Papel	Base de Datos Archivos de texto (informes y fichas)	no	no
Diputación Gipuzkoa	Registro Correo postal Oficina virtual	Papel Telemático	Archivos de texto (informes y fichas)	no	no
Ayuntamiento Bilbao	Registro Correo postal Oficina virtual	Papel Telemático	Base de Datos Hojas de cálculo Archivos de texto (informes)	Genéricos	no
Ayuntamiento Donostia	Registro Correo postal Oficina virtual	Papel Telemático	Base de Datos Archivos de texto (informes)	Genéricos	no
Ayuntamiento Vitoria-Gasteiz	Registro Correo postal	Papel Soporte digital	Base de Datos Archivos de texto (informes)	Específico	no

Fuente: Elaboración propia en base a páginas web e informaciones proporcionadas por las propias instituciones.

Un segundo tema de interés relacionado con la calidad de los sistemas de información y la capacidad de los mismos de hacer frente a los retos derivados de la política, es el que se refiere al propio contenido de la información captada y almacenada. Lo más sobresaliente en este asunto es la no existencia de criterios claros -mucho menos aún armonizados- a la hora de definir los campos en los que se agrupa la información[134]. Ello se manifiesta

[134] Se trata de un problema que viene de lejos y que ya había sido planteado en el Informe elaborado en 2001 por J. A. Alonso sobre el sistema vasco de cooperación al desarrollo, al señalar las dificultades que la ausencia de una nomenclatura homologada generaba para la realización de análisis y estudios comparados.

en primer lugar en la manera de clasificar los instrumentos en base a los cuales se agrupan las intervenciones, resultando a veces unas tipificaciones confusas que incluso se solapan entre sí. Las categorías geográficas para agrupar los países tampoco responden a una lógica estandarizada, por lo que cada institución elabora las suyas propias.

En el caso de los sectores de intervención sí puede apreciarse una mayor adecuación a algunos patrones estándar. Por ejemplo, el Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Bilbao utilizan las categorías propuestas por el CAD, en tanto el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se ciñe a las utilizadas por la AECID. Sin embargo, tanto las diputaciones como el Ayuntamiento de Donostia utilizan categorías de elaboración propia a la hora de clasificar los sectores de intervención. Finalmente, en lo que se refiere a las modalidades, cabe señalarse que es el campo en donde hay una mayor relación con los sistemas de información habitualmente utilizados, ya que de las siete instituciones estudiadas, seis coinciden -aunque con denominaciones parcialmente distintas- en la misma clasificación: cooperación al desarrollo, ayuda de emergencia, y sensibilización y ED. Únicamente el Ayuntamiento de Bilbao se separa de esta lógica, aunque sea formalmente, introduciendo otras dos tipologías: proyectos de codesarrollo, y actividades de ejecución propia del ayuntamiento.

Cuadro nº 9. Categorías utilizadas por las distintas instituciones para clasificar la información en los principales campos

	Instrumentos	Modalidades	Sectores	Zonas Geográficas
Gobierno Vasco	• Cooperación al desarrollo y de ED. • Programas (de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria). • Convenios. • Ayuda humanitaria de emergencia. • Proyectos de equidad de género. • Ayuda humanitaria estratégica. • Ayudas directas a cooperantes. • Becas ONU. • Becas de especialización.	• Cooperación para el desarrollo. • Acción Humanitaria. • Educación para el Desarrollo.	Estandarizados CAD/CRS.	• África. • América Latina. • Centroamérica-Caribe. • Europa. • Oceanía. • Sudamérica. • Multicontinental.
Diputación Álava	• Cooperación al desarrollo (anuales y plurianuales). • Acciones de sensibilización social a favor de la solidaridad internacional. • Acciones humanitarias en contextos de reconocida necesidad. • Acciones humanitarias y de emergencia • Convenios. • Fondo Alavés de Emergencia.	• Cooperación para el desarrollo. • Ayuda Humanitaria y de Emergencia. • Educación para el Desarrollo.	No estandarizados.	• África. • América. • Asia. • Europa. • Oceanía. • Intercontinental.
Diputación Bizkaia	• Cooperación al desarrollo (anuales y plurianuales). • Proyectos de Sensibilización y Educación para el Desarrollo anuales. • Proyectos de Ayuda Humanitaria. • Convenios. • Cooperación directa.			

Continuación

	Instrumentos	Modalidades	Sectores	Zonas Geográficas
Diputación Gipuzkoa	• Cooperación al desarrollo anuales. • Proyectos de Sensibilización y Educación para el Desarrollo anuales. • Proyectos de Ayuda Humanitaria. • Convenios. • Cooperación directa.			
Ayuntamiento Bilbao	• Subvenciones. • Ayudas de Emergencia. • Actividades de ejecución propia del Ayuntamiento de Bilbao. • *Euskal Fondoa.* • Otras actuaciones.	• Cooperación internacional al desarrollo. • SyED. • Ayuda Humanitaria y Reconstrucción. • Acogida, co-desarrollo e inmigración. • Ejecución propia. • Otros.	Estandarizados CAD/CRS.	• Latinoamérica. • Norte de África y Oriente Medio. • África Subsahariana. • Asia Central, Sur y Oriental. • Oceanía. • Este Europa. • Euskadi.
Ayuntamiento Donostia	• Cooperación al desarrollo y ED. • Proyectos de Interés Municipal Especial. • *Euskal Fondoa.*	• Cooperación al Desarrollo. • Sensibilización. • Emergencia.	No estandarizados: propios del Ayuntamiento.	• África. • América. • Asia. • Europa. • Oceanía. • Intercontinental.
Ayuntamiento Vitoria-Gasteiz	• Cooperación: -Anuales y Plurianuales-, y proyectos de ED -Anuales y Plurianuales-. • Convenios. • Fondo Alavés de Emergencias.	• Cooperación, • Ayuda Humanitaria, • Sensibilización.	Estandarizados AECID.	• Suramérica. • Centroamérica y Caribe. • Magreb. • África Subsahariana. • Asia. • Europa.

Fuente: Elaboración propia en base a datos facilitados por las propias instituciones.

Además de la mayor o menor consistencia de las distintas clasificaciones adoptadas -y de lo que ello puede influir en una mayor eficacia para la gestión de la cooperación-, es preciso mencionar un problema añadido que tiene una relación directa con este asunto. Nos referimos a la completa ausencia de algún tipo de armonización sobre este tema por parte de las instituciones de la CAPV. En este sentido, resulta llamativo -y no deja de ser sumamente problemático- que en un territorio de las dimensiones de la CAPV, con la densidad de las redes de comunicación sociales e institucionales existentes, haya siete instituciones trabajando en torno a los mismos objetivos, basándose para ello en el mismo tipo de agentes, pero que sin embargo no cuentan con sistemas de información mínimamente armonizados. Todo ello tiene como repercusión la gran dificultad existente para impulsar cualquier proceso de coordinación o complementariedad en materia de cooperación al desarrollo por parte de las instituciones de la CAPV, si bien algunas opiniones recabadas apuntan a este asunto como un síntoma mismo de la ausencia de voluntad política para hacer frente a este proceso de concertación[135] que podría facilitar una política de cooperación mucho más consistente en el conjunto de la CAPV y que no tendría por qué afectar a la autonomía o especificidad de cada ámbito institucional.

Una dimensión muy específica -pero que puede servir para ilustrar todo lo anterior- es la que se refiere a los temas de género, los cuales por otra parte tienen una importante consideración en la mayoría de los documentos de política. Por una parte, la mayoría de las entidades utilizan un único descriptor para cada intervención, lo que impide valorar proyectos multisectoriales en los que el objetivo de género tenga una presencia significativa, (las diputaciones forales, han introducido un sistema de seguimiento del número y monto de las intervenciones que tienen como objetivo central la defensa de los derechos de las mujeres, al margen del sector al que pertenezca cada intervención). Por otro lado, en bastantes casos son las entidades beneficiadas las que definen el sector. Y, finalmente, cuando se define el sector, cada una de las instituciones utiliza una clasificación diferente. Además, y como hemos podido constatar, no existe un consenso suficiente sobre la manera de interpretar algunos de los términos utilizados en los documentos de planificación (tales como *derechos*

[135] La postura mantenida a este respecto en el Plan Director del Gobierno Vasco (2008-2011) parece cuando menos ingenua, ya que señala que *"la planificación estratégica conjunta en torno a objetivos concretos permite que, si se crean estructuras estables de coordinación, diálogo y encuentro entre los agentes de desarrollo y cooperación de Euskadi y el país en cuestión, se generen flujos de información y sinergias que mejoren la calidad de las actuaciones"*, pues parece considerar que los flujos de información puedan crearse sin establecer instrumentos específicos de acceso y de armonización, lo cual no es así, como la práctica ha venido a demostrar.

de las mujeres, *empoderamiento de las mujeres*, etc.), lo que igualmente impide consensuar su concreción posterior en indicadores, la clasificación de las intervenciones, y las posibilidades de una evaluación efectiva.

Cumplimiento de las previsiones presupuestarias

Como ya se ha planteado en el apartado correspondiente dentro del análisis de diseño, uno de los elementos a considerar a la hora de valorar la consistencia de las políticas de cooperación es la previsibilidad presupuestaria, ya que de ello depende, en muy buena medida, la continuidad de determinadas intervenciones que se plantean a medio y largo plazo. Corresponde ahora, en la parte de Aplicación, contrastar dichas previsiones con lo realmente presupuestado.

Sin embargo, el cálculo de la cantidad de recursos financieros comprometidos con la Cooperación al Desarrollo en las políticas públicas no resulta sencillo. Por una parte, casi todas las administraciones hacen referencia, directa o indirectamente, al 0'7% del PIB reclamado en su día por las NN. UU.[136]. La principal fuente de información que hemos utilizado en nuestro estudio han sido los presupuestos aprobados por los órganos competentes y publicados en las páginas web de las propias instituciones. Sin embargo, el hecho de que en algunas de ellas no exista un programa específico para la cooperación al desarrollo, hace imposible conocer el dato con exactitud. Además, si se aboga por la implicación de las instituciones en su conjunto en los programas de cooperación directa, sería imprescindible implementar un sistema de asignación de costes que permitiera conocer realmente el esfuerzo realizado por cada entidad. La información global debería también incluir -más allá de las cantidades asignadas a proyectos e intervenciones- lo relativo a los recursos técnicos y humanos, las instalaciones utilizadas en las actividades, o personal técnico que colabora de forma directa en la gestión de los proyectos, que participa en los programas de cooperación directa o que simplemente gestiona las subvenciones concedidas.

[136] El compromiso de destinar el 0,7% del Producto Nacional Bruto (PNB) como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) tiene su origen en la resolución de la XXV Asamblea General de Naciones Unidas celebrada en 1970 y ratificada por los estados miembros. Dicha resolución hace referencia al Producto Nacional Bruto. Sin embargo, en la planificación presupuestaria de las administraciones públicas vascas se utilizan otros parámetros como referencia, como es el presupuesto consolidado, el total de ingresos corrientes, o incluso en algún caso el gasto corriente. Ello se justifica casi siempre por entender que dichas referencias reflejan mejor la capacidad de gestionar recursos que tienen estas entidades. Algunos trabajos proponen la conveniencia de contabilizar también lo que las haciendas vascas dejan de ingresar por las desgravaciones que las empresas o las personas físicas se deducen en el IRPF o en el Impuesto de Sociedades por las donaciones realizadas a ONGD (Alboan, 2007).

Partiendo de estas limitaciones, señalaremos a continuación algunas cuestiones relativas al grado de cumplimiento, por parte de las distintas instituciones, de las previsiones establecidas en sus documentos de planificación.

En el caso del Gobierno Vasco, y refiriéndonos al período que abarcan los dos planes directores (2005-2008 y 2008-2011) las cifras efectivamente presupuestadas en cada ejercicio se encuentran por debajo de lo previsto en dichos planes, si exceptuamos el año 2005. En cualquier caso, es preciso tener en cuenta que el segundo plan director parte de una previsión para el primer año de vigencia (2008) ya inferior en términos relativos (% del presupuesto total) a lo establecido para el final del período correspondiente al anterior plan. Si se prescinde de este importante reajuste, y consideramos cada uno de los dos planes por separado, los años correspondientes al segundo plan son los que presentan una mayor desviación respecto del objetivo planteado, tal como puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 10. Previsiones presupuestarias en los Planes Directores del Gobierno Vasco y presupuestos comprometidos (% Presupuesto de cooperación sobre presupuesto total)

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Previsiones recogidas en los planes.	0,50	0,55	*	0,48	0,52	0,57	0,63	0,70
Partidas presupuestarias consignadas.	0,45	0,45	0,45	0,45	0,49	0,49	0,48	0,49

* No se describe en el primer plan, y queda fuera de las previsiones en el Plan 2008-2011.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes de Presupuestos correspondientes.

Ciñéndonos al período 2007-2011 (tomado como referencia en el segundo Plan Director) el cuadro número 11, permite observar la paulatina desviación que -también en cifras absolutas- se produce en los últimos años (2010 y 2011) respecto a las previsiones establecidas en el plan. En cualquier caso, y pese a dicha desviación a la baja sobre los objetivos previstos, deben resaltarse las especiales condiciones de crisis financiera de los últimos años. En ese sentido las desviaciones observadas resultan mínimas si se contrastan con el desmantelamiento sufrido por otras cooperaciones autonómicas en este mismo período.

Cuadro nº 11. Previsiones del Plan Director del Gobierno Vasco 2008-2011 y cantidades realmente presupuestadas (cifras absolutas)		
Año	**Previsión del Plan**	**Dotación presupuestaria**
2007	39.000.000	39.000.000
2008	45.000.000	45.000.000
2009	51.000.000	51.000.000
2010	57.000.000	51.006.137
2011	62.000.000	51.006.137

Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras del Plan Director y de las contenidas en la Evaluación del mismo (Agencia Vasca de Cooperación, 2011).

En el caso de las diputaciones forales no es posible contrastar el grado de cumplimiento de las previsiones presupuestarias, ya que el Plan Director no estableció ningún compromiso a ese respecto. Y por lo que se refiere a los ayuntamientos, como ya se explicó en el capítulo correspondiente al análisis de diseño, la referencia utilizada para los compromisos financieros no ha sido siempre la misma. Donostia y Vitoria-Gasteiz plantearon una previsión referida a un porcentaje sobre los ingresos corrientes -0,9% y 1% respectivamente- mientras Bilbao utilizaba la referencia del gasto corriente (0,7%). De acuerdo a dichas previsiones, sólo el Ayuntamiento de Bilbao ha cumplido con las mismas como puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 12. Previsiones presupuestarias en los Planes Directores de los Ayuntamientos y presupuestos comprometidos								
		2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Bilbao (% sobre Gastos Corrientes)	Previsto	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70
	Consignado	0,63	0,70	0,73	0,73	0,71	0,71	0,71
Donostia (% sobre Ingresos Corrientes)	Previsto	(*)	(*)	0,90	0,90	0,90	0,90	(*)
	Consignado	(*)	(*)	0,70	0,67	0,57	0,56	(*)
Vitoria-Gasteiz (% sobre Ingresos Corrientes)	Previsto	(*)	(*)	(*)	(*)	1,00	1,00	1,00
	Consignado	(*)	(*)	(*)	(*)	0,88	0,78	0,18

(*) Años sin plan director en vigencia.

Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos municipales.

Finalmente, y más allá del examen del cumplimiento con las previsiones establecidas, el siguiente cuadro permite obtener una visión de conjunto sobre el esfuerzo presupuestario de los tres ayuntamientos, tras ajustar las cantidades del Ayuntamiento de Bilbao -expresándolas en % sobre ingresos corrientes- al objeto de poder compararlas con las de los otros dos ayuntamientos:

Cuadro nº 13. Presupuestos comprometidos por los tres Ayuntamientos (% ingresos corrientes) durante los años de vigencia de los Planes Directores

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bilbao	0,54	0,51	0,57	0,60	0,63	0,61	0,63
Donostia	(*)	(*)	0,70	0,67	0,57	0,56	(*)
Vitoria-Gasteiz	(*)	(*)	(*)	1,00	0,88	0,78	0,18

(*) Aunque en esos años había presupuestos comprometidos, los mismos no se han contemplado por estar fuera del período de vigencia del plan.

Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos municipales.

Como puede apreciarse en esta otra lectura, los Ayuntamientos de Bilbao y Donostia han venido dedicando a la Cooperación al Desarrollo un porcentaje muy similar de sus ingresos corrientes, en tanto el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz dedicaba un porcentaje sensiblemente mayor durante los años 2009 a 2011. Sin embargo, el drástico recorte sufrido por el presupuesto de cooperación de este último ayuntamiento en el ejercicio 2012, ha hecho descender bruscamente dicho porcentaje hasta situarse en el 0,18%.

Los sistemas de evaluación

Como ya se señaló en el apartado de diseño, en los primeros años de la cooperación vasca al desarrollo -durante casi toda la década de los 90- no existió una preocupación por la evaluación claramente expresada en los decretos u otros documentos de política, aunque en ellos se señalaba a veces la posibilidad de dedicar un porcentaje de los fondos a estas cuestiones. Esa ausencia fue ya detectada en el informe encargado por el Gobierno Vasco en 2001, en el que podían leerse valoraciones como éstas: *"Es necesario que el Gobierno Vasco refuerce las tareas de gestión del ciclo del proyecto, (…) El seguimiento y la evaluación sistemática de las acciones necesitan una atención particular ya que su ausencia impide formarse un juicio a los responsables acerca de la eficacia de las mismas acciones al tiempo que dificulta los procesos de aprendizaje (…) Es por ello necesario que se haga una mayor actividad de evaluación, con criterios internacionalmente homologados"* (Alonso, 2002).

Efectivamente, durante los primeros años, apenas se llevaron a cabo evaluaciones de las intervenciones realizadas y, en todo caso, las pocas que se hicieron no fueron publicadas. Es el caso de algunos informes encargados por el Gobierno Vasco en los años 90 sobre algunos programas productivos o de asistencia técnica. Posteriormente, en la pasada década se hicieron dos estudios exploratorios en países africanos sobre las actividades impulsadas y las posibilidades de futuro, pero sin constituir estrictamente evaluaciones.

Por lo que se refiere a las diputaciones, la de Gipuzkoa encargó en 2010 al Instituto Hegoa una evaluación para contrastar los efectos de la política diseñada en el plan director en cuatro proyectos de Guatemala. Por último, es necesario subrayar que los Ayuntamientos de Bilbao y de Vitoria-Gasteiz sí han desarrollado una práctica más sistematizada de evaluación de proyectos, cuyos informes -los correspondientes a las evaluaciones más recientes- se encuentran además disponibles en sus respectivas páginas web[137]. En general, la mayor parte de las evaluaciones llevadas a cabo son de carácter externo y expost, aunque en algún caso concreto se han realizado evaluaciones intermedias o mixtas (llevadas a cabo conjuntamente por personal externo y de la propia institución). Por otra parte, además de las mencionadas evaluaciones, los equipos técnicos de las distintas instituciones suelen hacer misiones de seguimiento sobre el terreno lo que permite contrastar puntos de vista con las contrapartes y complementar la información aportada por los informes de evaluación.

Una cuestión específica en el ámbito de la evaluación es la que concierne a las intervenciones en el campo de la sensibilización y la educación para el desarrollo. La mayor parte de los documentos de política dedican una escasa atención a esta cuestión. Ello es especialmente visible en el caso del Gobierno Vasco y de las diputaciones, lo que concuerda con la ausencia de evaluaciones realizadas y/o publicadas sobre intervenciones en este campo. En cambio, los documentos de planificación de los ayuntamientos sí se hacen eco de manera más concreta de la especificidad de este campo de trabajo y de la necesidad de evaluarlo, lo que se traduce en requisitos y otras observaciones presentes en los reglamentos y convocatorias. En el caso del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se plantea

[137] En dichas páginas web pueden encontrarse los informes de evaluación de 11 intervenciones en el caso de Bilbao -de proyectos concretos o del conjunto de actividades realizadas en una zona- así como 12 del de Vitoria-Gasteiz -que incluyen también proyectos plurianuales y de educación para el desarrollo.

incluso una metodología específica de evaluación en este campo, elaborada por la ONGD belga ITECO[138], siendo además el único ayuntamiento que ha publicado evaluaciones en este terreno.

Sin embargo, más allá de las evaluaciones realizadas y/o publicadas sobre sensibilización y educación para el desarrollo es preciso reconocer la preocupación existente en unas y otras instituciones por el alcance, significado e impacto de las intervenciones llevadas a cabo en este ámbito y sobre la necesidad de una metodología que permita un acercamiento más certero a su evaluación. En relación con el primer aspecto, tanto el Gobierno Vasco como el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz han impulsado a lo largo de estos años debates y estudios orientados a conocer mejor la realidad del trabajo desarrollado y los problemas encontrados[139]. Y respecto a lo segundo, es preciso mencionar el trabajo llevado a cabo recientemente a instancias de la Agencia Vasca de Cooperación y en el que se analiza la problemática de la evaluación en el campo de la sensibilización y la educación para el desarrollo, contemplándose además las siete instituciones que son objeto de estudio en este trabajo[140].

Más allá de las evaluaciones llevadas a cabo sobre las intervenciones impulsadas, la elaboración y publicación en los últimos años de diferentes planes directores ha llevado las cuestiones de la evaluación al ámbito de las políticas de cooperación. Como ya se explicó en la parte de diseño, los planes directores elaborados plantean, con mayor o menor detalle, diversos indicadores de cumplimiento que permitan llevar a cabo su evaluación. Hasta el momento se han realizado dos evaluaciones correspondientes a planes directores: la del primer Plan de Bilbao (2006-2009) llevada a cabo por Hegoa, y la del segundo Plan del Gobierno Vasco (2008-2011), elaborada por Kalidadea[141].

---

[138] Según el Plan Director del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se trata de una *"evaluación segmentada en ocho aspectos que forman parte de un conjunto y cuyo resultado no es la suma sino la interrelación entre todos ellos: problemática elegida, público identificado, instrumentos educativos, participantes, efectos de la difusión, métodos educativos, cambios en el público después del proceso y efectos del contexto".*

[139] Destacan a este respecto los trabajos elaborados por Iniciativas de Cooperación y Desarrollo (2004): *Planeación Estratégica Participativa Educación para el Desarrollo*, y Argibay (2008): *Veinte años de Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz 1987-2007.Debate abierto sobre la práctica de la Sensibilización y de la Educación para el Desarrollo*.

[140] ECODE (2011): *Estudio sobre metodología y prácticas de evaluación de acciones de educación para el desarrollo y sensibilización en la CAPV*.

[141] El primer Plan Director del Gobierno Vasco (2005-2008) no llegó a ser evaluado, pese a contener un capítulo específico de indicadores. Al parecer ello se debió al hecho de que dicho plan -aunque como ya se ha comentado fue una referencia concreta y estuvo en la web del Gobierno durante varios años- no llegó a ser formalmente aprobado.

La evaluación del Plan Director de Bilbao (2006-2009) se realizó de acuerdo a lo previsto en el propio plan, habiéndose llevado también a cabo en 2008 la evaluación intermedia que se contemplaba en el mismo. La evaluación se llevó a cabo con un enfoque participativo, procurándose la consulta con entidades representativas de los diferentes actores, siendo también algunas de ellas miembros del Consejo de Cooperación, lo que posibilitó ampliar el ámbito de la reflexión.

Por lo que respecta a la evaluación del segundo Plan Director del Gobierno Vasco (2008-2011), la creación de la Agencia Vasca y los cambios operados en la Dirección de Cooperación propiciaron la realización de una *evaluación de avance* del plan director aún en vigor, sin esperar a la conclusión del mismo. Sin embargo dicho documento de avance sería hecho público en 2011 como Evaluación del Plan Estratégico y Director. La misma se realizó asimismo con una metodología ampliamente participativa e incluso se creó una unidad específica para dar seguimiento al proceso evaluativo, conformada por representantes de la coordinadora de ONGD, de la Dirección de Cooperación, y del propio equipo técnico evaluador.

La creación de la Agencia Vasca de Cooperación

Antes de terminar con este apartado, nos referiremos brevemente a la creación de la Agencia Vasca de Cooperación, ya que la misma representa la propuesta más ambiciosa en materia de instrumentos de gestión de la cooperación desde el surgimiento de la cooperación vasca al desarrollo. La creación de la Agencia, además de estar prevista en la Ley Vasca de Cooperación de 2007, respondía a una necesidad ampliamente sentida, relacionada con la cantidad de dificultades administrativas y de gestión observadas -algunos de los cuales han sido comentados más arriba- y que venían generando problemas tanto a la propia administración como a los agentes sociales. Entre estos problemas pueden destacarse los relativos a la gestión económica y la capacidad de efectuar operaciones con mayor agilidad y flexibilidad; a las restricciones para contar con personal propio específicamente contratado y capaz de garantizar una mayor continuidad a la política de cooperación; a la dificultad de que dicho personal tuviera una cualificación *ad hoc*, escapando a la lógica de la promoción funcionarial ajena al conocimiento de la cooperación; o la posibilidad de contratar apoyos y servicios externos de manera más ágil según las posibles necesidades generadas.

En relación a estas cuestiones, la creación de la Agencia ha abierto la posibilidad de conformar un equipo técnico más acorde con el volumen y la

trayectoria de la cooperación gestionada por el Gobierno Vasco. La realización de nueve contrataciones laborales[142], incluyendo una persona responsabilizada de la planificación y la evaluación y otra de la coordinación técnica, supone un salto cualitativo indudable respecto a la situación anterior, en la que la eventualidad de los contratos y el recurso a personas becarias se había convertido en norma. Además de estas dos personas responsables de las dos grandes áreas, la Agencia incorpora a seis técnicos/as en cooperación y otro/a más en igualdad de género, en el marco de un planteamiento que incluye la creación de una unidad de género dentro de la Agencia, encargada de realizar el seguimiento de las iniciativas de la Dirección de Cooperación orientadas a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres mediante la inclusión de la perspectiva de género en los proyectos y programas. Todas estas personas debían acreditar además una amplia experiencia en el tema, así como formación especializada en la materia[143], lo que supone asimismo un avance en lo referente a la cualificación. El cuadro se completa con otro personal técnico encargado de la gestión económica y administrativa de la Agencia. Por todo ello, y aunque aún es pronto para hacer cualquier tipo de valoración, cabe esperar que algunos de los problemas apuntados más arriba relacionados con los medios dispuestos, encuentren un cauce de solución -al menos en lo que se refiere al Gobierno Vasco- en este nuevo escenario.

Sin embargo, hay otro aspecto de la conformación de la Agencia que resulta más problemático, y arroja algunas sombras sobre el proceso de creación de la misma. Nos referimos al papel que la Ley le atribuye en relación al conjunto del sistema vasco de cooperación. Tal como ya se ha apuntado en la parte de análisis de diseño, llama la atención que la Agencia haya sido planteada como un órgano vinculado únicamente al Gobierno y exclusivamente centrado en gestionar la política de cooperación del mismo, tal como se señala con rotundidad al definir sus fines[144], aunque se habla en un momento de la posibilidad de prestar apoyo y colaboración a otros departamentos del Gobierno Vasco y otras administraciones públicas. Ello supone que la superación de uno de los grandes problemas de eficiencia

[142] Las contrataciones laborales constituyen un instrumento muy importante para superar las dificultades que la vía funcionarial plantea a la hora de contar con personas realmente especializadas y capacitadas para realizar las tareas planteadas.

[143] Este requisito fue sin embargo recurrido.

[144] *"La Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo tiene por objeto elaborar la planificación y coordinar, gestionar y ejecutar la política de cooperación para el desarrollo del Gobierno Vasco, siguiendo las directrices establecidas por el departamento competente en cooperación para el desarrollo"* (Ley 5/2008 de 19 de junio, art. 3).

del sistema vasco de cooperación -como es el de la dispersión y descoordinación institucional-, no ha formado parte de las previsiones establecidas y los objetivos marcados con la creación de la Agencia, pese a la apelación realizada a los Principios de cooperación interadministrativa y participación institucional, "*entendidos como la disposición a la colaboración interdepartamental e interinstitucional*".

La ausencia de un planteamiento a este respecto, y de una propuesta integradora y vertebradora del tejido institucional vasco de cooperación alrededor de la Agencia, hace que la única función relacionada con la coordinación que la Ley le atribuye se refiera de manera general a *"las políticas de desarrollo con otras administraciones y agencias bilaterales y multilaterales, en los ámbitos local, autonómico y estatal, de la Unión Europea y las Naciones Unidas"*. Finalmente, estas lagunas afectan también a los órganos rectores de la Agencia, en los que no figura la presencia del resto de las instituciones públicas de la CAPV, si bien se establece una previsión para el caso de que alguna de ellas realizara aportaciones económicas regulares, en cuyo caso el Gobierno Vasco podría introducir por vía reglamentaria las modificaciones en la composición del Consejo Rector que resulten oportunas. Finalmente, señalar que la creación de la Agencia tampoco ha supuesto ningún avance en materia de armonización, ni se ha establecido ninguna previsión relativa a la creación de bases de datos o sistemas de información homologables.

Consideraciones generales

Una valoración global sobre los medios dispuestos por las instituciones vascas para la aplicación y gestión de la política de cooperación no permite sacar conclusiones muy positivas.

La primera constatación es la existencia de una gran desproporción entre objetivos y medios, es decir entre las metas tan amplias -y en ocasiones tan detalladas- que se plantean en el diseño de la política y la escasez de herramientas y de recursos para tratar de hacerlas viables. Ello se manifiesta tanto en el plano de los instrumentos de cooperación previstos y/o desarrollados, como en el ámbito de los medios técnicos, o en el de las propias personas encargadas de gestionar el tema, que han sido en general insuficientes para poder afrontar los retos planteados.

Esta precariedad general de medios y, más aún, la escasa preocupación que los documentos de planificación dejan entrever acerca de la misma, se relacionan con la insuficiente atención política otorgada al tema de la

cooperación, al cual se ha respondido institucionalmente en función de las demandas sociales pero sin haber llegado casi nunca a interiorizarse como un asunto propio, merecedor de una reflexión específica[145]. Ello ha derivado en el caso del Gobierno Vasco en la adscripción de la Dirección de Cooperación a distintos departamentos, y en el de las diputaciones a una externalización del servicio. Únicamente los ayuntamientos han prestado una mayor atención a la dotación, especialización y continuidad de los equipos encargados de gestionar la cooperación al desarrollo.

Lo anterior es inseparable de una cierta cultura instalada en determinados ámbitos de la sociedad -y también de la administración- en el sentido de limitar al máximo los gastos administrativos y de gestión de la cooperación, asunto expresado comúnmente en la preocupación porque la *"ayuda llegue realmente a su destino y no se quede por el camino"*. De este modo, una idea justa puede haber dado lugar a unas prácticas ineficientes, como consecuencia de haber intentado impulsar una política de cooperación muy sofisticada en los fines -como se desprende de los planes directores- con unos medios muy rudimentarios. Además, la experiencia de los Ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz y de Bilbao pone de manifiesto que allí donde se ha apostado por equipos humanos cualificados y estables ello ha redundado en una mayor reflexión sobre la práctica llevada a cabo y en la búsqueda de nuevos caminos y formas de actuar más eficientes. Sea como fuere, la reflexión que nos parece más relevante es la que se refiere a la desproporción existente entre las elevadas exigencias derivadas de los documentos doctrinales y la escasa atención prestada a la dotación de medios y la formación de equipos que pudieran canalizarlas las mismas.

En cuanto a los procesos de evaluación puestos en marcha es preciso señalar que en lo referente a proyectos e intervenciones, los mismos no responden a una planificación previamente establecida, y salvo en dos instituciones, no están publicados. Esto último constituye un serio problema ya que, además de afectar a la transparencia, limita considerablemente las posibilidades de que las evaluaciones puedan ser un instrumento de debate y reflexión por parte de los diversos actores. Y respecto a los planes directores, cabe apuntar que se han realizado dos evaluaciones, respondiendo a lo indicado en ellos. En el caso del Plan Director de las diputaciones, se realizó un estudio sobre el impacto de sus enfoques en

[145] La excepción a este asunto es sin duda la de los primeros años del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, cuyo alcalde Jose Angel Cuerda fue uno de los principales promotores de la cooperación al desarrollo en Euskadi, dando a la misma un fuerte impulso político dentro del Ayuntamiento.

la cooperación foral, realizando una valoración detallada de la aplicación de dichos enfoques. De manera general puede decirse que si bien las evaluaciones realizadas sobre planes directores han dado origen a procesos de reflexión participativos que contribuyen o pueden contribuir a la reorientación de las políticas de cooperación, las evaluaciones de proyectos han tenido sin embargo un carácter más formal, con un limitado impacto en los debates y análisis sobre estos temas. No obstante, cabe mencionar una excepción en el caso de la Diputación Foral de Gipuzkoa, que promovió una evaluación sobre el terreno para considerar la adecuación de los enfoques de la cooperación foral al sistema utilizado para la baremación de proyectos.

Finalmente, es preciso mencionar el problema de la descoordinación de las actuaciones llevadas a cabo por las administraciones de la CAPV, y la ausencia de una reflexión compartida sobre los medios que podrían ponerse en marcha para dotar de mayor profundidad y eficiencia a la política vasca de cooperación. En este sentido, destaca sobremanera la ausencia de sistemas de información mínimamente integrados así como de cualquier planteamiento orientado a la armonización de procedimientos de gestión de la cooperación. Por último, consideramos que la creación de la Agencia Vasca de Cooperación, un instrumento llamado a cubrir muchas de las importantes lagunas existentes en el ámbito de la gestión de la cooperación, adolece de algunos problemas en su propia concepción, por lo que podría ser una oportunidad perdida para avanzar en la eficiencia de la cooperación al desarrollo en Euskadi, especialmente en todo aquello relacionado con la coordinación interinstitucional y la creación de sinergias.

5.2. Visión general sobre la orientación de los fondos gestionados: algunas tendencias observadas

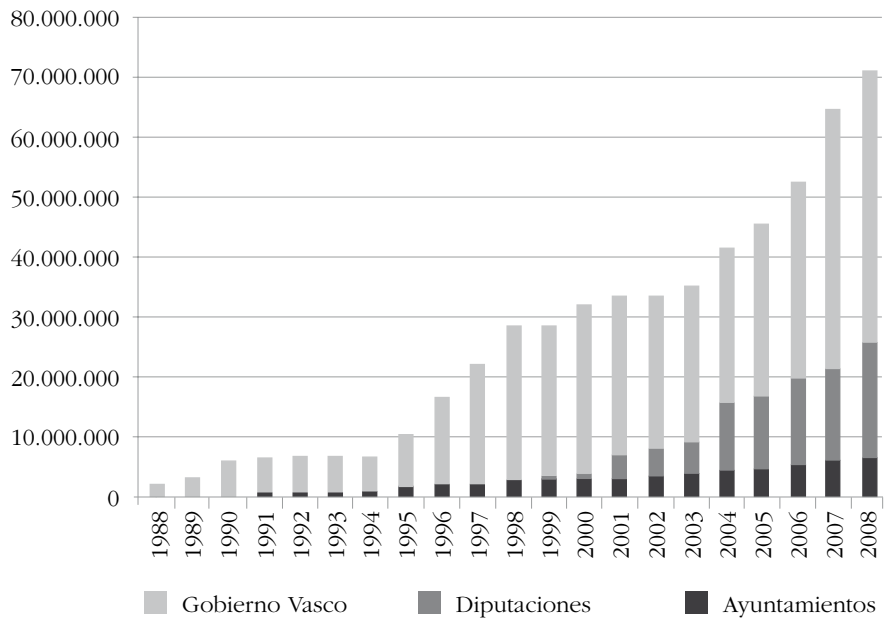
Como ya se explicó en el apartado metodológico, el estudio de la aplicación de la política de cooperación por parte de las siete instituciones analizadas se ha basado en buena medida en una base de datos unificada, construida a partir de aquella información básica sobre proyectos e intervenciones a la que hemos podido acceder. Pese a las dificultades encontradas y ya comentadas en el Capítulo 3, y a los problemas suscitados a la hora de establecer diferentes agrupaciones y equivalencias para homologar datos, la explotación de dicha base de datos permite ofrecer una fotografía básica del conjunto de las intervenciones en cooperación al desarrollo im-

pulsadas por las instituciones de la CAPV[146].

Tendencias globales y evolución de las mismas

Una primera mirada a la aplicación de la cooperación pública vasca permite observar antes que nada la tendencia creciente de los fondos desembolsados por las distintas instituciones a lo largo de todo el período estudiado. Ello puede observarse en el **gráfico nº 4** en el que se da cuenta de la evolución de los mismos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que esta tendencia positiva se ha visto recientemente frenada y que, pese a no haberse producido el desfallecimiento de otros financiadores de cooperación descentralizada, la crisis está marcando un cambio de tendencia que no se refleja aún con los datos manejados en el estudio.

Gráfico nº 4. Evolución de los fondos desembolsados por tipo de instituciones (1988-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las distintas instituciones.

[146] Utilizamos el término intervenciones en cooperación para englobar un amplio abanico de proyectos, programas integrales, acciones de educación para el desarrollo, convenios, programas de becas, etc. todas las cuales están contabilizadas en la base de datos construida para la realización de este trabajo.

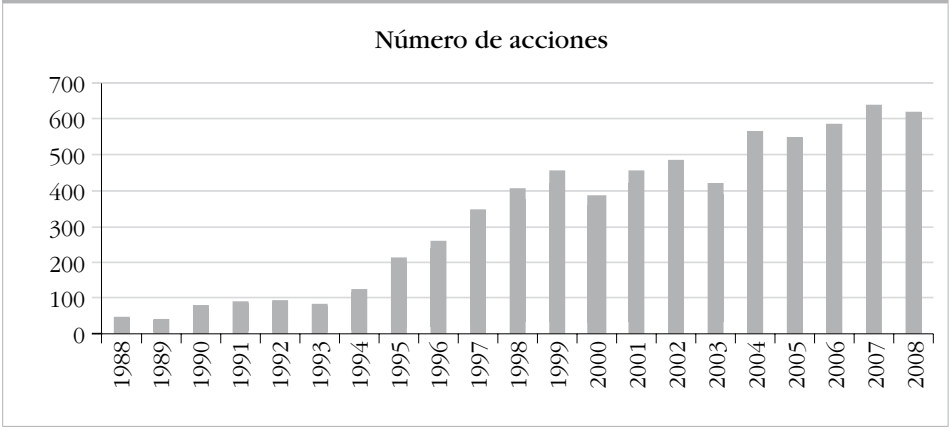
Como puede observarse, aunque se dan algunos períodos de relativo estancamiento, hay una clara tendencia creciente, que hace pasar de los apenas 2 millones de euros del año 1988, a los más de 71 de 2008, lo que supone un incremento global del 3600% a lo largo de los 20 años contabilizados. Si tomáramos como base el año 1998, en el que la cooperación vasca al desarrollo había alcanzado ya cierto grado de madurez, el incremento registrado durante los 10 últimos años sigue siendo elevado, alcanzando el 250%.

Este crecimiento se explica, en primer lugar, por la progresiva incorporación de instituciones a la tarea de la cooperación. Como ya se señaló en la introducción de este trabajo, las actividades se iniciaron en 1988 por parte de algunas instituciones, incorporándose el resto a principios de la década de los noventa. Las diputaciones, que inicialmente hacían sus aportaciones al FOCAD -gestionado desde el Gobierno Vasco-, comenzaron en la década de 2000 a gestionar sus propios fondos.

Si se toma cada institución por separado, la trayectoria seguida por los fondos muestra también tendencias crecientes en todos los casos, aunque con algunos matices. Así, los perfiles de Bilbao, Vitoria-Gasteiz y las diputaciones son de un crecimiento casi continuo, mientras el caso de Donostia presenta oscilaciones. En el caso del Gobierno Vasco se observa un cierto estancamiento en el período 1998-2004 motivado en parte por la salida paulatina de las diputaciones del FOCAD. De manera global, el Gobierno Vasco es la institución que ha gestionado la mayor parte de los fondos (más del 73% del total estudiado), seguido de las diputaciones y los ayuntamientos.

Además de los fondos desembolsados, resulta pertinente estudiar la evolución del número de intervenciones de todo tipo llevadas a cabo. Tal como se observa en el **gráfico nº 5**, hay un significativo incremento del número de acciones desarrolladas en estas dos décadas, pero el mismo no se correlaciona exactamente con el aumento de los fondos que se observaba en el gráfico anterior. En concreto, parece darse un momento de cierta madurez en las diferentes instituciones una vez establecidos los programas, a partir del cual el número de acciones se estabiliza o incluso disminuye, lo que en términos globales lleva a que las intervenciones totales financiadas tiendan a estabilizarse en el entorno de las 600 por año desde 2004, pese a los posteriores aumentos de fondos.

Gráfico nº 5. Número de intervenciones financiadas por año (1988-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las distintas instituciones.

Esta evolución del número de intervenciones -que no ha crecido al mismo ritmo que los fondos-, implica lógicamente un aumento paulatino de los montos por intervención que, en los últimos años estudiados, superan en promedio los 100.000 euros, aunque con grandes diferencias en función de las instituciones y modalidades, cuestión en la que abundaremos más adelante[147].

Tipología de las intervenciones

Entre las casi 7.000 intervenciones estudiadas encontramos diversos tipos actuaciones, llevadas a cabo en diferentes países, gestionados por distintos tipos de entidades, y con montos y períodos de ejecución muy variables. Para avanzar en un examen más pormenorizado de las mismas, se ha establecido una primera clasificación de acuerdo con la distinción habitual entre *Cooperación al Desarrollo* -como compendio de las acciones de todo tipo que se desarrollan en el exterior (principalmente proyectos y programas)- *Ayuda Humanitaria y de Emergencia* -actuaciones más puntuales,

[147] Respecto al número de intervenciones debe señalarse que en la base de datos se ha considerado separadamente cada expediente financiado, lo que podría dar lugar a una cierta sobrevaloración de la cifra global en el caso de que una misma intervención haya sido cofinanciada por más de una institución (proyectos conjuntos entre varias instituciones, actividades diferentes que forman parte de un mismo proyecto más amplio, etc.). Dada la dificultad de profundizar en esta cuestión con los sistemas de información existentes, se ha optado por la solución indicada, si bien se considera que se trata de un asunto que merecería una atención específica en el futuro para un mejor conocimiento de la realidad que afecta a la coordinación, la creación de sinergias, etc.

planteadas como respuesta a conflictos o catástrofes humanitarias de diverso signo-, y *Sensibilización y Educación para el Desarrollo*- en donde se enmarcan las actividades desarrolladas en la Comunidad Autónoma, incluyendo iniciativas muy diversas como cursos, exposiciones, trabajo con centros escolares, muestras de cine, apoyo a comercio justo, acciones de incidencia, apoyo a redes o similares, etc.-. Un último apartado de *Otros* recoge -para el caso del Gobierno Vasco- algunas actividades dirigidas directamente a la financiación de estancias en organismos de Naciones Unidas o al trabajo como cooperantes de personas de la CAPV.

El **cuadro nº 14** permite observar que, dentro de las lógicas variaciones, se da un patrón bastante similar entre las diferentes instituciones analizadas en lo que se refiere al reparto de los fondos según las mencionadas modalidades.

Cuadro nº 14. Distribución de los fondos entre modalidades según instituciones financiadoras (porcentajes acumulados 1988-2008)

	AHyE	Coop	SyED	Otros	Total
Gobierno Vasco	6,65	81,60	8,14	3,62	100,00
Diputación Foral Alava	6,72	86,37	6,91	0,00	100,00
Diputación Foral Bizkaia	4,89	86,65	8,47	0,00	100,00
Diputación Foral Gipuzkoa	4,83	82,82	12,36	0,00	100,00
Bilbao	9,47	79,62	10,91	0,00	100,00
Donostia	3,49	77,10	19,42	0,00	100,00
Vitoria-Gasteiz	11,69	80,49	7,82	0,00	100,00
Total Instituciones	6,75	82,05	8,53	2,67	100,00

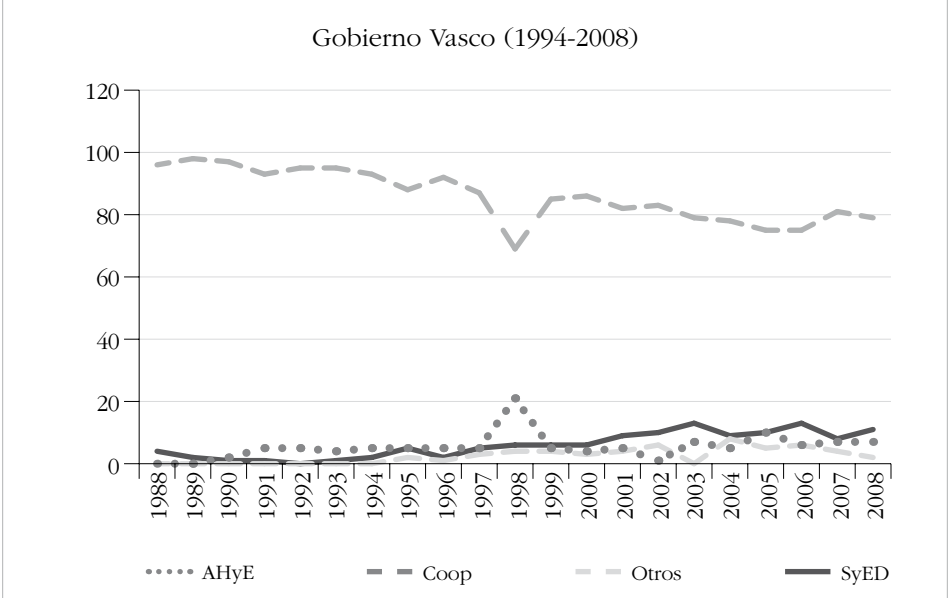
Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las distintas instituciones.

Como puede verse, la partida destinada a intervenciones de *Cooperación al Desarrollo* en el exterior es en todos los casos la más importante cuantitativamente (alrededor del 80%). La correspondiente a *Sensibilización y Educación para el Desarrollo* es la segunda en importancia en casi todos los casos, si bien se observan algunas diferencias porcentuales significativas, destacando en este aspecto el Ayuntamiento de Bilbao, la Diputación Foral de Gipuzkoa y, especialmente, el Ayuntamiento de Donostia -con fondos que superan el 19% del total-. La *Ayuda Humanitaria y de Emergencia*,

por último, supone menos del 7% de los fondos totales, aunque presenta variaciones a lo largo del tiempo en función de las circunstancias[148].

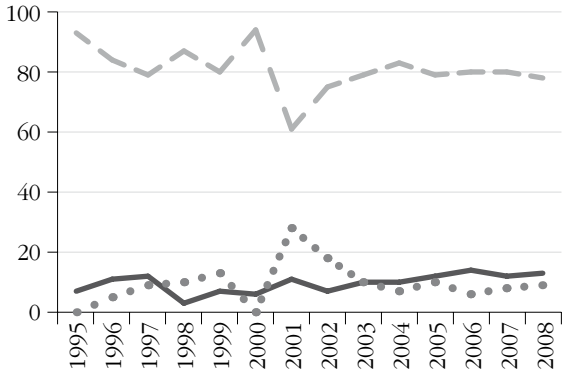
El siguiente Gráfico (**nº 6**) permite observar la trayectoria histórica de cada una de las instituciones estudiadas para las distintas modalidades señaladas. Cada una de ellas responde a períodos de distinta duración, acordes con el comienzo (diferente en cada caso) de la financiación estable y reglada de actividades de cooperación. Como puede verse, los porcentajes acumulados comentados en el cuadro anterior no se corresponden exactamente con la trayectoria de las distintas instituciones, que presenta algunas particularidades en casa caso.

Gráfico nº 6. Evolución de los fondos por institución y modalidad (1988-2008)

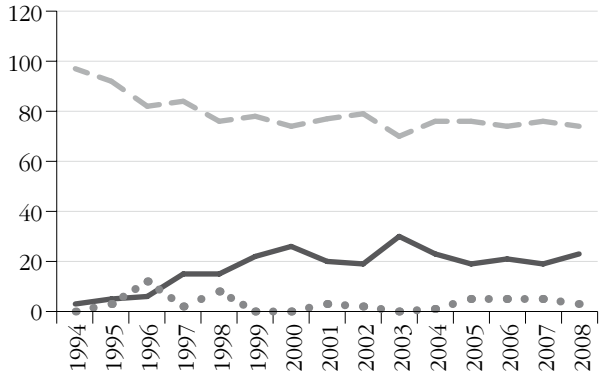


[148] En este sentido, el caso de 1998 resulta algo especial, ya que con motivo del Huracán Mitch, con gran repercusión mediática, estos fondos llegaron a suponer prácticamente el 20% de los destinados por algunas de las instituciones.

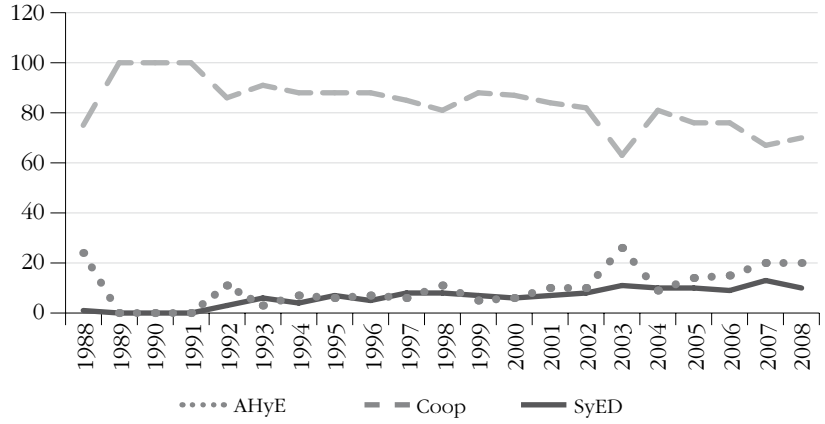
Ayuntamiento de Bilbao (1995-2008)



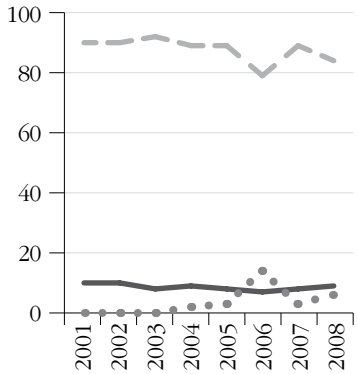
Ayuntamiento de Donostia (1994-2008)



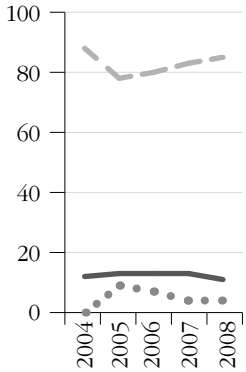
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (1988-2008)



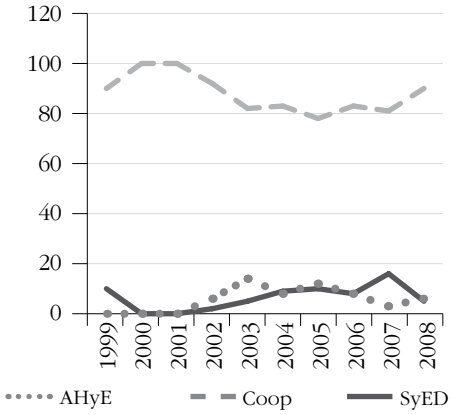
Diputación Foral de Bizkaia (2001-2008)



Diputación Foral de Gipuzkoa (2004-2008)



Diputación Foral de Álava (1999-2008)



Según cada una de estas modalidades, las intervenciones llevadas a cabo han tenido presupuestos promedio bastante diferentes, siendo las de *Cooperación al Desarrollo* las de mayor monto promedio (110.580 euros por intervención tomando todo el período). También el tipo de institución influye en los costes promedio de financiación de las acciones, observándose que los ayuntamientos tienden a apoyar intervenciones con montos más pequeños, mientras las diputaciones gestionan actividades de mayor cantidad promedio. En el caso del Gobierno Vasco los promedios son aún algo más elevados lo que podría entenderse como un cierto grado de especialización, de facto, en lo relativo a las cantidades promedio aportadas por las distintas instituciones para cada intervención llevada a cabo. En todo caso, una visión más completa y matizada sobre este asunto requeriría poder estudiar las intervenciones financiadas por más de una institución[149], lo que en la actualidad resulta imposible dada la incompatibilidad de los sistemas de información existentes.

Cuadro nº 15. Importe promedio (euros) por tipo de intervención (1988-2008)

	AHyE	Coop.	SyED	Otros	Total
Ayuntamientos	24.394	29.104	7.613		22.089
Diputaciones	47.193	99.254	29.326		78.013
Gobierno Vasco	140.798	188.759	87.103	17.339	127.972
Total	71.758	110.580	32.425	17.339	79.797

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las distintas instituciones.

Por otro lado, tal como ya se ha indicado, se ha producido un importante crecimiento de los montos promedio por intervención, lo cual lógicamente, se refleja también si analizamos las intervenciones por modalidades. En el caso del Gobierno Vasco, las cantidades promedio de los últimos años en la modalidad de Cooperación al Desarrollo se acercan a los 350.000 euros, lo que rompe en parte con la idea de proyectos pequeños y fragmentados habitualmente asociada a la cooperación descentralizada. En este caso, la introducción de la modalidad de programas en 2007, con mayor plazo y montos que pueden superar el millón de euros, es un cambio relevante que ha influido en este mayor monto.

[149] Téngase en cuenta que muchas entidades -especialmente ONGD- distribuyen sus carteras de proyectos entre distintas instituciones presentando a las mismas para su financiación distintas partes de proyectos o programas.

En esta misma dirección, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Diputación Foral de Bizkaia incluyen, desde 2000 y 2002 respectivamente, convocatorias para proyectos plurianuales[150] de hasta cuatro años, con montos mayores a los de las acciones habituales. La Diputación alavesa y el Ayuntamiento de Bilbao también adaptado sus convocatorias, aunque con menores plazos.

Esta evolución, que podría indicar una menor fragmentación y en este sentido una posible mejora de la eficacia no parece haber sido, sin embargo, fruto de un debate, ni puede relacionarse directamente con los objetivos planteados en los documentos de política, pues no ha sido plasmada en forma de objetivo o estrategia en los documentos de políticas[151]. La misma parece más bien deberse a la progresiva profesionalización de las entidades solicitantes -que optimizan así los esfuerzos de gestión por expediente-, así como a algunos baremos de puntuación, que tienden a favorecer a proyectos más complejos. A esto se une la precariedad de algunas estructuras de cooperación de las administraciones públicas, para las que la reducción del número de intervenciones representa una menor carga de gestión.

Destinos geográficos

Tal como se ha señalado, la mayor parte de los fondos se destina a proyectos y programas muy diversos que se ejecutan en el exterior. Entre ellos se incluyen actividades orientadas a la mejora de infraestructuras básicas (agua, saneamiento...), la prestación de servicios sociales (educación, salud...), el fortalecimiento de instituciones o entidades locales, la promoción de actividades económicas y otras muchas que resultan difíciles de clasificar[152].

[150] Sobre este mismo asunto es preciso apuntar la distinta denominación que se da a los proyectos en función de su temporalidad entre las distintas instituciones. Así, mientras el GV, la DFG y la DFB llaman anuales a los proyectos con una duración máxima de 24 meses, el Ayuntamiento de Bilbao los llama bienales, y la DFA plurianuales.

[151] Como ya se apuntó en el capítulo de diseño, las normativas fueron por el contrario incorporando montos máximos por acción o número máximo de acciones por entidad, y no al revés, aun dentro de unas horquillas bastante elevadas. Algunos responsables de cooperación apuntan a que la observada mayor cuantía de las cantidades promedio por intervención podría responder a una simple lógica de gestión más *sostenible* de acuerdo a los recursos existentes.

[152] En este sentido, debemos reiterar las dificultades encontradas específicamente para el estudio de los sectores de actuación ya que hay muchas intervenciones -sobre todo en los primeros años- en cuya ficha no figura ningún tipo de clasificación sectorial. A ello hay que añadir la ya señalada desarmonización de las clasificaciones entre unas y otras instituciones lo que limita las posibilidades de realizar análisis comparativos.

Por ello, en este subapartado, comentaremos la orientación geográfica de dichas intervenciones, asunto que la mayoría de los documentos de planificación analizados han considerado relevante como muestra de la mayor o menor dispersión y/o fragmentación de la cooperación. En este sentido, y más allá de nuestra valoración sobre la relevancia de establecer prioridades geográficas[153], analizaremos a continuación la manera en que las actividades se han repartido entre los distintos países de destino.

Debe destacarse en primer lugar el elevado número de países con los que se ha cooperado a lo largo de los 20 años estudiados, tanto en lo que se refiere al conjunto de las instituciones de la CAPV (112 países, ver **cuadro nº 16**) como en el caso de cada una de ellas por separado, destacando el caso del Gobierno Vasco -con 96 países-, si bien debe recordarse que es la institución que aporta y gestiona la mayor parte de los fondos. Sin embargo, esta primera impresión de elevada dispersión debe matizarse ya que -como refleja el propio cuadro-, casi el 50% de los fondos se destinaron a 8 países o territorios, y el 75% a 16, lo que da una idea de cierta focalización geográfica en los esfuerzos, que es más acusada en el caso de ayuntamientos y diputaciones.

Cuadro nº 16. Número de países destinatarios de AOD vasca por instituciones (1988-2008)

	GV	DFA	DFB	DFG	Bilbao	Donostia	Vitoria	Total
50% fondos	8	7	6	5	6	4	5	8
75% fondos	17	15	12	13	11	6	10	16
100% fondos	96	51	50	39	55	39	59	112

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las distintas instituciones.

Continuando con el análisis geográfico, el **cuadro nº 17** muestra los principales países destinatarios de los fondos, entre los que se encuentran sobre todo países latinoamericanos (Perú, Guatemala, El Salvador, Cuba, Bolivia y Nicaragua suman el 45%), a los que habría que añadir -por el elevado volumen de fondos recibidos- el caso de la RASD (República Árabe Saharaui Democrática). Si consideramos el número de acciones en cada país, los resultados resultan muy similares, y los mismos 8 países acumulan igualmente más de la mitad de las acciones totales.

[153] Ver a este respecto lo comentado en el apartado 4.6. de este trabajo.

Cuadro nº 17. Principales países destinatarios de fondos del conjunto de instituciones vascas estudiadas (1988-2008)			
		% destinado a cada país	% acumulado
1	Perú	11,51	11,51
2	Guatemala	8,43	19,94
3	El Salvador	7,99	27,93
4	Cuba	6,99	34,92
5	Bolivia	5,30	40,22
6	Nicaragua	4,75	44,97
7	R.A.S.D	4,32	49,29
8	Ecuador	4,03	53,32
9	India	3,88	57,20
10	México	3,78	60,98
11	Colombia	3,54	64,52
12	Venezuela	2,81	67,33
13	Honduras	2,43	69,76
14	República Democrática del Congo	2,23	71,99
15	Chile	2,12	74,11
16	Brasil	1,71	75,82

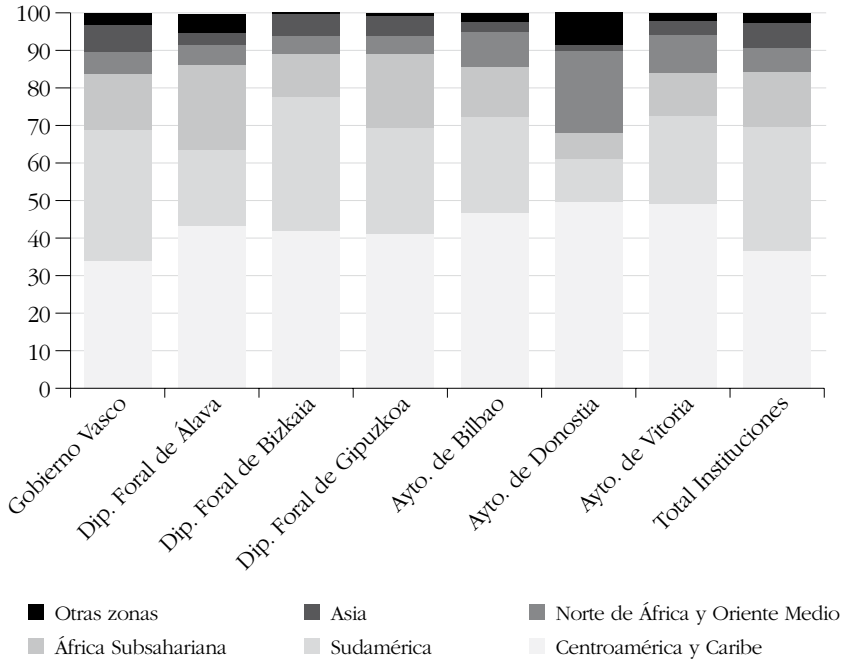
Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las distintas instituciones.

Llama la atención la presencia en esta lista de principales destinatarios de los fondos de la cooperación vasca de países como México o Chile (miembros de la OCDE), o India y Brasil (dos de los países emergentes del potente grupo denominado BRIC y actualmente en proceso de adhesión a la OCDE), lo que vuelve a redundar en el escaso interés de la categoría *"País"* como elemento de análisis de la cooperación descentralizada. Probablemente, las intervenciones financiadas en los citados cuatro países, tengan que ver con zonas, sectores o comunidades especialmente desfavorecidas, por lo que su inclusión dentro de una clasificación geográfica como la utilizada arroja poca claridad al análisis sobre la consistencia de la política de cooperación.

Si observamos de forma desagregada la información disponible, tomando por separado las distintas instituciones, y estableciendo grandes áreas geográficas

como referencia, encontramos patrones bastante similares, con un marcado protagonismo de Centroamérica y Caribe[154] y Sudamérica (que suman alrededor del 70% del total, y presentan porcentajes similares en todas las instituciones), seguidas en menor medida por África Subsahariana (que absorbe cerca del 15% en total de los fondos). Por otra parte, destaca la importancia de los fondos con destino a Norte de África y Oriente Medio en el caso del Ayuntamiento de Donostia -más del 20%- lo que responde específicamente a la presencia de la RASD en dicha área geográfica y da idea de la relevancia que la cuestión saharaui adquiere dentro de la cooperación donostiarra.

Gráfico nº 7. Distribución de los fondos por instituciones y zonas geográficas (1988-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las distintas instituciones.

En resumen, cabe señalar la existencia de una cierta agrupación geográfica en algunos países y zonas, que vendría a desmentir el supuesto habitualmente

[154] Metodológicamente, los proyectos realizados en México, centrados principalmente en la zona de Chiapas, se han incluido en la zona de Centroamérica y Caribe.

manejado de una elevada dispersión en este terreno, al menos en lo relativo al destino de los fondos. En este sentido, la opción tomada en los documentos de planificación de algunas de las instituciones estudiadas, en el sentido de establecer prioridades geográficas -entendidas como países- como elemento central de la estrategia para evitar la dispersión existente no parece tener un fundamento muy sólido.

Consideraciones generales

Como aspectos más relevantes de las tendencias observadas en la orientación de las intervenciones llevadas a cabo en cooperación al desarrollo por parte de las instituciones de la CAPV señalaremos en primer lugar la tendencia permanente al alza que puede observarse en lo referente al compromiso presupuestario durante el período computado (1988-2008) en esta parte del estudio. Se trata además de una tendencia que afecta tanto al Gobierno Vasco como a las diputaciones y a los ayuntamientos. Por otra parte, dicho incremento no se ha traducido a partir de un cierto momento en un aumento del número de intervenciones, lo que ha llevado a que con el paso del tiempo las actividades impulsadas tuvieran un coste promedio más elevado.

La distribución de la financiación por modalidades da cuenta de un gran predominio de las actividades de cooperación al desarrollo llevadas a cabo sobre el terreno, en línea con lo previsto en los documentos de política. En cuanto a la sensibilización y la educación para el desarrollo, esta modalidad representa la segunda en importancia, destacando el caso de las instituciones guipuzcoanas -Diputación y Ayuntamiento de Donostia- con porcentajes del 12,36% y 19,42% respectivamente. Y en cuanto a las cantidades promedio por intervención, las más elevadas corresponden a las intervenciones en cooperación al desarrollo y las de menor cuantía a las de sensibilización y educación para el desarrollo, lo que está en cierta forma en consonancia con las características de unas y otras.

Finalmente, y en lo que se refiere a la orientación geográfica de las intervenciones llevadas a cabo en el exterior, se observa por un lado un gran abanico de países destinatarios -cuyo número supera el centenar-, si bien en la práctica se produce una elevada concentración de las acciones en algunos de ellos, ya que ocho países o territorios absorben el 50% de los fondos desembolsados durante el período estudiado. Por otra parte, la observación de los principales países de destino, y la inclusión en los mismos de algunos considerados emergentes o de rentas medias, arroja nuevos

interrogantes sobre el interés de la categoría país como elemento a tener en cuenta a la hora de establecer prioridades, cuestión sobre la que volveremos inmediatamente en el siguiente apartado.

5.3. La relación entre la política diseñada y las intervenciones llevadas a cabo

Una vez expuestas las tendencias generales de las intervenciones en cooperación impulsadas desde las distintas instituciones de la CAPV, centraremos ahora nuestra atención en el análisis de la relación existente entre la práctica desarrollada, y las directrices planteadas en los documentos de planificación. En todo caso, este ha tenido que circunscribirse a las posibilidades derivadas de la base de datos construida, de cuyas limitaciones ya hemos dado cuenta más arriba.

La orientación geográfica

Como ya se ha señalado, los documentos de planificación de algunas de las instituciones de la CAPV han venido planteando la concentración geográfica de las intervenciones como elemento de mejora en la calidad de las políticas, estableciendo para ello listados de países prioritarios en los que debía centrarse la cooperación. Es el caso del Gobierno Vasco, así como de los Ayuntamientos de Bilbao y Donostia. En consecuencia con dicha opción, sería adecuado llevar a cabo un contraste entre las orientaciones establecidas en este sentido y las intervenciones llevadas a cabo al amparo de la política. Sin embargo, la secuencia temporal de las intervenciones contenidas en la base de datos (1988-2008) limita la posibilidad de realizar dicho contraste a dos casos: el del Gobierno Vasco para los países considerados prioritarios en el Primer Plan Director (2005-2008); y el del Ayuntamiento de Bilbao (2006-2009).

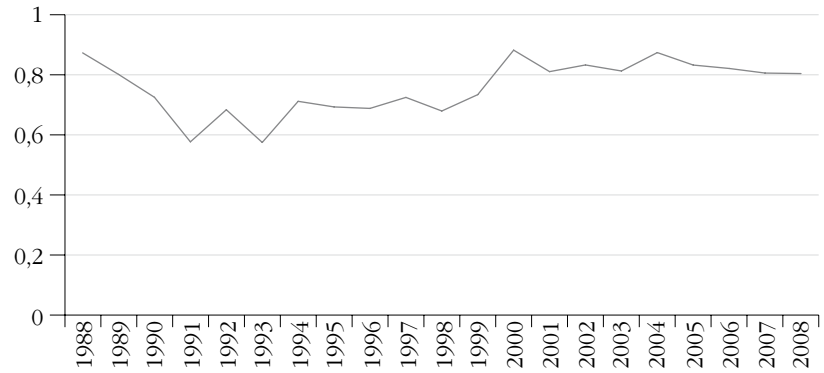
Por lo que se refiere al Gobierno Vasco, se habían establecido 20 países prioritarios en el primer plan director, determinándose que el 95% de los fondos para proyectos de cooperación sobre el terreno debían ir dirigidos a ellos. Estos 20 países eran El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Cuba, República Dominicana, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Angola, Costa de Marfil, Ruanda, Mozambique, República Árabe Saharaui Democrática, República Democrática del Congo, India y Palestina.

De acuerdo a los datos obtenidos, las cantidades provenientes del Gobierno Vasco con destino a estos 20 países durante los años de vigencia del plan -calculados como porcentaje sobre el total de la modalidad de cooperación

geográficamente asignable- fueron los siguientes: 2005: 83,24%; 2006: 82,11%; 2007: 80,58%; y 2008: 80,40%.

Si observamos la trayectoria anterior de la cooperación del Gobierno Vasco con destino a esos 20 países, podemos concluir que la tendencia que se aprecia para los años de vigencia del plan se corresponde con un patrón relativamente consolidado ya desde comienzos de la década de 2000. En realidad, las acciones en estos 20 países representaban ya históricamente la mayor parte de los fondos, y de hecho en 2004 el porcentaje superaba el 87%. La impresión es que, más que orientar los fondos -objetivo en el que no se ha avanzado, tal como muestran los datos-, el plan ha servido para fijar los lugares donde trabajar evitando mayor dispersión y favoreciendo la continuidad, aunque sin explicitarlo así en el discurso.

Gráfico nº 8. Perspectiva histórica de la cooperación con destino a los 20 países considerados prioritarios en el primer Plan Director del Gobierno Vasco (% total de los fondos 1988-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el Gobierno Vasco.

Para el período que abarca el segundo plan director, la evaluación del mismo elaborada por Kalitadea aporta cifras correspondientes a los años comprendidos entre 2008 y 2010. Para esos años, el Informe señala que los 22 países considerados prioritarios concentraron el 87,44% de los fondos, mientras que los 10 primeros (Perú, Cuba, Guatemala, Ecuador, Bolivia, El Salvador, República Democrática del Congo, Colombia, Nicaragua, y Brasil) absorbieron el 66,78%. Estas cifras se sitúan por debajo (aunque próximas) de las establecidas en el plan, que planteaba destinar al menos el 90% de los fondos a los países

considerados prioritarios. Por lo demás, dichos porcentajes vienen en general a consolidar las tendencias más arriba apuntadas.

Por lo que respecta al otro caso mencionado, el del primer plan director del Ayuntamiento de Bilbao, el mismo establecía una lista de 13 países prioritarios en los que debía concentrarse como mínimo el 70% de los fondos. La evaluación de dicho plan llevada a cabo por Hegoa establecía que dichos porcentajes fueron superados todos los años de vigencia del plan, como puede observarse en el siguiente cuadro, por lo que las previsiones realizadas a este respecto se cubrieron con creces.

Cuadro nº 18. Cumplimiento de las previsiones sobre prioridades geográficas en el primer Plan Director de Bilbao (2006-2009)

	2006	2007	2008	2009
Proyectado	1.245.114	1.530.271	1.716.280	1.824.647
Realizado	1.621.702	1.723.362	1.992.183	2.504.591
Desviación	+ 30%	+ 13%	+ 16%	+ 37%

Fuente: Evaluación del Plan Director (2006-2009).

Por otra parte, y observando globalmente las estrategias de cooperación de las distintas instituciones de la CAPV, la referencia a África Subsahariana como zona prioritaria es probablemente la idea más compartida (en este caso atendiendo más a una opción política relacionada con la profundidad de algunos de los problemas de dicho continente, que a la voluntad de establecer un criterio de continuidad). Las referencias más explícitas se dan en el caso del Gobierno Vasco (Plan Director 2008-2011), con un objetivo del 25% de fondos asignables geográficamente a esta zona[155], y en Bilbao (Plan 2006-2009, objetivo del 20%), aunque también hay referencias en el resto de instituciones, bien directamente a esta zona o a países con menor IDH, característica relevante de la misma.

Como ya se ha comentado, la prioridad se ha venido justificando por la situación de mayor necesidad de muchos países y zonas de África, pero también por la reflexión sobre las consecuencias derivadas del propio sistema diseñado para formular, puntuar y dar seguimiento a los proyectos.

[155] Es necesario señalar que el Gobierno Vasco se refiere a África como conjunto, lo que supone también incluir todas las intervenciones realizadas en relación con la RASD, a diferencia de otras instituciones que se refieren específicamente a África Subsahariana

Dicho sistema podría estar perjudicando a esta zona, dada la complicación del trabajo en algunos lugares de la misma y la mayor dificultad de cumplir con algunos requisitos, existiendo el peligro de dejar fuera iniciativas relevantes. Ello enlazaba también con la propia percepción de la sociedad -especialmente sensibilizada con los problemas africanos-, así como con las tendencias de cooperación a nivel internacional.

En relación con este asunto, señalaremos que, a lo largo del período estudiado, la proporción de los fondos con destino a África Subsahariana ha seguido una trayectoria errática tanto en términos agregados como por instituciones, con cierta tendencia a la disminución, que se ha ido corrigiendo en los últimos años. Globalmente se sitúa en torno al 13% como promedio, si bien se observan diferencias por instituciones y años. La Diputación Foral de Álava, como veíamos en el gráfico nº 7, es la institución que destaca en este aspecto, con más de un 20% de los fondos, observándose asimismo un repunte en el caso del Ayuntamiento de Bilbao, tras la introducción de esta orientación en su primer Plan Director (2006-2009). En el caso del Gobierno Vasco la evaluación del segundo Plan Director (2008-2011) sitúa los montos destinados al conjunto de África en el 20,70% del total, lo que indica asimismo una tendencia claramente ascendente en los últimos años, acorde con las previsiones establecidas.

Los sectores prioritarios

El estudio de la aplicación de las políticas a los sectores prioritarios, ha encontrado dificultades casi irresolubles, derivadas de las características de la información recopilada sobre las intervenciones llevadas a cabo y la falta de correspondencia entre los sectores teóricamente promovidos -por otra parte cambiantes de año en año- y los que se recogen en las fichas que las distintas instituciones tienen sobre las intervenciones financiadas.

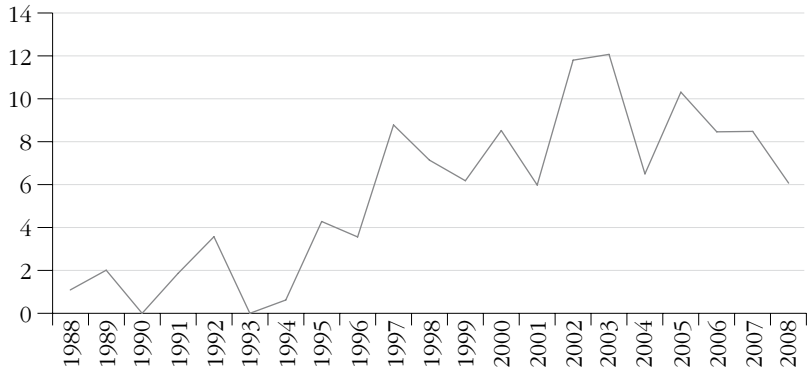
En este sentido, los documentos de política tienden a mencionar sectores prioritarios muy amplios e inclusivos (necesidades sociales básicas, economía popular, etc.) con unas características que, en realidad, casi cualquier proyecto cumple. Solo en los planes directores elaborados en los últimos años se mencionan sectores y subsectores más específicos que, sin embargo, siguen sin guardar correspondencia con los de los registros de las intervenciones llevadas a cabo, los cuales además varían de una institución a otra, como se ha explicado en el apartado 5.1. En la práctica, resulta difícil dar seguimiento a cualquier aspecto relacionado con los sectores, dada la variedad de situaciones encontrada en el tratamiento sectorial en los distintos

registros de las instituciones estudiadas. En primer lugar, un gran número de proyectos del largo período estudiado no tienen sector asignado y, en otros casos, estos no están normalizados, todo lo cual hace inviable un contraste estadístico riguroso que permita obtener conclusiones.

Vistas estas dificultades, se ha realizado una aproximación parcial al tema, centrándonos en el estudio de las intervenciones relacionadas con el fortalecimiento local y la sensibilización y educación para el desarrollo, por tratarse de dos sectores considerados en nuestro marco teórico como aquellos en los que la cooperación descentralizada puede mostrar un cierto grado de especialización y potencialidad.

Por lo que respecta en primer lugar a los temas del **Desarrollo local y el Fortalecimiento institucional local** hemos buscado una forma de aproximación al asunto a partir de dos premisas. La primera, planteando el tema desde una perspectiva relativamente amplia, que incluye aspectos diversos como el poder local y el fortalecimiento institucional, el apoyo a procesos de descentralización, la atención a servicios públicos básicos, o el fortalecimiento de las capacidades locales, de acuerdo con algunas de las aproximaciones llevadas a cabo sobre el tema (Fernández, 2006). Ahora bien, dado que, como ya se ha dicho, no se dispone de una información sectorial adecuada de las intervenciones, se ha optado, en segundo lugar, por tomar como indicador indirecto las acciones en las que el socio local o contraparte haya sido una institución pública local, lo que sería indicativo de este tipo de trabajo. Los resultados de esta aproximación pueden verse en el **gráfico nº 9** que muestra la evolución en el porcentaje de fondos que se ajustan a dicho criterio.

Gráfico nº 9. Porcentaje de fondos gestionados por contrapartes que son entidades públicas locales (1988-2008)



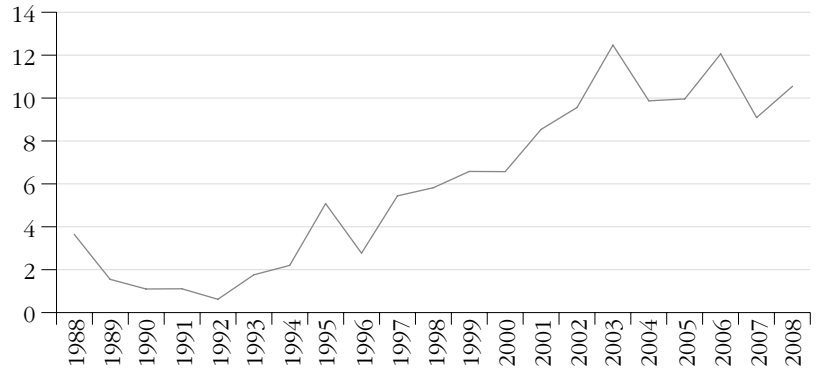
Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las distintas instituciones.

Como puede observarse, se da una tendencia creciente durante la primera década estudiada, para posteriormente adoptar una trayectoria más errática. De acuerdo con estos datos no podría concluirse que la aplicación de la política haya apostado en esta dirección, pese a lo señalado en algunas baremaciones o en los documentos de diseño. De manera algo más pormenorizada cabe señalar que, más allá del predominio del Gobierno Vasco en este ámbito (lógico por otra parte al gestionar la mayor cantidad de fondos), se dan algunas diferencias entre entidades, destacando el caso de Vitoria-Gasteiz (la segunda institución en términos brutos en este campo), o el reciente crecimiento en el caso de Bilbao, que lo incluye como sector estratégico.

Por lo demás, el porcentaje de fondos gestionados a través de este tipo de contrapartes es superior como es lógico en el caso de la Cooperación Directa, mostrando la tendencia natural -pero aún muy poco desarrollada- de las administraciones a trabajar con sus homólogas en otros países (más del 30% de la cooperación directa se gestiona con este tipo de contrapartes).

Por lo que respecta al segundo de los sectores mencionados, el de **Sensibilización y Educación para el Desarrollo** cabe señalar de entrada que, en términos globales, los fondos destinados a estas actividades han tenido un incremento pronunciado a partir de mediados de los años 90. Su importancia relativa también ha ido creciendo, respondiendo con cierta coherencia a la apuesta que, desde el diseño de las políticas, se iba haciendo al sistematizar sus convocatorias y dotarlas de un presupuesto específico.

Gráfico nº 10. Porcentaje de fondos destinados a Sensibilización y Educación para el Desarrollo por el conjunto de instituciones (1988-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las distintas instituciones.

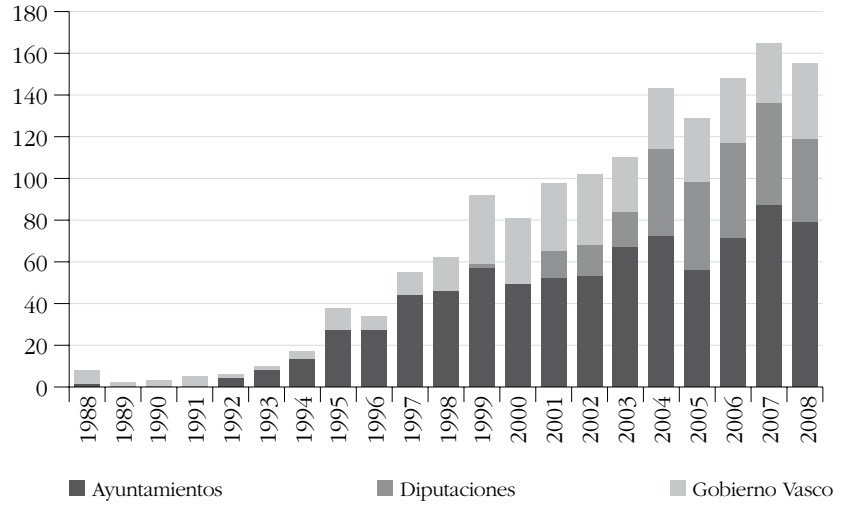
El **gráfico nº 10** muestra la evolución creciente del porcentaje de fondos destinado por el total de instituciones a estos fines, que se sitúa actualmente en el entorno del 10%[156]. Tal como ya se apuntó más arriba, también en este caso se observan diferencias entre instituciones, destacando los casos de los Ayuntamientos de Donostia y Bilbao y la Diputación de Gipuzkoa, lo que en cierta medida responde a las previsiones realizadas en el diseño de las políticas[157].

Aunque en lo que se refiere a las cantidades aportadas, y al igual que ocurre con las tendencias globales, es el Gobierno Vasco quien gestiona la mayor parte de los montos, seguido de las diputaciones, no sucede lo mismo si miramos el número de acciones desarrolladas. Como se veía en el cuadro nº 16, estas acciones implican cantidades muy diferentes en función de la institución, de forma que el promedio en una actividad de este tipo supera los 87.000 euros para el caso del Gobierno Vasco, mientras se sitúa en algo más de 7.600 para los ayuntamientos. Teniendo en cuenta estas diferencias, son estos últimos quienes gestionan un mayor número de actividades, aunque éstas sean de menor escala (ver **gráfico nº 11**), lo que permite pensar en una mayor especialización de los ayuntamientos en la financiación de intervenciones más puntuales y de menor coste.

[156] Debe tenerse en cuenta que, por su propia naturaleza, estas actividades tienen un peso presupuestario menor, si bien representan en conjunto el 21% de las acciones en el período estudiado.

[157] Recuérdese por ejemplo que el Ayuntamiento de Donostia en su Plan Municipal (2008-2011) establecía unas previsiones anuales de fondos para sensibilización y educación para el desarrollo superiores al 25% del total.

Gráfico nº 11. Número de acciones de Sensibilización y ED por tipo de institución (1988-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las distintas instituciones.

Tal como los propios documentos de política prevén, el abanico de actividades y sectores de intervención en el ámbito de la sensibilización y la educación para el desarrollo es bastante amplio, abarcando temas tan diversos como publicaciones, exposiciones, acciones de incidencia y denuncia, jornadas, cursos, campañas, apoyo a redes… Ello haría necesaria una valoración más pormenorizada sobre la manera en que, en la práctica, se han concretado en todos estos campos las cantidades mencionadas y los proyectos llevados a cabo. Sin embargo, dicho examen ha sido imposible debido, una vez más, a la diferente agrupación de actividades existente en los registros de unas y otras instituciones. Señalaremos asimismo que la mayor parte de las actividades recogidas en este campo se ejecutan por entidades vascas subvencionadas (sobre todo ONGD), teniendo las administraciones, como ejecutoras directas, un peso relativamente menor al de otros agentes[158].

Finalmente, y en lo que se refiere a la forma de apoyar estas acciones, predomina también en este caso la convocatoria anual (casi el 77% de los fondos

[158] En algunos casos, sobre todo en los ayuntamientos, pueden identificarse algunas acciones impulsadas directamente por la propia administración como cursos y jornadas, pero en general las acciones de este tipo son escasas, siendo además difíciles de localizar, ya que en ocasiones se diluyen en el presupuesto del área al incluirse entre otros gastos corrientes.

tienen ese origen), aunque un significativo 22% proviene de apoyos concedidos de forma más directa, que suelen denominarse "convenios". Este tipo de subvención -que no pasa por convocatoria- ha servido para dar respuesta a pequeñas acciones puntuales, pero también para renovar apoyos con cierta continuidad con universidades, ONGD o similares para la preparación de materiales, organización de cursos, etc., lo que ha permitido mejorar la eficacia de este tipo de intervenciones.

Más allá de estas breves consideraciones cuantitativas -que se derivan de los proyectos registrados y que hemos podido reunir en nuestra base de datos-, es preciso hacer una breve referencia a la aplicación de la política relativa a la sensibilización y la educación para el desarrollo, la cual, como ha venido señalándose, ha absorbido importantes esfuerzos y ha sido objeto de bastantes análisis. Diversos estudios llevados a cabo durante los últimos años sobre este ámbito -impulsados tanto por el Gobierno Vasco como por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz- muestran ciertas preocupaciones sobre el impacto de los mismos, apuntándose a la dispersión de actividades y a la dificultad de conocer su alcance real. Entre los aspectos mencionados a este respecto destaca el relativo a la multiplicidad de las acciones y la descoordinación entre las ONGD, lo que llevaría a una proliferación de propuestas que muchas veces tienen como destinatarias a las mismas personas, a través de muy diferentes tipos de actividades (charlas, exposiciones, cursos, talleres…), generándose en ocasiones un efecto de saturación, que unido a la dificultad de llegar a sectores más amplios de la población provoca en ocasiones un cierto desánimo. Uno de los ámbitos en donde se perciben mayores problemas de planificación y coordinación es el de la educación formal, al que se han dirigido muchos esfuerzos pero en general poco articulados. La manera de intentar llegar a los centros educativos -desde abajo y mediante la potenciación de alianzas con un profesorado ya de por sí bastante saturado-, también ha sido objeto de atención en algunos estudios, planteándose la necesidad de un apoyo explícito del Departamento de Educación si se quiere avanzar en este terreno[159].

[159] Por ejemplo, en el Diagnóstico Participativo de Educación para el Desarrollo en Álava se planteaba que *"Deberíamos coordinarnos, especialmente con los centros educativos, para no bombardearlos y no pisotearnos entre las ONGD. Aunque esto es algo difícil, porque aunque lo deseen las ONGD, dependen de las convocatorias y no saben hasta el último momento si un proyecto es o no aprobado. Esto dificulta la coordinación"* (Iniciativas de Cooperación y Desarrollo, 2005); por su parte, el Informe realizado sobre el proyecto "Mírame con otros ojos - Aldatu jarrera!" señalaba que *"se dedican muchos esfuerzos a este ámbito educativo para el poco respaldo que se consigue del Departamento de Educación del Gobierno Vasco. Parece que va siendo momento de que la Coordinadora haga presión ante el Departamento para lograr apoyos más concretos y explícitos, condicionando el trabajo en los centros educativos a dicho apoyo"* (Iniciativas de Cooperación y Desarrollo, 2004).

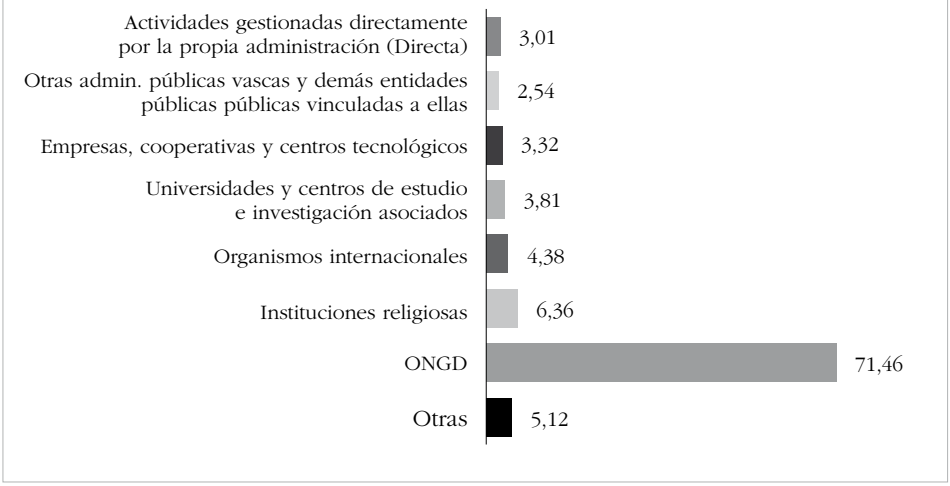
En el caso específico del Gobierno Vasco, la evaluación llevada a cabo del Plan Director 2008-2011 señala que la directriz orientada a avanzar en el impacto de la educación para el desarrollo es la que peores resultados obtiene en cuanto a eficacia, más allá del cumplimiento de lo establecido en lo referente a la distribución de los fondos. Sin embargo, se plantean dudas sobre el grado de definición de las diferentes acciones impulsadas, se señala la ausencia de un proceso de reflexión y debate sobre el tema, así como de lagunas en el proceso de traslado de las directrices a los instrumentos, convocatorias y baremos (Agencia Vasca de Cooperación, 2011)[160]. Según hemos podido constatar, algunos de estos temas afectan también a otras instituciones de la CAPV. Por todo ello, en el campo de la sensibilización y la educación para el desarrollo el gran esfuerzo desplegado -y el cumplimiento en términos generales de lo previsto en los documentos de planificación- requiere ser analizado también a la luz de los resultados obtenidos, lo que podría llevarse a cabo en este ámbito más que en otros, en los que la dispersión geográfica y sectorial suponen una limitación muy importante. Sin embargo, la ausencia de una sistematización y clasificación compartida respecto a los sectores y actividades dificulta el avance en este terreno, como ya se ha señalado también en lo referente a las evaluaciones (apartado 5.1.).

La intervención de los diversos Agentes

En este subapartado centraremos nuestra atención en el análisis de los diferentes agentes que han protagonizado las intervenciones apoyadas por las distintas instituciones de la CAPV. Una primera aproximación al tema la proporciona el **gráfico nº 12** en el que se muestra el porcentaje de fondos gestionados en el total del período por cada tipo de agente.

[160] Esta constatación contrasta con el hecho de que el campo de la Educación para el Desarrollo haya sido -junto a los temas de género- uno de los que más atención ha suscitado en el ámbito doctrinal.

Gráfico nº 12. Porcentaje de fondos gestionados por tipos de agentes (1988-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las distintas instituciones.

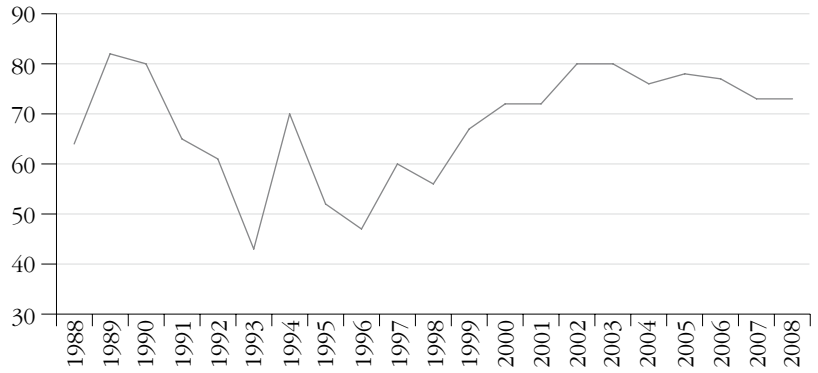
Como puede observarse, las ONGD constituyen el grupo que ha gestionado la gran mayoría de los fondos (más del 71%). Las organizaciones religiosas (congregaciones, órdenes…) han gestionado un 6,36%, los organismos internacionales un 4,38%, y las universidades y centros de estudios e investigación asociados un 3,81%. Más allá de esta importante concentración, es destacable la gran diversidad de agentes que, aunque sea de forma minoritaria, han tomado parte activa a lo largo del período. Es preciso destacar que algunos de ellos aparecen en prácticamente todas las instituciones estudiadas como son, además de las ONGD, las entidades religiosas, los organismos internacionales (principalmente asociaciones vascas de representación de organismos como UNICEF, ACNUR u otros) o las universidades y centros de estudio e investigación asociados. Por el contrario, otros agentes (como los colectivos profesionales, las empresas, sindicatos u organizaciones de mujeres) sólo han participado esporádicamente en actividades de cooperación, lo que está en sintonía con la diferente percepción sobre este asunto planteada en los distintos documentos de planificación.

Cuadro nº 19.Tipo de agentes y número de entidades por instituciones financiadoras (1988-2008)								
	GV	DFA	DFB	DFG	Donostia	Bilbao	Vitoria Gasteiz	Total
ONGD	134	51	69	36	66	66	71	210
Organizaciones religiosas	58	11	3	2	5	6	16	76
Universidades y centros de estudio e investigación asociados	19	1	0	0	4	2	1	22
Centros escolares y de Formación Profesional	10	0	2	0	1	1	6	19
Org. internacionales	9	4	3	3	4	3	4	11
Empresas, cooperativas y centros tecnológicos	21	0	5	0	1	0	0	24
Administraciones públicas vascas y demás entidades públicas vinculadas	8	2	1	0	1	5	1	12
Organizaciones sociales de mujeres	4	0	0	0	0	1	3	6
Otras organizaciones sociales	31	2	6	1	26	14	13	73
Colectivos profesionales	7	0	1	0	0	0	1	9
Sindicatos	1	0	0	0	1	1	0	2
Total	302	71	90	42	109	99	116	464

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las distintas instituciones.

Dentro de este panorama, la relevancia de las ONGD en la gestión de los fondos ha tenido algunas variaciones según los distintos períodos y las instituciones financiadoras. Después de un descenso acusado al inicio de los 90, su participación ha tendido a estabilizarse en el entorno del 70-80% de los fondos totales desde el inicio del año 2000 (ver **gráfico nº 13**).

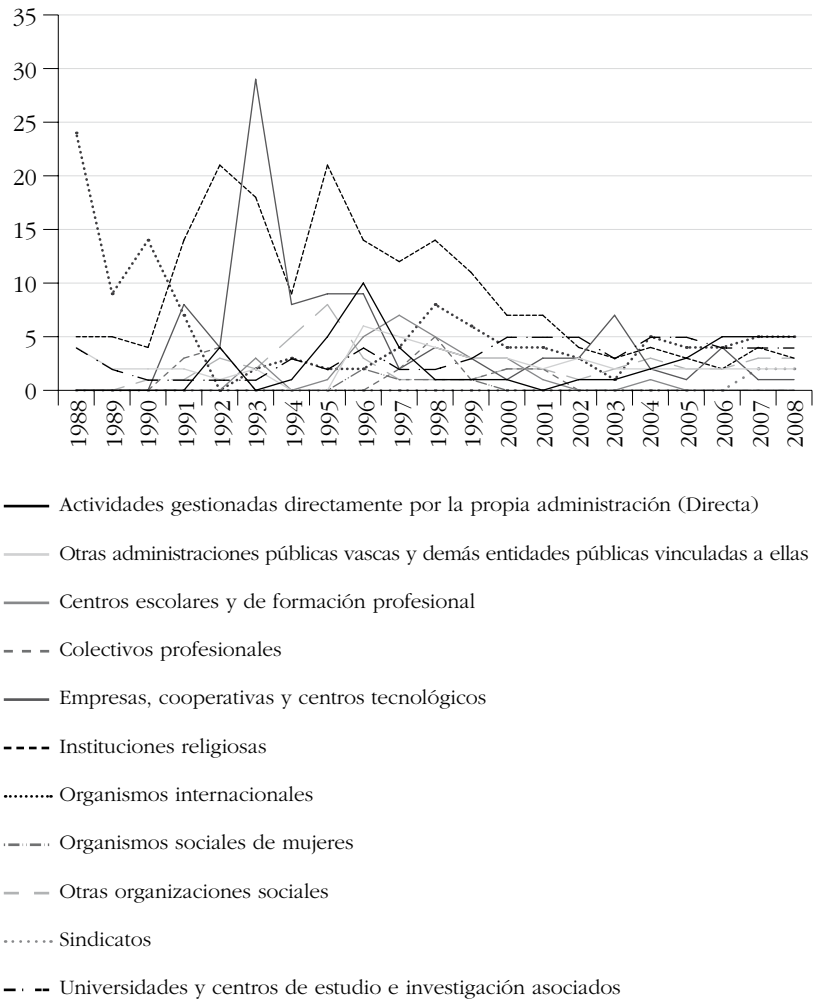
Gráfico nº 13. Evolución del porcentaje de fondos gestionados por las ONGD (1988-2008, todos los financiadores)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las distintas instituciones.

Profundizando en la importancia relativa de los agentes, y más allá del predominio de las ONGD, hemos estudiado el porcentaje de recursos gestionado por el resto de las entidades que han participado en los programas de cooperación de las distintas instituciones (ver **gráfico nº 14**). Así, encontramos que, en momentos puntuales, se ha dado un repunte en la importancia de las empresas, las entidades religiosas, o los organismos internacionales pero que, como tendencia general, los fondos que gestionan estos agentes tienden a irse moderando, y en los últimos años ninguno de estos grupos ha alcanzado una participación del 5% del presupuesto.

Gráfico nº 14. Evolución del porcentaje de fondos gestionados por cada tipo de agente distinto a las ONGD (1988-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las distintas instituciones.

Observando el gráfico los repuntes más llamativos resultan ser los de las empresas e instituciones religiosas, a mediados de los 90, si bien en términos generales la participación de las empresas en la cooperación vasca ha sido marginal, con presencia puntual en la Diputación Foral de Bizkaia y una cierta continuidad en el caso del Gobierno Vasco en los años noventa,

si bien con montos discretos, con la excepción del año 1993[161]. Los aumentos puntuales en la participación de las empresas parecen deberse más a impulsos concretos que a una verdadera estrategia, más allá de los intentos del Gobierno Vasco -especialmente en la primera mitad de los años noventa- por reforzar la posición de las mismas, la cual no resultó fructífera. Pese al aumento de los fondos, se ha tratado en todo caso de un pequeño número de acciones cada año, lo que contribuye a explicar su gran variabilidad (el listado de todas ellas suma 85, de un total de casi 7.000 intervenciones analizadas). Además, se trata de empresas con un perfil especial, muy cercanas al sector público en cuanto a su estructura, adscripción y fines, y con una distribución muy concentrada, en la que 6 casos (EITB, AZTI, Fundación Labein, Fundación Leia de desarrollo tecnológico, BEAZ y Saiolan) acaparan el 72% de los fondos.

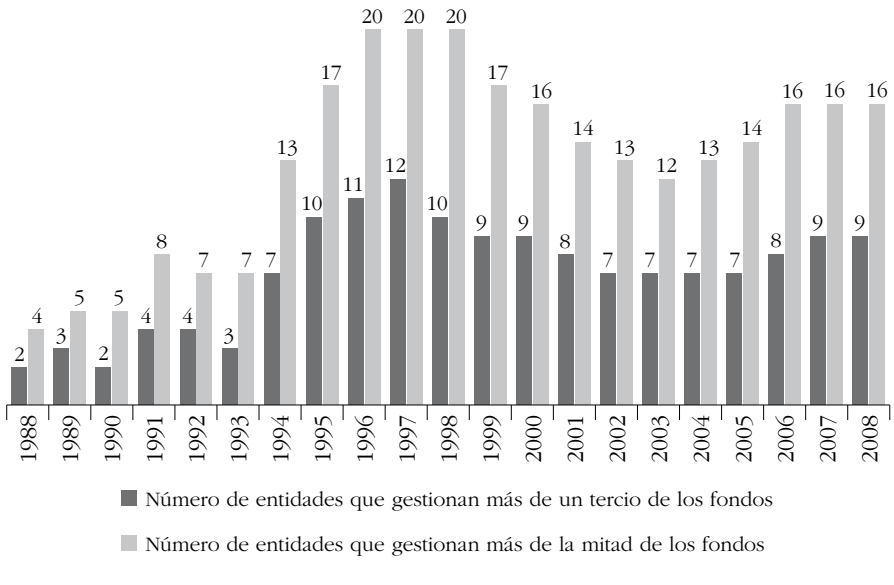
Las instituciones religiosas han tenido también cierto protagonismo en algunos momentos, si bien su importancia ha tendido a disminuir coincidiendo desde 1997 con una significativa presencia de nuevas ONGD que en algunos casos respondían a la creación por parte de dichas instituciones religiosas de estructuras con forma de ONGD para realizar de forma más apropiada estas tareas. Finalmente, dentro del resto de los agentes, y pese a la relativamente menor importancia de los mismos, merece la pena resaltar la importancia de los recursos canalizados por los ayuntamientos a través de *Euskal Fondoa*, lo que refuerza la importancia que en los mismos tiene la cooperación llevada a cabo de manera directa, por contraposición al resto de las instituciones cuya aportación en este sentido es sensiblemente menor.

Como ha quedado explicado, la cooperación al desarrollo impulsada por las instituciones de la CAPV ha sido canalizada a través de muchos y variados tipos de actores. Sin embargo, un análisis más detallado de la distribución de los fondos entre los agentes muestra que, pese al elevado número de entidades, la mayor parte de los fondos se ha ido concentrando en un reducido número de organizaciones (principalmente ONGD). Así, 10 entidades han gestionado más de un tercio de los fondos totales durante el período analizado, y las 20 primeras han gestionado más de la mitad. Realizando este mismo análisis año por año, se observa una concentración que ha ido variando, estando más repartidos los fondos

[161] En 1993 Saiolan, Azti y Basalan gestionaron el 33% de los fondos de cooperación del GV con 4 grandes proyectos en Venezuela, Colombia y Argentina centrados en la formación profesional y transmisión de tecnología para sectores productivos.

a finales de los 90, mientras al final del período menos de 10 entidades gestionaban un tercio de los fondos, y alrededor de 15 la mitad. Entre las diferentes instituciones, encontramos algunas variaciones, con una tendencia mayor a la concentración en los casos del Gobierno Vasco y del Ayuntamiento de Bilbao.

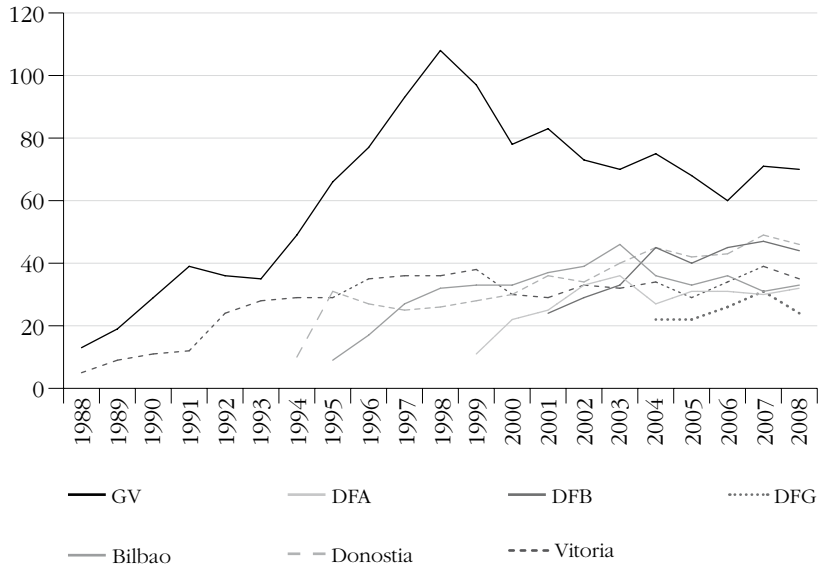
Gráfico nº 15. Número de entidades que han gestionado un tercio y la mitad de los fondos totales en cada año (1988-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las distintas instituciones.

Este análisis sobre la concentración puede complementarse con el estudio de la evolución registrada por el número de organizaciones que han participado en proyectos financiados por las instituciones de la CAPV. En este sentido, en el **gráfico nº 16** se observa una evolución con ciertas similitudes entre las distintas instituciones, que inicialmente ven aumentar el número de agentes año a año (al igual que ocurre con sus montos), estabilizándose posteriormente ese número, e incluso descendiendo. En el caso del Gobierno Vasco resulta llamativo que el número de agentes era en 1998 claramente mayor -108- que en cualquier año de la década siguiente, pese al significativo aumento de los fondos.

Gráfico nº 16. Evolución del número de agentes por instituciones (1988-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las distintas instituciones.

Todos estos datos permiten observar una importante tendencia en la que, encontramos algunas ONGD que gestionan anualmente más fondos que algunos ayuntamientos o diputaciones, y mantienen dotaciones de personal técnico que superan ampliamente al de las instituciones. De esta manera, la apuesta por las ONGD como protagonistas prioritarios de la cooperación pública vasca ha generado un escenario en el que algunas de ellas han adquirido una relevancia mayor que las propias instituciones que les financian en muchos aspectos.

Un aspecto importante, relacionado con la participación de unos y otros agentes, es el relativo a las organizaciones de mujeres. Ello guarda estrecha relación con lo señalado en el apartado 4.2 sobre la transversalización de género y las dificultades observadas en las capacidades de algunas ONGD para llevar a la práctica dicha transversalización. Algunos documentos a los que ya nos hemos referido con anterioridad reflejan este problema. Así, Roxana Volio (2004), en su análisis de la convocatoria del FOCAD del año 2002, destaca que sus entrevistas con las ONGD se desprende que éstas consideran la exclusión de aquellos proyectos sin perspectiva de género

como una imposición del Gobierno Vasco, y que las socias locales lo consideran también una imposición. La conclusión era que dicha exigencia llevaba a que la mayoría de los proyectos contuvieran algún análisis de género pero de forma muy desigual. También el análisis de Clara Murguialday (2008) sobre la equidad de género en la cooperación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz plantea las dificultades existentes y las resistencias de algunas ONGD a incorporar de una forma integral el análisis de género.

Como ya se ha señalado, ello dio lugar a que en los últimos años algunas instituciones plantearan el fortalecimiento de las capacidades de las ONGD en este campo, pero también la incorporación de entidades sociales de mujeres y organizaciones feministas en las intervenciones de cooperación. Sin embargo, si observamos los datos del cuadro nº 19, (pág. 224) puede concluirse que, por el momento, los resultados en este terreno son más bien exiguos ya que son pocas las organizaciones de mujeres que han participado en las convocatorias del Gobierno Vasco, o de los Ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz y Bilbao.

La presencia de la Cooperación Directa

Aunque se trata de una cuestión muy relacionada con la anterior, abordaremos en este apartado el análisis de las intervenciones en cooperación directamente llevadas a cabo por las instituciones públicas de la CAPV, hayan sido en el propio País Vasco (en el caso de las actividades de educación para el desarrollo), o bien en otros países (a través de proyectos de cooperación sin la intermediación de otras entidades).

Estas actividades, conjuntamente consideradas, representan un porcentaje sorprendentemente bajo respecto del total de los fondos, bajo incluso para lo que suele ser habitual en la cooperación descentralizada, situándose globalmente en poco más del 3% de los fondos totales del período. Estas acciones se iniciaron en 1992, y en los últimos años han tenido una importancia algo mayor, aunque se sitúan en el entorno del 5% para el conjunto de instituciones. Ya se han mencionado algunas dificultades para contabilizar estas acciones que, al estar incluidas en el propio presupuesto de cada área, pueden tener un seguimiento algo menor que el de las accionesexternas financiadas, normalmente más riguroso. Por otro lado, se da el caso, un tanto especial, de *Euskal Fondoa*, fondo en el que participan algunas de estas entidades y que, de hecho, realiza actividades muy cercanas a lo que es la Cooperación Directa. Su inclusión podría incrementar algo los anteriores porcentajes citados, pero en todo caso no pasarían del entorno

de 7% en los últimos años del período estudiado. Todo ello es en buena medida el reflejo de la apuesta estratégica realizada por la mayoría de las instituciones y partidos políticos hasta el punto de haber apoyado en su momento la limitación por Ley de la participación de las propias administraciones públicas en la cooperación.

De cualquier forma, dentro de la general escasa dedicación de fondos a este tipo de cooperación, pueden observarse algunas diferencias. En lo que respecta a las diputaciones, el trabajo en cooperación directa es prácticamente inexistente (menos del 1%). Entre los datos recogidos, cabe señalar la excepción de la Diputación de Bizkaia que ha desarrollado algunas iniciativas relacionadas con proyectos productivos y apoyo a microempresas en Cuba, y especialmente en Antioquia (Colombia), en el marco de una colaboración a largo plazo que incluye al Ayuntamiento de Bilbao y a la BBK.

En el caso de los ayuntamientos se observan diferencias importantes. Vitoria-Gasteiz ha destinado más fondos a este asunto que el resto de ayuntamientos y diputaciones sumados, en lo que se puede considerar una línea minoritaria pero asentada de trabajo (en torno al 5% de sus fondos). Se trata principalmente de una labor muy centrada en algunas alcaldías y universidades (principalmente en El Salvador) en temas relacionados con los servicios públicos -especialmente agua y saneamiento-, en lo que podría ser un buen ejemplo de especialización e implicación en la cooperación. En el caso de Bilbao, la cooperación directa ha ido tomando fuerza de forma más reciente, llegando a superar el 4% de los fondos al final del período estudiado. En la actualidad podría considerarse ya una línea de trabajo relativamente consolidada, con acciones continuadas en el exterior (Cuba, RASD) y en Bilbao (cursos, jornadas, difusión, comercio justo…). Desde el punto de vista cualitativo desde el propio ayuntamiento se apunta al interés de algunas experiencias de reciprocidad vinculadas a la cooperación directa como es el caso del intercambio de asesoras de igualdad con Cuscatlán (El Salvador), un proyecto continuado de *Euskal Fondoa* en que participan también otras entidades locales. En el caso de Donostia estas actividades tienen menor presencia entre las acciones (apenas representan el 1% de los fondos), aunque hay actividades de hermanamiento que no están recogidas, bien por su naturaleza, bien por el sistema de registro de acciones. En este caso, el patrón es similar a los anteriores, trabajando principalmente con administraciones públicas y propiciando iniciativas con cierta continuidad.

El caso de Gobierno Vasco es el más importante cuantitativamente -acorde con la cuantía total de los fondos gestionados- si bien en porcentaje la cooperación directa se sitúa en el entorno del 3% del total, reflejando una

tendencia tímidamente ascendente desde 2002. El perfil de las actuaciones es algo diferente al de los casos anteriores. Por un lado, los agentes elegidos como contraparte son más variados, incluyendo administraciones públicas pero también de forma habitual otras entidades como organismos internacionales (PNUD, UNAIDS, UNESCO…), universidades y otras organizaciones sociales. Las acciones en este caso no están tan focalizadas en la mejora de los servicios básicos o en la colaboración con instituciones de ámbito territorial, sino que se abordan temas diversos relacionados con la gobernanza, apoyo a redes, derechos humanos, etc. principalmente en América Latina. La diversidad de actuaciones indica un perfil bastante diferente al de los ayuntamientos ya que, en el caso del Gobierno Vasco, la financiación directa de otras instituciones en el exterior (u organismos multilaterales) no representa una implicación real de la propia administración en las intervenciones.

Finalmente, es preciso añadir que las experiencias -en general exitosas- realizadas en los últimos años en el ámbito de la cooperación directa en las que se han puesto en juego diversos recursos de la administración, no han respondido a una estrategia más o menos integral, capaz de marcar objetivos de medio y largo plazo, de descansar en hermanamientos consolidados, o de generar alianzas público privadas entre instituciones, ONGD y otros agentes sociales. Por el contrario, las limitaciones y las cautelas establecidas al respecto en algunos documentos de planificación han desembocado en una progresiva puesta en marcha de actividades de cooperación directa con un carácter más bien puntual, lo que merecería ser encauzado en un planteamiento más integral.

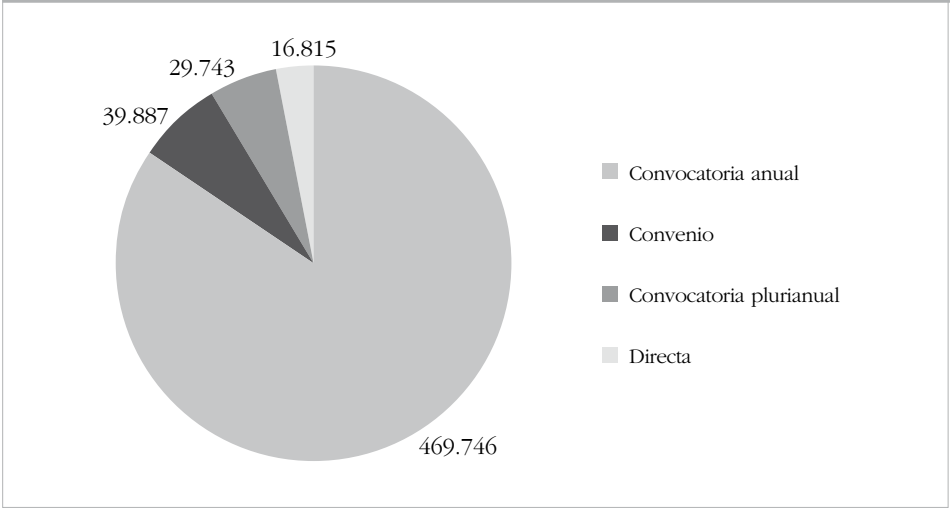
Los distintos instrumentos puestos en juego

Para terminar esta parte del estudio, dedicaremos brevemente nuestra atención a la cuestión de los instrumentos, al objeto de analizar asuntos como la continuidad de las iniciativas o la capacidad de propiciar nuevas relaciones de cooperación desde las instituciones vascas, más alejadas del esquema clásico donante-receptor.

En este sentido, encontramos una cierta incoherencia entre los discursos de los documentos de planificación -que plantean la necesidad de una cooperación transformadora y capaz de tejer sólidos lazos de solidaridad- y los instrumentos puestos en juego, que resultan a veces inapropiados para estos fines. La manifestación más clara de ello se encuentra en el predominio de las convocatorias de subvenciones concretas para llevar a cabo intervenciones en cooperación frente a cualquiera de los otros instrumentos puestos en juego. Esta ha sido una constante desde los principios de la

cooperación pública vasca al desarrollo[162] y se ha convertido en un patrón seguido en lo fundamental por el conjunto de instituciones de la CAPV. En este sentido, el **gráfico nº 17** muestra el claro predominio a lo largo de todo el período estudiado de las acciones financiadas mediante convocatoria anual de subvenciones, con una duración prevista menor a los dos años. Los convenios representan el segundo instrumento en cuanto a su relevancia presupuestaria, tratándose de actividades ejecutadas igualmente por terceros -indirectas-, pero que no pasan por una convocatoria abierta. Las convocatorias plurianuales, con duración de partida de entre dos y cuatro años, han ido introduciéndose de forma creciente por diferentes instituciones y, aún teniendo una relevancia menor, van ganando importancia relativa con el tiempo. Por último, las acciones clasificadas como cooperación directa son aquellas ejecutadas por la propia administración bien en la CAPV cuando se trata de educación para el desarrollo, o bien en colaboración con un socio local en otros países, pero sin la intermediación de ONGD u otros agentes de cooperación, las cuales pueden tener diferente duración

Gráfico nº 17. Distribución de los fondos según los instrumentos empleados (miles de euros, 1988-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las distintas instituciones.

[162] Es interesante recordar el carácter que se daba en los comienzos a dichas subvenciones, concebidas casi como *premios* a las ONGD, al margen de cualquier análisis de las mismas como parte de una política pública de cooperación capaz de responder a una estrategia previamente definida. Así, una memoria publicada por el Gobierno Vasco en 1996 señalaba entre otras cosas que *"en el ejercicio del 95 fueron 96 las entidades no gubernativas las que vieron recompensados sus desvelos con una subvención"* (Gobierno Vasco, 1996).

Las convocatorias anuales de subvenciones han constituido el instrumento fundamental de la cooperación de las instituciones de la CAPV, gestionándose mediante ellas casi el 85% del total de fondos analizados. En el caso de los convenios, nos encontramos con plazos similares a los de las convocatorias. Dado el componente de discrecionalidad y la mayor posibilidad de negociación, hay convenios que se han mantenido en el tiempo, pero que en todo caso se renuevan a muy corto plazo. Algunas fuentes consultadas sugieren la influencia de las cuestiones administrativas para avanzar en intervenciones de más largo alcance, especialmente cuando se está en los períodos finales de una legislatura, si bien la realidad indica que no se han explorado tampoco otras posibilidades para una mayor proyección temporal de las actividades.

Es difícil contrastar por otra parte la incidencia que todo esto tiene en el fortalecimiento de las relaciones entre contrapartes. Como ya se ha señalado, sólo un pequeño número de entidades vascas concentra la mayor parte de los fondos y acciones, por lo que podría hablarse de una cierta continuidad en lo referido a las entidades a través de las cuales se canalizan los fondos. Lo mismo ocurre, como ya se ha dicho con las zonas y países receptores. Sin embargo, resulta más difícil contrastar si esta misma continuidad se da en cuanto a los socios locales, pese al interés de este extremo. Si bien se observan numerosos casos de continuidad a lo largo de los años, donde las instituciones de la CAPV van concediendo sucesivas subvenciones a las mismas ONGD del País Vasco para trabajar con las mismas contrapartes o socios locales, la falta de un registro de entidades locales, y los datos con los que contamos no permiten obtener resultados concluyentes a este respecto, y aún menos estudiar la evolución de estas relaciones. En todo caso, es evidente que esta forma de funcionamiento, con una perspectiva de corto plazo o, en el mejor de los casos, estructurada en torno a la concatenación de proyectos, no resulta óptima para el tipo de labor que se quiere desarrollar, y obliga a trabajar a los agentes implicados en una permanente incertidumbre[163].

Por otra parte, el hecho de que la inmensa mayoría de las intervenciones financiadas se hayan realizado a través de ONGD plantea un modelo basado en la intermediación financiera de estas últimas, limitando el establecimiento de relaciones de cooperación recíproca y estable entre entidades especializadas en diversas cuestiones, lo que requeriría una mayor apertura

[163] Debe considerarse, en todo caso, que la progresiva introducción de elementos algo más flexibles, como las convocatorias plurianuales, es de aplicación aún reciente, por lo cual no se refleja suficientemente en los datos agregados para todo el período (como referencia, en 2008 las convocatorias plurianuales suponían el 13,76% de los fondos).

de espacios para otras organizaciones de la sociedad mediante la creación de instrumentos adecuados para ello.

En esta misma línea de reflexión se sitúa la relativamente escasa incidencia que los hermanamientos tienen en la política de cooperación de los ayuntamientos, tratándose de una herramienta que, llenándola de contenido y proyectándola al conjunto de la sociedad local, podría generar un importante caudal de relaciones bilaterales entre municipios. En el caso de los municipios estudiados en este trabajo -los de las tres capitales- además de los suscritos con la RASD[164], el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha establecido hermanamientos y/o relaciones continuadas de cooperación con los municipios de Cogo (Guinea Ecuatorial) y Nejapa (El Salvador). En el marco de éste último se han llevado a cabo además diversas actividades que han sido referencia para otros municipios salvadoreños. En el caso de Bilbao, es destacable el hermanamiento con la ciudad de Medellín. Y por lo que se refiere a Donostia, cabe reseñar el temprano hermanamiento suscrito con la daira de Bojador de los campamentos saharauis, primero de estas características realizado en la CAPV, en 1988.

Consideraciones generales

Como reflexión general sobre este apartado, cabría señalar que las intervenciones impulsadas por las instituciones de la CAPV a lo largo del período analizado responden con bastante precisión al modelo planteado en los documentos de planificación, el cual fue analizado en la primera parte de este trabajo.

En este sentido tanto los países de destino, como los sectores de intervención, o los agentes elegidos para llevar a cabo la política, se sitúan en línea con la mayor parte de los objetivos planteados y con el modelo propiciado. La prioridad absoluta de las convocatorias de subvenciones frente a otros instrumentos es también congruente con la apuesta realizada por las ONGD como principales protagonistas de la política, si bien resulta contradictoria con la defensa realizada en la mayoría de los documentos de una cooperación más transformadora, basada en proponer estrategias de medio plazo y en tejer lazos estables y recíprocos de colaboración.

[164] Estos hermanamientos son más bien de tipo simbólico, ya que se realizan con las entidades administrativas en las que se dividen los campos de refugiados de Tinduf, por lo que no pueden considerarse en sentido estricto un hermanamiento entre municipalidades con posibilidades de generar una colaboración reciproca y estable.

Sin embargo, y pese a constatar ese acuerdo básico entre el modelo propuesto en los documentos de planificación y la manera en que se ha llevado a cabo la política, lo cierto es que, durante los últimos años dicho modelo ha comenzado a mostrar con mayor claridad algunas de sus limitaciones, lo cual puede observarse en algunos de los trabajos publicados, y también lo hemos podido corroborar en algunas de las entrevistas realizadas.

Es necesario mencionar que el modelo de intervención está comenzando a mostrar sus limitaciones para propiciar unas relaciones de cooperación diferentes, más continuadas y horizontales, acorde con los principios y los grandes objetivos defendidos en los planes directores y otros documentos de planificación. Sin embargo, el avance hacia la puesta en marcha de nuevos instrumentos y hacia la incorporación de nuevos agentes no parece estar dando apenas resultados. Por una parte, la creciente proyección internacional de los debates y las preocupaciones de un buen número de agentes sociales (movimientos sociales, entidades profesionales, universidades, sindicatos…) no se corresponde con el escaso interés mostrado en algunas ocasiones por los mismos hacia la participación en programas y proyectos de cooperación al desarrollo, campo que sigue percibiéndose muchas veces como exclusivo de las ONGD.

Por otro lado, desde el lado de las ONGD se ha llegado en algunos casos -especialmente en el de las organizaciones más activas- a tal grado de desarrollo organizativo y de inercia de funcionamiento que hace difícil la reflexión sobre las limitaciones del modelo y la necesidad de socializar la cooperación e incorporar a un creciente número de agentes, hasta el punto de que resulta a veces un elemento de recelo y desconfianza. Es necesario señalar a este respecto que algunas organizaciones han llegado a adquirir tal protagonismo que les sitúa en una posición más relevante que algunas administraciones públicas si se atiende al volumen de los fondos gestionados[165].

Ahora bien todo esto plantea algunas amenazas para la propia supervivencia del sistema. Por un lado las que se derivan de la creciente dependencia de las ONGD vascas respecto de los fondos de las instituciones, máxime en un contexto como el actual, caracterizado por las graves dificultades financieras de algunas administraciones. Y como consecuencia de esto, la creciente necesidad de las propias ONGD de marcar la agenda de la política, lo que podría contribuir a perpetuar algunas inercias y a limitar la incorporación de nuevos agentes y grupos sociales a la tarea de la cooperación.

[165] Algo parecido sucede con los equipos humanos. Una única ONGD de cierto tamaño pueden tener más personal técnico cualificado que varios ayuntamientos y diputaciones juntas.

Finalmente, los escasos avances producidos en lo que se refiere a la cooperación directa podrían indicar que, en circunstancias en las que como se indicó en el apartado 5.1., algunas instituciones escasamente dotadas de recursos técnicos y humanos para la cooperación, pueden ver incluso con alivio la delegación de tareas en manos de otras entidades como las ONGD. Ello, a su vez, constituiría un elemento de distorsión para la posibilidad de explorar y avanzar en otras direcciones.

5.4. La coordinación y complementariedad de la política

Examinaremos en este bloque la manera en que se ha planteado en la práctica la cuestión de la coordinación y la complementariedad de las políticas de cooperación. Como ya se mencionó en la primera parte de este trabajo, a la hora de analizar el diseño, se trata de un asunto escasamente trabajado, sobre el que los documentos de planificación y planes directores establecieron algunos principios generales y definieron algunos órganos de coordinación, pero sobre el cual no hubo apenas concreción. En consonancia con la escasa importancia concedida en el diseño de las políticas, tampoco la aplicación de las mismas ha supuesto aportaciones especialmente relevantes a este respecto.

Escasez y debilidad general de las experiencias compartidas

En lo que se refiere a la complementariedad de esfuerzos y las experiencias compartidas entre unas y otras instituciones, la característica general de la cooperación vasca al desarrollo es su debilidad. En efecto, a lo largo de estas más de dos décadas de cooperación pública al desarrollo en la CAPV, las prácticas de colaboración entre instituciones y de búsqueda de complementariedad entre las mismas, han sido muy escasas.

Uno de los primeros intentos de coordinación interinstitucional que se planteó fue la creación del FOCAD, como fórmula capaz de aglutinar los esfuerzos en cooperación del Gobierno Vasco y las diputaciones forales. Sin embargo, en la práctica, dicha colaboración quedó reducida a la suma de fondos desde las diputaciones al Gobierno Vasco, renunciando éstas a cualquier protagonismo en el tema, más allá de ocupar un lugar en el órgano de coordinación. Lógicamente, un modelo de colaboración de estas características, escasamente fundamentado, no pudo aguantar los cambios políticos y acabó diluyéndose poco a poco con la llegada al poder de distintas fuerzas políticas tanto en el departamento responsable de la cooperación en el Gobierno Vasco como en alguna de las diputaciones.

Con el tiempo, la colaboración entre las diputaciones volvió a resurgir, plasmándose en el Plan Director elaborado conjuntamente por las tres y que estuvo vigente entre 2009 y 2011. Sin embargo, de nuevo, los cambios políticos volvieron a dar al traste con la colaboración, renunciándose a elaborar un segundo plan director conjunto, y sin llegar siquiera a un acuerdo para evaluar el primero. En todo caso, la rapidez y la facilidad con que se deshizo esta nueva colaboración vuelve a ser un exponente de la escasa solidez del compromiso alcanzado, y de la ausencia real de una idea consensuada sobre un modelo de cooperación al desarrollo capaz de trascender los cambios en los equipos de gobierno.

Más allá de estas negativas experiencias, la práctica de unas y otras instituciones a lo largo de todos estos años muestra una exigua preocupación hacia estas cuestiones. Una de las expresiones más llamativas de ello ha sido la ausencia, a lo largo de más de dos décadas, de cualquier iniciativa concreta orientada a armonizar procedimientos, compartir información, o generar bases de datos conjuntas, todo lo cual ha ido en perjuicio de los agentes de cooperación y, más en general, de la consistencia y la calidad de la cooperación vasca al desarrollo. Esta ausencia contrasta con las apelaciones que, en este sentido, se vienen haciendo desde hace años tanto en diversos trabajos y estudios como desde las propias ONGD.

Finalmente, es preciso hacer mención del proceso de creación de la Agencia Vasca de Cooperación, al cual ya nos hemos referido con anterioridad, dando cuenta de la oportunidad perdida que el mismo ha podido representar para avanzar en la articulación de la política de cooperación de las instituciones de la CAPV y en la armonización de procedimientos y sistemas de información.

Algunas prácticas exitosas

Sin embargo, y a pesar de esta general ausencia de mecanismos de coordinación -más allá de la mencionada colaboración entre las diputaciones durante el período 2009-2011-, pueden resaltarse algunas iniciativas que han implicado trabajo conjunto o cierto nivel de complementariedad entre diversas instituciones. En primer lugar, dada su larga trayectoria y el gran número de intervenciones impulsadas con participación interinstitucional, es preciso hacer mención a *Euskal Fondoa*, ya que aunque esta entidad no ha sido objeto de estudio como tal en el presente trabajo, la misma ha llevado a cabo diversas actividades y proyectos en los que han participado algunas de las siete instituciones analizadas.

Como ya se ha señalado con anterioridad, *Euskal Fondoa* tiene como principal objetivo promover, apoyar y coordinar iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo llevadas a cabo desde las instituciones y entidades locales vascas. Para ello, trata de aprovechar los recursos aportados por las distintas entidades que la componen para llevar a cabo diferentes tipos de acciones. Uno de los criterios utilizados por *Euskal Fondoa* es que las entidades locales no abran convocatorias propias para proyectos de cooperación al desarrollo si las mismas tienen una dotación inferior a 30.000 euros, potenciando a cambio su implicación directa o su participación en proyectos e intervenciones más amplias, sostenidas por varios ayuntamientos.

En la práctica, el trabajo de *Euskal Fondoa* se ha plasmado en muy diferentes tipos de proyectos, llevados a cabo principalmente en cinco países (Guatemala, El Salvador, Cuba, Nicaragua, y Sahara Occidental) en los que han participado de forma mancomunada diversos ayuntamientos de la CAPV que son socios del Fondo. La mayor parte de estas intervenciones están centradas en infraestructuras básicas, servicios municipales, o fortalecimiento institucional local, y constituyen una magnífica muestra de lo que pueden dar de sí tanto la implicación directa de los ayuntamientos a través de sus propios recursos técnicos, como la propia coordinación interinstitucional.

Un segundo ejemplo de coordinación es el que representan los acuerdos de colaboración existentes entre el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Diputación Foral de Álava, los cuales incluyen elementos de especialización y de complementariedad (ayuda de emergencia, DD.HH., otros) que suponen una importante contribución al panorama institucional vasco en materia de cooperación al desarrollo. El caso del Fondo Alavés de Emergencias en Países en Desarrollo (FAE) permitió movilizar más de 1,5 millones de euros entre 2005 y 2010, para apoyar 26 intervenciones en 17 países a lo largo de esos años, realizadas a través de ONGD o de Agencias internacionales. Dicho fondo ha contado con aportaciones tanto públicas como privadas[166].

Finalmente, es preciso hacer mención también de algunas prácticas concretas llevadas a cabo por distintas instituciones, que suponen avances de interés en este campo. Es el caso del trabajo en Antioquia (Colombia), en el que participan el Ayuntamiento de Bilbao, la Diputación de Bizkaia y BBK, lo que representa tanto un ejemplo de colaboración entre instituciones

[166] Aunque el fondo fue constituido por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, la Diputación Foral de Álava, y la Caja Vital Kutxa, otras entidades como AMVISA o los Ayuntamientos de Elburgo y Agurain han aportado también diversas cantidades al mismo durante el período analizado.

públicas como una novedosa experiencia de alianza público-privada, aun reconociendo la peculiar naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros. En el caso de la RASD también se han dado algunos intentos de coordinación, y los ayuntamientos de las tres capitales han desarrollado algunas actividades e intervenciones conjuntas. En este mismo ámbito debe mencionarse la Unidad de Coordinación para el Sahara, liderada por *Euskal Fondoa*, que recoge información y abarca a diversas instituciones pertenecientes o no al Fondo.

Funcionamiento de los órganos de coordinación previstos

Dentro del análisis sobre la manera en que se ha planteado en la práctica la coordinación interinstitucional, es preciso contemplar, siquiera brevemente, un aspecto muy concreto de la misma, referido al funcionamiento de los órganos específicamente previstos para tal fin en la Ley o en los planes directores.

En primer lugar, y por lo que se refiere a la participación del Gobierno Vasco en órganos de ámbito superior al de la Comunidad Autónoma, es preciso señalar que, en lo que se refiere a la Comisión Interterritorial dicha participación ha sido inexistente durante sus primeros años de funcionamiento[167], y sólo en la última etapa del Gobierno Vasco se ha asistido a la misma.

De igual manera el Gobierno Vasco tampoco participó en las primeras ediciones de los encuentros que bajo la denominación *Comunidades Autónomas y Cooperación al Desarrollo* han venido celebrándose desde 2008, y que han servido para debatir y coordinar diversos aspectos de las políticas autonómicas de cooperación. Sin embargo, desde 2010 dicha participación se ha llevado a cabo de manera activa, hasta el punto de que la localidad vizcaína de Portugalete fue la sede del V Encuentro de estas características en marzo de 2012.

Por lo que se refiere a la Comisión Interinstitucional de la CAPV, creada al amparo de la Ley de Cooperación de 2007, la misma ha tenido una escasa trayectoria por lo que es difícil valorar el alcance del trabajo desarrollado por ella misma. El propio Informe de evaluación del Plan Director del Gobierno Vasco (2008-2011), en el apartado dedicado a la Comisión Interinstitucional, señala esa dificultad, si bien plantea que su creación ha generado expectativas positivas entre la mayoría de los agentes (Agencia Vasca de Cooperación, 2011). Sin embargo, la mayoría de los responsables institucionales a los que

[167] La Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo estaba contemplada en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, si bien su creación no se produjo hasta 2000 (Real Decreto 22/2000 de 14 de enero). Entre sus funciones principales destacan las de participar en el debate y la elaboración de los planes directores, coordinar actuaciones, o promover la creación de bases de datos comunes sobre intervenciones en cooperación.

hemos podido entrevistar consideran que la mencionada comisión es escasamente operativa de cara a propiciar una mayor articulación de la política de cooperación de las instituciones vascas. En cualquier caso, como también señala dicho Informe de evaluación del segundo Plan Director del Gobierno Vasco, el funcionamiento de dicha comisión es desconocido por los agentes lo que, en nuestra opinión, afecta a la transparencia de los debates en torno a un tema tantas veces reclamado como es el de la mayor coordinación de la política de cooperación de unas y otras instituciones.

En cualquier caso, y más allá del funcionamiento formal de la citada Comisión Interinstitucional, la citada Ley de Cooperación había planteado una disposición adicional orientada a articular una mayor colaboración y coordinación entre las instituciones públicas de la CAPV de cara a logar una más eficiente gestión de los fondos gestionados por las mismas. Sin embargo, la mayor parte de las opiniones recogidas insisten en que los avances en esta dirección han sido mínimos.

Consideraciones generales

Los exiguos esfuerzos realizados durante todos estos años por las instituciones de la CAPV de cara a lograr avances en materia de coordinación y complementariedad, constituyen una de las lagunas más relevantes en la Aplicación de las políticas ya que en todos los documentos de planificación se apelaba al principio de coordinación como inspirador de la estrategia a seguir. Además, la finalización del proceso de colaboración entre las diputaciones, concretado en el Plan Director conjunto 2009-2011 constituye, además de una mala noticia, un síntoma del escaso valor concedido a dicha coordinación interinstitucional, al menos por parte de las Diputaciones de Álava y de Gipuzkoa ya que la de Bizkaia sí tenía interés en continuar con la colaboración iniciada en 2009.

La escasa actividad desplegada en materia de coordinación no puede entenderse al margen de factores políticos que trascienden al ámbito de la cooperación y que para nadie son desconocidos. Pero al mismo tiempo, ello está relacionado también con la débil implicación de algunas administraciones en la política de cooperación y la apuesta por gestionar la misma mediante convocatorias. Esta decisión estratégica hace que la preocupación por coordinar la política diseñada se convierta a veces en algo secundario ya que, en último término, el grueso de las actuaciones lo llevan a cabo otras entidades. En ese contexto, las administraciones pueden propiciar espacios de colaboración, priorizarlos mediante baremos, o utilizar instrumentos como los planes país. Sin embargo todos ellos son mecanismos que pueden compensar, pero no sustituir a la co-

laboración y coordinación directa entre instituciones. Como ya se ha apuntado, la Ley de Cooperación de 2007, fue en ese sentido una oportunidad perdida para propiciar una coordinación efectiva, cuando podría haber constituido un verdadero punto de inflexión para la articulación inter-institucional.

En línea con lo señalado anteriormente, puede observarse que los avances más interesantes en materia de coordinación se han dado de la mano de la cooperación directa, bien a través de *Euskal Fondoa*, bien mediante la puesta en práctica de algunas experiencias concretas en las que la participación efectiva de varias instituciones ha obligado a reflexionar sobre las sinergias y la complementariedad de esfuerzos.

Finalmente, y por lo que se refiere a los órganos de coordinación contemplados en las distintas leyes, cabe decir que su impronta en la cooperación pública vasca ha sido prácticamente nula. Por una parte, el Gobierno Vasco apenas ha participado en la Comisión Interterritorial de Cooperación. Y en cuanto a la Comisión Interterritorial de la propia CAPV, su escasa trayectoria y la ausencia de información pública sobre la misma no permiten realizar una valoración sobre la misma.

5.5. El funcionamiento de los canales de información y participación públicos

En este último apartado se examina la manera en que unas y otras instituciones de la CAPV han favorecido la información hacia la sociedad y la participación de ésta en la orientación, el debate, y el control sobre la política de cooperación. Se trata de un asunto de gran importancia para la evaluación de la cooperación desde la consideración de algunos criterios relevantes como pueden ser los de transparencia o participación. Para ello, abordaremos primero la cuestión de los instrumentos de información pública para, en segundo lugar, examinar el funcionamiento de los mecanismos previstos para canalizar la participación de los agentes sociales en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas de cooperación.

Los instrumentos de información pública

En líneas generales, la preocupación por la transparencia y la información pública no ha sido objeto de atención preferente por la mayoría de las instituciones de la CAPV, al menos durante los primeros años. Con el paso del tiempo, esta situación fue mejorando y en la actualidad todas las instituciones mencionadas proporcionan información a través de sus páginas web, aunque de manera muy desigual. Ello en cierta medida es la consecuencia

de la escasa previsión que sobre estos temas se realiza en los planes directores, asunto que ya se ha comentado en el apartado de Diseño.

El Gobierno Vasco publicó diversos trabajos de recopilación en los años noventa, en formato papel, los cuales no tuvieron posteriormente continuidad. Con posterioridad, en algún momento se incluyó en la web del Gobierno información sobre las acciones financiadas por lugares y entidades subvencionadas, pero fue también una acción sin continuidad que no fue mantenida. Sin embargo, en los últimos años se ha venido publicando un listado de los proyectos aprobados. Por otra parte, en 2008 la Dirección de Cooperación publicó una amplia memoria de las actuaciones llevadas a cabo entre los años 2002 y 2007, y más recientemente la Agencia Vasca de Cooperación hizo pública otra correspondiente al año 2011.

En el caso de las diputaciones tampoco se han publicado memorias anuales, si bien se han realizado a veces exposiciones públicas ofreciendo información a la ciudadanía sobre las intervenciones llevadas a cabo. Por otra parte, hasta hace poco tiempo resultaba sumamente complicado acceder a información sobre proyectos aprobados, para lo cual era preciso recurrir al Boletín Oficial del territorio histórico correspondiente. Más recientemente, las diputaciones de Bizkaia y Álava han avanzado notablemente en este aspecto y en sus webs puede accederse a un sistema de localización de proyectos con diversa información sobre los mismos. En el caso de la Diputación de Bizkaia, dicho sistema está disponible para los proyectos llevados a cabo desde 2001 (incluyendo mapas para la localización geográfica), mientras que la de Álava proporciona información correspondiente a los tres últimos años, incluyendo mapas sólo para el último de ellos. Por lo que se refiere a Gipuzkoa, la web incluye en la actualidad los PDF correspondientes a los Boletines Oficiales en los que se da cuenta de los proyectos aprobados.

Aunque con diferencias entre ellos en el proceso de incorporación a estas tareas, los ayuntamientos son sin duda las instituciones que en la actualidad mayor información proporcionan sobre sus políticas de cooperación, incluyendo en casi todos los casos información sobre los planes, los reglamentos, las resoluciones de concesión de proyectos, los informes de evaluación, o las actas de las reuniones de los Consejos de Cooperación.

En el siguiente cuadro puede observarse la manera en que cada una de las instituciones aborda esta cuestión y la manera en que llevan a cabo la socialización de la información -entendida ésta como la suma de los procesos de difusión de información y comunicación- atendiendo a los tipos de documentos, contenidos y herramientas utilizadas.

Cuadro nº 20. Tipologías de Socialización de la Información por Instituciones (Difusión y Comunicación) (*)

	Socialización de la Información					
	Difusión					Comunicación
	Documentos		Contenidos		Herramientas	
	Tipo	Formato	Actualizados	Completos		
Gobierno Vasco (Agencia Vasca de Cooperación)	Plan Director. Evaluación del Plan Director. Estrategias país. Decretos. Memoria anual. Memoria estadística interanual. Publicaciones temáticas. Información sobre el consejo de cooperación. Leyes de Cooperación.	pdf pdf pdf pdf pdf pdf pdf, papel HTML pdf	sí	no	Web. BOPV. Publicaciones. Perfil en FB. Perfil en Twitter. Espacio y videoteca en Irekia.	Perfil en FB. Perfil en Twitter.
Diputación Álava	Plan Director. Decretos-convocatorias. Listados de acciones financiadas. Información sobre seguimiento y evaluación de acciones financiadas.	pdf, papel pdf HTML HTML	sí	no	Web. BOTHA. Sistema de Información Geográfica. Galería de fotos.	Ninguna.
Diputación Bizkaia	Plan Director. Decretos-convocatorias. Listados de acciones. Convocatorias. Contenidos de exposición sobre acciones financiadas.	pdf, papel pdf HTML pdf, HTML pdf	sí	no	Web BOB Sistema de Información Geográfica	Ninguna.
Diputación Gipuzkoa	Plan Director. Decretos-convocatorias. Resoluciones sobre financiación de proyectos. Información sobre acciones formativas.	pdf, papel pdf pdf ppt, doc	sí	no	Web. BOG.	Ninguna.

Continuación

	Socialización de la Información					
	Difusión					Comunicación
	Documentos		Contenidos		Herramientas	
	Tipo	Formato	Actualizados	Completos		
Ayto. Bilbao	Planes Directores. Resúmenes PD. Evaluaciones PD. Memoria interanual. Memorias anuales. Resúmenes memorias. Informes de evaluación. Resúmenes informes. Bases convocatorias. Información sobre consejo de cooperación. Listados de actividades.	pdf HTML pdf pdf pdf HTML pdf pdf pdf HTML, pdf HTML	sí	sí	Web. Publicaciones.	Ninguna.
Ayto. Donostia	Plan Municipal. Planes operativos anuales. Bases convocatorias. Resoluciones convocatorias. Convenios. Acuerdos y programas. Información sobre actividades de SyED.	pdf pdf pdf pdf pdf pdf, HTML pdf, HTML	sí	no	Web. Web temática. Publicaciones. Galería vídeos. Perfil en FB. Perfil en Twitter. Perfil en Vimeo.	Buzón de sugerencias. Perfil en FB. Perfil en Twitter. Perfil en Vimeo.
Ayto. Vitoria-Gasteiz	Plan Director. Anexos PD (estudios). Memorias anuales. Resumen interanual. Informes de evaluación. Bases convocatorias. Listados de acciones FAE. Información sobre el Consejo de Cooperación.	pdf pdf pdf pdf pdf pdf HTML	sí	sí	Web. Publicaciones.	Ninguna.

(*) Como ya se ha señalado más arriba, los últimos accesos realizados a las páginas web de las distintas instituciones son anteriores a abril de 2012.
Fuente: Elaboración propia en base al análisis de las páginas web institucionales.

Como puede comprobarse, se observan ciertas diferencias en la información proporcionada, las cuales afectan tanto al contenido de lo que se publica, como a la manera de hacerlo.

Centrándonos en las páginas web de las instituciones, que son las principales herramientas de difusión que utilizan todas ellas, de manera general pueden destacarse las siguientes cuestiones:

- Todas las web son 1.0 (solo de lectura)[168]. Ninguna de las instituciones analizadas permite la comunicación bidireccional a través de su web, ni incluye espacios de debate y consulta como foros o blogs.
- De las páginas web analizadas, ninguna contiene acceso a una intranet corporativa. No se tiene constancia de que existan dichas intranets, a través de las cuales el personal evaluador (sea interno o externo) pueda tener acceso a los documentos relacionados con las acciones a baremar o evaluar y dar cuenta de las evaluaciones.
- Las herramientas que contienen las web son escasas: pocos agentes hacen uso de Sistemas de Información Geográfica, y los que lo hacen utilizan herramientas muy rudimentarias. Ningún agente cuenta con un buscador de acciones en su web.
- Todas las web analizadas cuentan con algún certificado de accesibilidad, a pesar de lo cual, a efectos prácticos, los contenidos sobre acciones financiadas siguen siendo relativamente inaccesibles en algunos casos.

Respecto a los **documentos** que se utilizan para difundir la información, se da una gran variedad en la cantidad y los tipos. Desde instituciones que únicamente utilizan documentos normativos (plan director, decretos) y dan una información escasa sobre el resto de asuntos, hasta otras que ofrecen gran cantidad de documentos de distintos tipos, hasta el punto en que la información aparece excesivamente fragmentada, dificultando a veces la búsqueda de lo que se requiere. Al respecto de los documentos y sus formatos, caben destacarse las siguientes cuestiones:

- El formato que más se utiliza es el pdf[169], incluyendo a veces los propios formularios de solicitud de subvenciones que sólo son accesibles en ese

[168] Web 1.0 es el término utilizado para referirse a las páginas web que son solo de sólo lectura y no permiten al usuario interactuar con el contenido de la página (hacer comentarios, preguntas, subir archivos, etc.). La tendencia actual es avanzar hacia las Web 2.0, que sí permiten la interacción con los usuarios.

[169] El formato pdf está especialmente ideado para documentos susceptibles de ser impresos, ya que especifica toda la información necesaria para la presentación final del documento, determinando todos los detalles de cómo va a quedar, no requiriéndose procesos anteriores de ajuste ni de maquetación.

formato, lo que complica considerablemente la tarea de completarlos y tramitarlos, cuestión a la que ya nos hemos referido en un apartado anterior. Más allá de este asunto, cabe señalar que, al no proporcionarse información en formatos abiertos, los usuarios no pueden descargar los documentos en el formato que elijan.

- Algunas instituciones han comenzado recientemente a realizar resúmenes de las memorias y otros documentos, y a insertarlos como contenido de la web en formato HTML. Otras, en cambio, no adaptan los documentos al público y se limitan a colgar documentos doctrinales a veces muy extensos, que sólo son de utilidad para las personas más especializadas, pero que requerirían estar acompañados por otros más simples dirigidos al público en general.

Atendiendo a los contenidos de la información difundida, puede decirse que en la gran mayoría de los casos son actualizados y relativamente accesibles. Sin embargo, algunas veces no son completos, especialmente en lo que afecta a la información sobre la evolución de las acciones financiadas en anteriores periodos (a excepción de resúmenes que suelen incluir los planes directores y documentos similares).

Salvo para el caso del Gobierno Vasco, no existen datos contrastados sobre la percepción existente en las organizaciones sociales de cooperación sobre los instrumentos de información y difusión pública. El Informe de evaluación del segundo Plan Director del Gobierno Vasco (2008-2011) realizado por Kalidadea señalaba a este respecto que el 80% de las organizaciones consideraba insuficiente la política de comunicación llevada a cabo por la Dirección de Cooperación, considerándose además que la utilización de las TIC como elemento de difusión y socialización alcanzaba una nota de 4,97 sobre 10.

Más allá de la difusión de la información es preciso hacer mención a dos aspectos de esta última que afectan directamente a su relación con la participación, cuestión a la que nos referimos en el siguiente apartado. Estos dos aspectos son los relativos a la inexistencia de bases de datos accesibles sobre las intervenciones realizadas en cooperación; y a la práctica ausencia de instrumentos de comunicación.

El primero de estos dos temas constituye un serio problema para todas las tareas de investigación y análisis que quieran ser llevados a cabo por personas o instituciones ajenas a las propias administraciones financiadoras como pueden ser las universidades, centros de investigación, consultoras,

o personas particulares, lo que dificulta enormemente la elaboración de informes, la realización de análisis críticos, o la presentación de alternativas[170]. Por otra parte, a esta limitación habría que añadir la derivada de la ausencia completa de armonización entre las categorías utilizadas por las distintas instituciones de la CAPV, lo que haría inviable un tratamiento de conjunto en el caso de que existieran esas bases de datos accesibles[171].

Finalmente, el segundo de los aspectos mencionados, la práctica inexistencia de mecanismos de comunicación, plantea muchos interrogantes sobre la manera en que las instituciones de la CAPV asumen el reto de la participación, más allá de los Consejos y otros órganos formales de representación a los que nos referiremos en el siguiente apartado. Lo cierto es que, como ya se ha apuntado, todas las páginas web son 1.0., lo que imposibilita la comunicación bidireccional a través de las mismas. Y por lo que se refiere a otros instrumentos, sólo el Ayuntamiento de Donostia y recientemente el Gobierno Vasco[172] han avanzado en este asunto como puede verse en el cuadro anterior. En general el uso de las redes sociales es todavía muy escaso.

Mecanismos de participación

Finalmente, en este último apartado, abordaremos el análisis de la aplicación de las políticas atendiendo al funcionamiento de los mecanismos formales de participación previstos en los distintos documentos de planificación, incluyendo asimismo alguna reflexión sobre otros instrumentos utilizados para este propósito.

En el ámbito de la CAPV el Consejo de Cooperación ha atravesado por diferentes etapas. La primera de ellas, es la que corresponde al Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi cuya vida se prolongó desde 1998 hasta 2008. Ya hemos comentado con anterioridad algunos análisis críticos planteados en su momento sobre su composición y funciones.

---

[170] En otras CC.AA. sí existe esa posibilidad. Por ejemplo, la Cooperación de la Xunta de Galicia permite acceder a través de su web a una base de datos en donde se puede obtener y cruzar información de todas las intervenciones realizadas por años, sectores, países, agentes, etc.

[171] La Coordinadora de ONGD de Euskadi, en el estudio sobre la cooperación guipuzcoana en 2008, se hacía también eco de este problema señalando que *"sería recomendable que todas las instituciones elaborasen un sistema conjunto homogéneo y claro de recogida de datos contabilizando los gastos de toda índole relacionados con la cooperación en un Programa Funcional"* (Laborra y Rodríguez, 2009).

[172] Dentro de Irekia, canal de comunicación entre la ciudadanía y el Gobierno Vasco a través de Internet (www.irekia.euskadi.net/es/pages/2902), la Agencia Vasca de Cooperación tiene un espacio, aunque hasta el momento ha sido escasamente utilizado.

En lo que respecta a la labor desarrollada por dicho Consejo, las distintas opiniones recabadas indican que su funcionamiento fue esporádico, sin cumplir con la periodicidad establecida en su reglamento, lo que hizo que careciera de continuidad; la asistencia también fue irregular, y sobre todo escasamente participativa por lo que respecta a algunos de sus componentes; y en cuanto al trabajo desempeñado cabe decir que no respondió a las tareas encomendadas, convirtiéndose en muchas ocasiones en un espacio de controversia entre el Gobierno y las ONGD sobre temas concretos, sin apenas dedicar esfuerzos a la reflexión estratégica o al análisis del trabajo realizado. Como algunas fuentes han señalado, esa dinámica pudo influir en la escasa capacidad del Consejo para integrar en los debates al resto de los miembros del mismo, que observaban la situación entre la incomodidad y la indiferencia (Alboan, 2007).

La segunda etapa es la que corresponde al Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo, creado en 2008 según lo previsto por la Ley de Cooperación de 2007. Este nuevo Consejo viene funcionando desde 2010 y sobre su labor y composición se han realizado algunas observaciones, comenzando por su provisionalidad, ya que el Decreto sobre el registro de agentes -del que depende formalmente la elección de algunos de sus miembros- continúa aun sin promulgarse[173]. Otro asunto a constatar es que, de acuerdo a la evaluación del Plan Director (2008-2011), el objetivo planteado de consolidar la educación para el desarrollo dentro del Consejo, no ha sido alcanzado (Agencia Vasca de Cooperación, 2011). Por otra parte, algunos análisis apuntan a un marcado carácter informativo del Consejo, en detrimento de una mayor reflexión y análisis[174], mientras otras informaciones señalan que en los últimos tiempos se ha incrementado el debate

[173] De acuerdo a lo previsto en el artículo 10-5 de la Ley de Cooperación de 2007, debe establecerse mediante decreto el régimen jurídico del registro de agentes, así como también las formalidades y exigencias que deberán cumplir las entidades para ser inscritas en él. El hecho de que, cinco años después de aprobada la Ley, dicho decreto siga sin promulgarse, hace que el Consejo de Cooperación siga funcionando en base a la disposición transitoria prevista en el decreto de constitución del mismo. Como consecuencia, las plazas reservadas a organizaciones sociales no pertenecientes a la Coordinadora de ONGD se han cubierto de manera un tanto anómala, al no haber existido un procedimiento público para ello en el que hubieran podido eventualmente participar distintos tipos de entidades inscritas en los diversos registros previstos en la mencionada disposición transitoria.

[174] A este respecto, el informe de evaluación del segundo Plan Director (2008-2011) señala que *"el Consejo tiene, hasta la fecha, un marcado carácter consultivo e informativo y es la comisión permanente la que determina los temas a tratar. Se observa voluntad e interés por parte de la Dirección de Cooperación al Desarrollo de dotar al Consejo y sus Comisiones de mayor operatividad y participación orientada a la reflexión y al debate"*, para apuntar más adelante que *"la valoración que los agentes hacen sobre la participación en este espacio es positiva en cuanto a su composición y asistencia. Las valoraciones negativas se orientan hacia la poca operatividad del organismo, su carácter informativo, los pocos logros alcanzados todavía o la frecuencia de reuniones"*.

sobre aspectos más estratégicos y se ha logrado un funcionamiento más dinámico y participativo a lo que habría ayudado el trabajo de la Comisión Permanente. Sea como fuere, y como han apuntado algunos representantes institucionales, el Consejo está centrado específicamente en la cooperación del Gobierno Vasco y no en la cooperación vasca en general, subrayándose como una limitación la ausencia en el mismo de los ayuntamientos de las tres capitales. Finalmente, es preciso resaltar la carencia de información pública sobre las actividades y sobre las actas del Consejo, lo que denota una escasa preocupación por las cuestiones relativas a la transparencia y la socialización de los debates.

Como ya se ha expuesto en el apartado de diseño, las diputaciones forales no han establecido en sus documentos de política ninguna previsión específica sobre órganos orientados a canalizar la participación de los agentes de cooperación, por lo que los mismos no existen[175]. Y en cuanto a los ayuntamientos, en Vitoria-Gasteiz, el Consejo ha venido funcionando de manera constante desde 1999 y se concibe fundamentalmente como un órgano consultivo. Su trayectoria indica que ha primado su carácter informativo, siendo allí donde el ayuntamiento ha explicado con detalle los programas y actividades que lleva a cabo, o los convenios que se propone aprobar. Partiendo de esa experiencia, un tanto limitada, el propio Plan Director (2010-2013) reflexionaba sobre el tema sugiriendo la necesidad de incrementar su carácter propositivo, utilizarlo como espacio formativo -donde se pudieran presentar experiencias por parte de las organizaciones-, y concebirlo también como un lugar de encuentro e intercambio con el Sur. Por su parte un estudio realizado en 2009 sobre las ONGD de Vitoria Gasteiz (García y Sabalza, 2009), plantea algunas reflexiones interesantes, apuntando a la diferencia existente en las relaciones de trabajo -o más operativas- entre el Servicio de Cooperación del Ayuntamiento y las ONGD, que éstas últimas consideran en general muy buenas, y las relaciones que se establecen en el seno del Consejo de Cooperación, en donde el diálogo sería menos fluido y constructivo. Esto último tendría que ver con las discrepancias en torno a algunas reflexiones estratégicas contenidas en estudios e informes recabados por dicho Consejo en torno a temas como el enfoque de género, o

[175] Ello no obstante, en la web de la Diputación Foral de Álava se habla de buscar *"el trabajo conjunto con los agentes implicados: las ONG implantadas en Álava y la Coordinadora de ONG Euskadi Álava"* señalando que "*el objetivo que persigue la Diputación de Álava con el sistema de reuniones periódicas adoptado es abordar aquellos temas de interés común de forma que la política de cooperación sea transparente y accesible para las y los actores involucrados"*.

la sensibilización y educación para el desarrollo[176]. Por su parte, el Informe realizado por la Coordinadora de ONGD de Euskadi en 2007, planteaba la necesidad de hacer un balance de su funcionamiento y del papel jugado por los diferentes miembros del mismo (Rodriguez, 2007).

En el caso de Bilbao, la Comisión Ejecutiva ha sido la que ha llevado principalmente el peso, en tanto los plenos del Consejo han tenido un carácter más bien informativo, si bien se han llevado a cabo en el mismo algunos debates que han puesto de manifiesto las diferencias existentes entre las partes. Por otra parte, el Consejo no ha cumplido con algunas de sus funciones relacionadas con la proyección de la cooperación hacia la ciudad de Bilbao, o lo ha hecho de manera insuficiente en opinión de algunos de sus miembros. Una cuestión de interés es que tanto en el caso del Consejo de Bilbao como en el anteriormente comentado del Consejo de Vitoria-Gasteiz, las actas de las reuniones están disponibles en las páginas web de los respectivos ayuntamientos, lo que permite que los diferentes agentes de cooperación puedan estar informados de los debates que se producen en su seno.

Finalmente, el Consejo de Cooperación y Educación al Desarrollo del Ayuntamiento de Donostia es el que ha sido sometido a una evaluación más profunda, la cual ha sido realizada por la Coordinadora de ONGD de Euskadi, mediante una consulta realizada entre sus miembros. En ella se apuntan algunas cuestiones de interés, destacando la relativa satisfacción que sobre el funcionamiento del Consejo manifiestan la mayoría de las organizaciones encuestadas, lo que se refleja en la valoración sobre el cumplimiento de la mayoría de las funciones, sobre la periodicidad de las reuniones, o sobre la toma en consideración de las propuestas planteadas. Sin embargo, destaca la clara falta de acuerdo sobre si el Consejo es en la práctica más informativo que consultivo o deliberativo. Se trata de una discrepancia que hemos observado también en las opiniones recabadas sobre el funcionamiento de otros consejos, lo que podría indicar cierta diferencia de criterio sobre el papel que los mismos deben desempeñar, o sobre la propia utilización de los términos informativo y consultivo. Finalmente, otro dato destacable de la evaluación de las ONGD sobre el Consejo de Donostia es el relativo a la escasa participación de la mayoría y al excesivo protagonismo de algunas organizaciones.

[176] El estudio de García y Sabalza menciona la cautela de las ONGD hacia algunas afirmaciones de los mencionados informes que cuestionarían algunas de las prácticas de las ONGD, en lo que se considera "*cierta actitud corporativista en la que prima la transmisión de ideas y consideraciones desde la coordinadora que agrupa a un buen número de ONGD con una voz única, sin apenas discrepancias o matices"* (García y Sabalza, 2009).

Más allá del funcionamiento de los Consejos como órganos formales de representación es preciso hacer mención de otros mecanismos de relación entre las instituciones públicas y los agentes sociales que han jugado un papel importante a lo largo de los últimos años. En el caso del Gobierno Vasco ha habido distintos momentos en los que se han activado de manera más clara estos mecanismos informales de consulta, relacionados con la elaboración de las políticas y/o la puesta en marcha de las mismas. Un momento relevante a este respecto fue el año 2001 cuando -como ya se ha explicado con anterioridad- la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco decidió acometer un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades de la trayectoria seguida hasta entonces. Durante varios meses se celebraron encuentros y reuniones entre el equipo consultor, dirigido por J. A. Alonso, y un amplio y variado número de entidades sociales, entre las que se encontraban, además de las ONGD, representantes de las universidades de la CAPV, de movimientos y organizaciones sociales, de los ayuntamientos, y del mundo empresarial y cooperativo, cuyas opiniones fueron incorporadas al diagnóstico realizado.

Posteriormente, para el diseño de los planes directores también se establecieron diversos mecanismos de diálogo y comunicación (entrevistas, reuniones, alegaciones…) con entidades sociales, si bien en este caso dirigidas a las ONGD y sus órganos de coordinación[177]. También más adelante, en casos como la implantación de los programas, se han recogido sugerencias y mantenido un diálogo con las ONGD, el cual ha sido valorado de forma diferente (insuficiente para aquellas, apropiado para el Gobierno). Por otra parte, más allá de estos casos más señalados, que afectan a los grandes planes e instrumentos, la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco ha mantenido una relación relativamente fluida con las ONGD y también con otros agentes como la Universidad. Finalmente, es preciso mencionar las convocatorias específicas realizadas para participar en la formulación y ejecución de las Estrategia-País elaboradas, a las entidades institucionales y sociales vascas con presencia en el mismo. También las diputaciones, con motivo de la elaboración de su primer plan director, abrieron el proceso a las ONGD, manteniéndose reuniones y canales para recoger sus aportaciones, aunque la valoración por parte de las mismas fue la de una participación considerada insuficiente, al revés de lo opinado por los responsables de dichas instituciones. Por otra parte, dicho proceso no fue abierto a otros agentes sociales.

[177] El propio Plan Director del Gobierno Vasco (2008-2011) se hace eco de ello señalando que la *"Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco ha reflexionado y debatido todos y cada una de los hitos significativos -planes, estrategias, decretos, convocatorias- con las ONGD, a través de la Coordinadora de ONGD de Euskadi"*.

Consideraciones generales

La valoración general sobre los mecanismos de información pública sobre las intervenciones llevadas a cabo en materia de cooperación al desarrollo por parte de las instituciones públicas de la CAPV arroja luces y sombras. Por una parte, es preciso reconocer que en los últimos dos años se han producido importantes avances en la utilización de algunos instrumentos -como las páginas web- para dar a conocer los proyectos y actividades impulsados, si bien la cantidad y calidad de la información publicada es muy diferente para unas y otras instituciones.

Por otra parte, y más allá de la información sobre los proyectos, hay algunas cuestiones cuya ausencia en la mayoría de los instrumentos de información de las instituciones resulta problemática. Nos referimos especialmente a las evaluaciones de proyectos realizadas -las cuales sólo son accesibles en los casos de Bilbao y Vitoria-Gasteiz- y a las actas de los Consejos de Cooperación -tan solo disponibles también en las web de estos dos ayuntamientos-. Se trata en ambos casos de asuntos que tienen una especial importancia para asegurar la transparencia de las políticas, por lo que su ausencia resulta problemática.

En lo que se refiere a la comunicación, los instrumentos que existen no la favorecen y en general se hace una escasa utilización de las posibilidades que ofrecen las TICs a este respecto. Sin embargo, esta observación no puede ocultar la carencia de medios con la que trabajan algunas instituciones, lo que limita considerablemente las posibilidades de mantener abiertos canales de comunicación a través de las redes sociales u otros mecanismos. Ello no obstante, existe un amplio margen de mejora en la utilización de dichos instrumentos y, muy especialmente, en lo relativo a la coordinación y homogeneización de los mismos.

Respecto a los mecanismos de participación directa a través de los Consejos de Cooperación, es preciso señalar que, salvo en el caso de las diputaciones, los mismos existen y vienen funcionando con normalidad. Pero más allá de esto, tal vez lo más relevante sea la constatación de la dificultad existente para cumplir con las tareas encomendadas las cuales son en general excesivamente amplias para las posibilidades reales de atenderlas. Tal vez debido a ello, en algunos consejos han primado las cuestiones informativas y más puntuales sobre los debates estratégicos y las cuestiones de medio plazo.

Finalmente, y centrándonos en el Consejo Vasco de Cooperación, las informaciones recibidas y los análisis llevados a cabo indican algunas

disfunciones, relacionadas específicamente con la ausencia en el mismo de los ayuntamientos de las tres capitales, pese al elevado grado de reflexión estratégica existente en los mismos. Ello se hace especialmente problemático al no tener tampoco representación directa en la Comisión Interinstitucional. Ahora bien, teniendo en cuenta que esta última cuenta con dos niveles distintos -técnico y político- y que el Consejo parece estar consolidándose como principal órgano de reflexión y debate estratégico, bien podría replantearse el papel de ambos órganos, buscando alguna fórmula para incorporar a los mismos a los ayuntamientos de las tres capitales[178] y estableciendo alguna fórmula práctica y funcional de reparto de tareas. En ese sentido, los grandes retos pendientes en el ámbito de la coordinación, de la elaboración de sistemas de información conjuntos y compatibles, de la armonización de procedimientos, o de la evaluación, bien podrían constituir el centro de atención de la Comisión Interinstitucional, reservando para el Consejo -como parece estar sucediendo en la práctica- un papel más orientado al debate y la reflexión sobre la orientación estratégica de la cooperación.

En cualquier caso, y como ya se ha señalado, la ausencia de publicidad -salvo en el caso de Bilbao- de los debates suscitados en las reuniones de los Consejos constituye un problema cuya solución no debería demorarse.

[178] Una fórmula de esas características permitiría además que las representaciones de EUDEL y de *Euskal Fondoa* pudieran ejercer más cabalmente la representación del resto de Ayuntamientos de la CAPV.

Capítulo 6.
Principales conclusiones del estudio

Este último capítulo está dedicado a exponer algunas de las conclusiones más relevantes que se desprenden del estudio realizado y que, a nuestro modo de ver, resumen mejor las fortalezas y debilidades, así como las aportaciones y las limitaciones de la cooperación pública vasca durante sus primeros 25 años de vida.

Llegamos al final de este trabajo con la convicción de habernos zambullido en un tema de enorme interés pero al mismo tiempo de gran complejidad, en el que nada es blanco o negro, y en el que las interrogantes superan de largo a las certezas. Ello no obstante, hemos constatado que sobre algunos aspectos existe suficiente evidencia como para ser planteados como elementos conclusivos. En otros casos, las lagunas de información existentes y las limitaciones que hemos encontrado durante la investigación nos obligan a adoptar una actitud más prudente, si bien realizando algunas consideraciones en línea con cualificadas opiniones recogidas y con otros trabajos realizados con anterioridad.

A lo largo del texto hemos tratado de ordenar y sistematizar toda la información obtenida sobre el diseño y la aplicación de las políticas de cooperación de las instituciones de la CAPV. Creemos que ello puede contribuir a un mejor análisis de la trayectoria seguida y de la realidad -compleja y contradictoria- que poco a poco ha ido conformándose. En este sentido, nuestra intención ha sido proporcionar toda la información disponible de una forma ordenada, de manera que cada lector o lectora pueda obtener sus propias conclusiones. Sin embargo, consideramos que dicha complejidad no puede ocultar la existencia de algunos rasgos más sobresalientes de lo que ha sido la trayectoria de la cooperación pública vasca a lo largo de todo este tiempo. Se trata de temas que, de alguna manera, han ido siendo ya apuntados en las valoraciones realizadas al final de cada apartado y que ahora, en esta parte final del trabajo, se presentan de manera conjunta, destacando aquellos que, a nuestro modo de ver, resultan especialmente relevantes. De cualquier forma, las reflexiones que se presentan a continuación son el resultado final de los análisis que, en base a toda la información recogida, ha realizado el equipo investigador.

1. La importancia de la cooperación vasca al desarrollo y la necesidad de un análisis crítico que permita encarar en mejores condiciones los retos del futuro

Es obligado comenzar resaltando la importancia del trabajo realizado por las instituciones públicas de la CAPV en el campo de la cooperación al desarrollo, tanto por las aportaciones financieras como por la gran variedad de intervenciones impulsadas. Para comprender la magnitud de todo

ese esfuerzo basta decir que, a lo largo de estos 25 años, sólo las siete instituciones estudiadas han aportado más de 850 millones de euros, que han servido para financiar cerca de 9.000 actividades diferentes (proyectos, programas, acciones de sensibilización, intervenciones de ayuda humanitaria...) dentro del ámbito de la cooperación al desarrollo. Puede decirse que la cooperación pública vasca fue pionera en este asunto y que a lo largo de los años ha permanecido siempre a la cabeza del esfuerzo solidario de las administraciones autonómicas y municipales.

Durante todo este tiempo, la cooperación vasca ha pasado por diferentes etapas y se ha visto inmersa en todos los debates habidos en torno a la cooperación al desarrollo, a su orientación, y a la mejora de su eficacia. Surgida en pleno auge de la ofensiva neoliberal de los años ochenta del pasado siglo, la cooperación vasca ha sido testigo de la incertidumbre sobre el futuro de la cooperación y las apelaciones a la *fatiga de la ayuda* de principios de los años 90; del posterior regreso de las preocupaciones sobre la pobreza y el desarrollo a partir de la Conferencia de Copenhague en 1995; de los debates sobre los Objetivos del Milenio planteados con el comienzo del nuevo siglo; o de las preocupaciones por la calidad de la cooperación reflejadas en las cumbres de París, Accra y Busan. Pese a su juventud, a lo largo de estos años, la cooperación vasca ha dado muestras de un notable dinamismo y de una preocupación permanente por adaptarse a las nuevas propuestas que iban surgiendo en el plano internacional. En este largo camino han jugado un destacado papel tanto las ONGD vascas -cuyo papel ha sido fundamental en todo el proceso-, como los equipos técnicos de las instituciones los cuales -muchas veces en condiciones de gran precariedad y escasez de medios- han asumido la tarea de mejorar día a día la política de cooperación.

Sin embargo, el reconocimiento del esfuerzo realizado y del trabajo desplegado no restan importancia -sino al revés- a la necesidad de llevar a cabo una lectura crítica de esta etapa, de manera que puedan identificarse aquellos aspectos que puedan ayudar a consolidar las prácticas más positivas y a tratar de reorientar aquellas que no lo son tanto, al objeto de intentar mejorar la calidad de las políticas de cooperación. Si la autosatisfacción nunca suele ser buena compañera de viaje, menos lo es aún cuando se trata de cuestiones tan complejas, inciertas y cambiantes como la cooperación al desarrollo. Ello es más importante si cabe en las circunstancias actuales en las que la cooperación vuelve a ser cuestionada con inusitada fuerza como consecuencia de la importante crisis financiera que azota a las administraciones públicas en gran parte de Europa y que, en nuestro entorno más

próximo, tiene una especial incidencia en el ámbito de las comunidades autónomas, las diputaciones y los ayuntamientos.

Durante sus dos décadas y media de existencia la cooperación pública vasca ha generado grandes expectativas, tanto por la cantidad de fondos destinados a ella por las distintas instituciones, como por el grado de reflexión y elaboración doctrinal llevadas a cabo durante los últimos años. Las instituciones públicas han contribuido a consolidar un tejido asociativo dedicado a la cooperación que ha resultado decisivo para llevar adelante buena parte de la política diseñada y para evitar que se apagara la llama de la solidaridad internacional en nuestra sociedad. Sin embargo, en las actuales circunstancias sería irresponsable no contemplar la amenaza de que el gran incremento de los fondos habido en este tiempo pudiera volverse en contra[179] si las instituciones emprendieran una senda de recortes como la iniciada por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, hasta ahora considerado el estandarte de la cooperación vasca. Por ello es preciso reflexionar sobre el alcance de los cambios habidos durante estos años en el mundo de la cooperación y extraer las enseñanzas oportunas para enfrentar en mejores condiciones los retos que se avecinan.

Lo cierto es que las circunstancias de 1987 y las de ahora apenas tienen nada que ver. La fotografía del mundo ha cambiado por completo a lo largo de estos 25 años. Algunos de los grandes problemas de entonces -pobreza, desigualdad, desnutrición, inequidad de género- siguen estando ahí, y constituyen importantes amenazas para cientos o miles de millones de personas, pese a que su intensidad o sus perfiles hayan cambiado. Otros -como el deterioro medioambiental, la situación de los derechos humanos, o las crisis humanitarias- parecen haber empeorado. La economía internacional ha dado paso a una economía global en la que las interdependencias se han hecho mucho más intensas. La preeminencia de los Estados-nación ha dejado de ser absoluta, abriéndose nuevos espacios para la participación en la cooperación de nuevos agentes subestatales públicos y privados… La lista sería interminable, pero lo realmente importante es constatar la relevancia de todas esas transformaciones y la necesidad de analizar la trayectoria de la cooperación vasca a la luz de las mismas, como única vía de abordar los cambios necesarios que permitan encarar el futuro con mayor fortaleza y capacidad.

[179] Alguna de las personas entrevistadas ha utilizado la gráfica metáfora de la burbuja para referirse a esta amenaza.

2. La importancia de las circunstancias en las que surgió la cooperación vasca al desarrollo y su influencia en la posterior orientación y organización de la misma

La manera en que surgió la cooperación al desarrollo en Euskadi, y la forma en que la misma evolucionó durante los primeros años, han tenido una influencia decisiva en las formas de incorporación y posterior participación de las instituciones vascas en esta materia. En efecto, como ha sido relatado en numerosas ocasiones, los comienzos tuvieron mucho que ver con las demandas planteadas ante las instituciones por las entonces escasas ONGD que existían en el País Vasco, siendo su expresión más conocida la entrega de varias decenas de miles de firmas en el Parlamento Vasco en los años ochenta. La decidida acción de las ONGD -que supieron interpretar y encarnar los sentimientos solidarios de la mayoría de la población-, provocó que las instituciones, comenzando por el propio Gobierno, respondieran positivamente a esta demanda. Ahora bien, la práctica ausencia de tradición en este tema, o de experiencias políticas previas en el mismo, hizo que algunas instituciones públicas de la CAPV tuvieran -más allá de mostrar su acuerdo- algunas dificultades para asumir verdaderamente esta responsabilidad y plantear propuestas propias sobre la orientación de la cooperación vasca al desarrollo.

Es preciso señalar en este sentido que la dedicación de esfuerzos a la cooperación -a lo que entonces se llamaba *ayuda al tercer mundo*- había estado circunscrita mayoritariamente hasta aquellos momentos a organizaciones vinculadas a la Iglesia católica[180], sin que el tema hubiera llegado al ámbito institucional. En esas circunstancias -de inexistencia previa de cualquier práctica político-institucional en este tema- las ONGD se consideraron desde el principio legitimadas para ser ellas las que marcaran la pauta de la cooperación, quedando las instituciones en un segundo plano, centrado en la financiación. Por otra parte, el importante compromiso financiero adquirido por la mayoría de las instituciones hacia la cooperación no se correspondía con el mismo grado de asunción política del tema, ni con una preocupación equivalente desde el punto de vista de la orientación de dichos fondos. La excepción a este respecto la constituyó originalmente el Gobierno Vasco, el cual, tras un par de años de cierta vacilación en el que las propias ONGD decidieron sobre la orientación de los fondos

[180] De hecho, buena parte del esfuerzo de recogida de firmas lo hicieron organizaciones vinculadas a la Iglesia católica, si bien durante los años ochenta comenzaron a constituirse como ONGD otras asociaciones de carácter laico, que simpatizaban con los procesos de cambio en Centroamérica o con la causa saharaui (Unceta, 2002).

-1988 y 1989-, decidió tomar las riendas y plantear una estrategia de cooperación vinculada a la Secretaría de Acción Exterior y al conjunto de las actividades relacionadas con la proyección de Euskadi hacia el exterior, si bien externalizando la mayor parte de la misma a través de convocatorias de subvenciones[181].

Esta determinación del Gobierno Vasco a principios de los años noventa de asumir la dirección política de la cooperación se plasmó en la elaboración de los primeros decretos que regulaban la financiación de las intervenciones en este tema, así como en la constitución del FOCAD -órgano común del Gobierno Vasco y las diputaciones- y en la atribución a la Comisión Gestora del mismo de la máxima responsabilidad en la orientación y distribución de los fondos. Como ha quedado reflejado en la primera parte de este estudio, ello se concretó en algunas propuestas contenidas en los diversos documentos de política, las cuales generaron importantes tensiones entre gobierno y ONGD en torno a temas como el papel asignado a las colectividades vascas en el exterior, o la participación de las empresas en los proyectos y programas de cooperación. Ello, unido a la evidencia de algunas malas prácticas desarrolladas con relación a estos temas, marcó una etapa de fuertes controversias sobre el modelo vasco de cooperación, de las que sólo los ayuntamientos permanecieron al margen, ya que estos se situaron en una línea más proclive al consenso con las ONGD.

Con distinta intensidad, esta situación de tira y afloja se prolongaría hasta comienzos del nuevo siglo, cuando desde el Gobierno Vasco se decidió acometer un proceso de diagnóstico y de reflexión -así como de consulta a diversas entidades y agentes sociales-, sobre la situación y las perspectivas de la cooperación vasca al desarrollo. El objetivo declarado de dicho proceso era el de sentar las bases de una política consensuada de cooperación, de perfiles propios, y en la que tuvieran cabida las distintas instituciones y organizaciones de la sociedad. Aunque el mencionado proceso se interrumpió en 2001 con la entrada del nuevo gobierno, desde entonces fue

[181] En esos mismos años se constituyó Emakunde (Ley 2/1988 de 5 de febrero) con el objetivo de impulsar una política de igualdad en la CAPV. Sin embargo, en este caso el planteamiento fue diferente ya que la dirección y aplicación de esa política fue responsabilidad de las instituciones vascas, adoptando un claro posicionamiento de transversalización de la misma en diferentes estructuras de la administración, y de implicación de esas estructuras en la aplicación de la política. Salvando todas las distancias, y teniendo en cuenta la especificidad de la cooperación -ya que se trata de una política cuya aplicación tiene carácter básicamente extraterritorial-, consideramos que esos dos diferentes planteamientos iniciales explican en cierto modo el menor cuestionamiento existente en la actualidad hacia la política de igualdad que hacia la política de cooperación al desarrollo.

abriéndose camino un nuevo statu quo y un modelo sustentado básicamente en el protagonismo de las ONGD[182], el cual sería definitivamente sancionado con la Ley Vasca de Cooperación promulgada en 2007.

Esta constatación, que afecta a la articulación básica del modelo vasco de cooperación y al papel asignado en el mismo a unos y otros actores, no significa sin embargo que instituciones y ONGD hayan estado de acuerdo en todos los aspectos de la política durante estos últimos años, como ha quedado de manifiesto en diversas partes de este trabajo. Sin embargo, los rasgos más importantes del modelo representado en la Ley sí han constituido una referencia escasamente discutida. Sólo en los últimos años, las limitaciones mostradas por algunos aspectos de las políticas desplegadas y la voluntad de algunas administraciones -especialmente municipales- por explorar nuevas vías y abrir nuevos caminos en el ámbito de la cooperación, potenciando la cooperación directa o la participación de un mayor número de agentes, ha vuelto a poner sobre la mesa el debate sobre el modelo, como hemos señalado a lo largo de este trabajo.

3. El debate internacional sobre la cooperación y la adopción por parte de las instituciones vascas de las nuevas propuestas referidas al diseño, el seguimiento y evaluación de las políticas

Más allá de las iniciales controversias sobre el modelo de cooperación y el papel que unos y otros agentes podían desarrollar dentro del mismo, los documentos de política elaborados por las instituciones de la CAPV a lo largo de todos estos años han ido dando cuenta también de la propia evolución del debate internacional sobre la calidad de la misma, adoptando paulatinamente gran parte de las orientaciones surgidas en otros ámbitos. Se trata de un proceso que se ha producido paralelamente a la profesionalización de muchas ONGD, así como al surgimiento de instituciones universitarias especializadas en la materia, o a la incorporación de personas cualificadas en los órganos de gestión de la cooperación de algunas instituciones. En dicho proceso, cuestiones tales como las técnicas de formulación de proyectos, la adopción de objetivos o líneas transversales, o la incorporación de los principios de la Declaración de París, han encontrado un acomodo relativamente fácil en los documentos de política estudiados.

[182] Para expresar la importancia de este protagonismo algunas de las opiniones recogidas han señalado que las ONGD han constituido *el ADN* de la cooperación vasca al desarrollo.

Como ya se ha planteado en el texto, es preciso resaltar a este respecto la temprana inclusión de varias de estas preocupaciones en algunos de dichos documentos, especialmente las relativas a la participación de las contrapartes o la necesidad de adaptar la política de cooperación a las prioridades y los planes de los países destinatarios. Vistos en perspectiva, algunos decretos del Gobierno Vasco de principios de los noventa resultan claramente pioneros en el tratamiento de lo que, con posterioridad, la declaración de París denominaría principios de Apropiación o de Alineamiento. Otras tempranas inquietudes de aquellos años -que con el tiempo cobrarían gran actualidad- estuvieron vinculadas a la necesidad de plantear actuaciones integrales, capaces de superar la dispersión, y de incorporar diferentes tipos de agentes y de recursos a la cooperación.

En el caso de las instituciones vascas, la adaptación a las pautas internacionales en la materia se ha planteado como parte de un proceso permanente de mejora y cualificación de la política de cooperación. La primera manifestación de este asunto fue la incorporación del Enfoque del Marco Lógico en los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de proyectos[183], el cual fue asumido por las distintas administraciones de la CAPV y obligó a un importante y meritorio esfuerzo de cualificación por parte de las ONGD que fue favorecido y apoyado desde las propias instituciones. La siguiente cuestión que fue abriéndose camino fue la referencia a los temas transversales, especialmente el enfoque de género, cuyo tratamiento ha sido amplísimo dentro de los documentos analizados, más allá de las valoraciones que ya hemos planteado sobre su alcance y limitaciones. Finalmente, todo lo relativo a los principios contenidos en la Declaración de París ha encontrado asimismo un fiel reflejo en la mayor parte de los documentos de planificación elaborados por las instituciones vascas, con independencia de la coherencia mostrada en la aplicación de los mismos.

Por lo tanto, cabe apuntar que, de manera general, la incorporación al arsenal de documentos de la cooperación vasca de todas estas cuestiones propuestas desde instancias internacionales se ha producido sin apenas generar tensiones. En este sentido, puede señalarse que la cooperación vasca ha sido pionera y en algunos temas -como la preocupación por la transversalización de los temas de género- ha estado a la cabeza de la cooperación

[183] En los últimos años se ha abierto sin embargo un vivo debate sobre las limitaciones de este enfoque y las restricciones que plantea para una interpretación realista y comprehensiva de los problemas del desarrollo y de las intervenciones que se quieren llevar a cabo.

descentralizada en su conjunto. Sin embargo, dichas preocupaciones no siempre han logrado concretarse adecuadamente en instrumentos y líneas de actuación, lo cual ha limitado el alcance de las mismas. Como se señala más adelante, los documentos de política de las instituciones vascas han sido en general muy exigentes en la definición de algunos objetivos y en la reivindicación de enfoques transversales, pero ello no se ha correspondido en ocasiones con la creación de herramientas, la apertura de espacios, y el grado de innovación necesarios para responder a las expectativas generadas.

4. La planificación llevada a cabo por las principales instituciones de la CAPV y las consideraciones sobre la existencia o no de una política pública vasca de cooperación al desarrollo

Más allá de lo señalado en los apartados anteriores, el camino seguido por las políticas de cooperación de las distintas instituciones de la CAPV a lo largo de estos 25 años ha tenido escasos puntos de convergencia. Cada institución ha mantenido su propia trayectoria, y apenas se ha prestado atención a la política de las demás, hasta acabar generándose diferentes tipos de planes directores sin que ninguno de ellos tuviera en cuenta los del resto. Los mecanismos formales de coordinación establecidos apenas han funcionado y las lógicas de planificación han seguido caminos divergentes. Tampoco ha habido esfuerzos significativos de armonización, lo que se ha traducido en una importante limitación para el estudio de lo realizado y la posible elaboración de propuestas. En ese contexto, los llamamientos a la confluencia de esfuerzos o a la creación de sinergias -presentes en muchos documentos- no han pasado de ser, en general, más que meras declaraciones de intenciones sin ningún contenido práctico. Y todo ello en un ámbito como la CAPV del que, por su tamaño y sus características -conocimiento y cercanía entre instituciones, densidad del tejido asociativo, facilidades de comunicación, conocimiento de la realidad social- cabría haber esperado otra cosa.

Ello contrasta con los buenos resultados obtenidos cuando ha existido una cierta voluntad de entendimiento y de puesta en común de recursos y propuestas. Entre los ejemplos más exitosos en este sentido es preciso mencionar especialmente a *Euskal Fondoa*, que a través de sus propuestas y sus actuaciones ha puesto de manifiesto las ventajas y el valor de la coordinación interinstitucional. Pero también merecen señalarse los acuerdos de coordinación y complementariedad entre el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la

Diputación de Álava[184], la incipiente colaboración entre algunas instituciones en la elaboración de estrategias país propuesta desde el Gobierno Vasco, o la propia decisión de las tres diputaciones de elaborar el Plan Director conjunto durante el período 2009-2011. Sin embargo, esto último constituye al mismo tiempo un claro exponente de la fragilidad de algunos acuerdos que no han podido resistir algunos cambios políticos, lo que en el fondo viene a reflejar la ausencia real de una idea compartida sobre la cooperación.

Todo lo anterior es inseparable de la precariedad de los medios dispuestos por unas y otras instituciones para la elaboración y gestión de las políticas de cooperación, así como del escaso interés hacia las mismas de algunos cargos políticos que han percibido la cooperación como algo que era necesario apoyar pero que no merecía una gran atención específica. Ello ha derivado en una escasa fortaleza de los equipos y las estrategias de cooperación, sin apenas visibilidad ni reconocimiento en el plano político, lo que les restaba posibilidades de avanzar por una senda de articulación e integración de las políticas de unas y otras instituciones. El resultado de todo esto ha sido la inexistencia de una política vasca de cooperación integrada o articulada, de lo que dan cumplida cuenta no solo los documentos analizados, sino también los instrumentos puestos en juego, los cuales no parecen haber sido concebidos para favorecer una estrategia común. El modelo elegido para la Agencia Vasca de Cooperación constituye probablemente el ejemplo más reciente de ello.

Una mirada global a la trayectoria seguida en este aspecto por las distintas instituciones permite decir que la mayor coincidencia entre ellas se ha dado a la hora de apostar por un modelo externalizado, basado en el protagonismo de las ONGD, lo que posiblemente haya reducido aún más el campo de preocupaciones por la coordinación y la integración, y haya reforzado una idea de la cooperación centrada en la apertura de diferentes *ventanillas* para la financiación, a pesar del amplio tratamiento otorgado a definir principios y objetivos más integrales en buena parte de los documentos estratégicos[185].

[184] El acuerdo ya señalado entre estas dos y otras instituciones, como la Caja Vital, para crear el Fondo Alavés de Emergencias constituye un ejemplo de lo que cabía esperar en un ámbito tan pequeño como la CAPV, en donde la canalización de la ayuda de emergencia desde cada institución constituye un claro signo de ineficiencia.

[185] Algunos de los responsables de cooperación entrevistados reconocen la existencia de pronunciamientos de las ONGD reclamando una política conjunta de las instituciones, pero señalan que los mismos se solapaban con prácticas favorables al mantenimiento de la diversidad de políticas y convocatorias de subvenciones.

Pero si resulta evidente que no puede hablarse, en sentido estricto, de una política vasca de cooperación, tampoco está claro que nos encontremos ante varias políticas públicas de cooperación, si entendemos por política pública aquella en la que -entre otras cosas- la implicación de las instituciones en las decisiones y acciones adoptadas resulta fundamental[186]. Por el contrario, la ausencia de una perspectiva de este tipo parece tener que ver con una percepción que a veces se ha tenido de la cooperación como un mero instrumento de ayuda o de asistencia, sin una lógica de intervención claramente establecida, lo que desvirtúa y dificulta su consideración como política pública.

En relación con todo lo anterior es preciso señalar también que el modelo de descoordinación que se ha ido consolidando no ha recibido excesivas críticas ni ha constituido un tema especialmente discutido a lo largo de todo este tiempo. Si exceptuamos algunos trabajos publicados que ahondan en este problema, ni la ausencia de coordinación e integración interinstitucional, ni la escasa armonización de datos y procedimientos, han merecido en general una especial atención en los debates y las reflexiones llevadas a cabo, si bien la coordinadora de ONGD reclamó pasos en esa dirección durante los debates previos a la elaboración de la Ley[187], y en algunos documentos planteó la conveniencia de sistemas homogéneos de recogida de datos.

5. La confusión y desorden observados en el diseño de la política de cooperación al desarrollo en la CAPV, y la inexistencia de un esquema o pauta de planificación

A diferencia de lo señalado en el punto 3 sobre el exitoso proceso de incorporación a los documentos de política de los principios y las metodologías surgidas en el ámbito internacional, llama la atención la confusión existente sobre el propio carácter de bastantes de los textos estudiados, sobre su rango normativo, sobre su ámbito de aplicación, o sobre la propia definición de sus principios y objetivos. En ese sentido, la planificación de la cooperación pública vasca resulta en la mayoría de los casos bastante confusa y podría incluso decirse que un tanto caótica.

Pero más allá de las contradicciones -incluso jurídicas- que puede haber entre distintos documentos y del solapamiento producido en el tratamiento de numerosos temas, es preciso llamar la atención sobre la diferente manera

[186] Una caracterización más completa de lo que constituye una política pública puede verse en Subirats et al. (2008).

[187] También se plantearon diversas críticas en ese sentido en Alboan (2007).

que cada institución tiene de entender lo que debe formar parte o no de la planificación en sus distintos niveles, y lo que constituyen los elementos diferenciales entre planes directores, planes anuales, planes sectoriales, decretos, convocatorias de subvenciones, etc. En este sentido, y aun reconociendo las diferencias ya apuntadas en el texto entre unas y otras instituciones, resulta llamativa la relativa generalidad con la que a veces se han planteado ciertos objetivos de política en algunos de los planes estudiados, mientras que otros documentos de menor rango -como una convocatoria- han contenido en muchas ocasiones elementos esenciales que configuran la política, como es el caso de los baremos[188].

Tras el estudio de los documentos estratégicos y de planificación de las principales instituciones de la CAPV puede decirse que no hay dos planes directores que se asemejen en su estructura, en las categorías de análisis que utilizan, o en la propia forma de entender conceptos como principios, objetivos, o directrices, lo que dificulta enormemente el análisis y la comparación entre unos y otros documentos. Un aspecto concreto en el que abundaremos más adelante es el relativo a la educación para el desarrollo, que en casi todos tiene la consideración de objetivo, en muchos constituye una ámbito de actuación, en algún plan tiene el tratamiento de línea transversal, e incluso en el caso de Vitoria-Gasteiz constituye una parte del plan -*actuar en la ciudad*- que recibe una consideración diferenciada de la parte dedicada a *actuar en cooperación*.

La confusa y contradictoria estructura de los planes, y las diferentes metodologías de planificación que se traslucen en ellos, no sólo dificultan el análisis de las políticas de cooperación y la comprensión de las lógicas que las sostienen, sino que afecta también de lleno a la cuestión de la evaluación, ya que a veces los propios indicadores son planteados en ocasiones como metas perseguidas -a veces imprecisamente definidas- más que como señales concretas que permitan valorar el alcance de los logros[189].

---

[188] Refiriéndose al caso de Gipuzkoa, Laborra y Rodríguez (2009) señalan que las bases de las convocatorias de subvenciones se han convertido en algunos momentos en el principal soporte doctrinal de la política de cooperación.

[189] En esta línea, el Informe de evaluación del segundo Plan Director del Gobierno Vasco señala que *"la propia estructura del Plan dividida en módulos, directrices, sub- directrices, ideas fuerza, indicadores, ha dificultado la medición de estos últimos con base a objetivos claros. Se observa cierta confusión existente desde la formulación entre directrices, subdirectrices e ideas fuerza con los propios indicadores que, en la mayoría de los casos, son acciones a alcanzar, más que la medición y valoración de la calidad de ciertos logros o desarrollo de procesos"*. Pese a todo ello, el propio informe señala que según la encuesta realizada *"el 80% de los agentes considera que el Plan está correctamente diseñado"* (Agencia Vasca de Cooperación, 2011).

Finalmente, el complejo y confuso entramado de la planificación de la cooperación en la CAPV hace que para muchas organizaciones sea muy difícil seguir el ritmo planteado y adaptarse a las exigencias de la misma, no solo en lo referido a los requisitos para recibir financiamiento sino también en lo que afecta a los múltiples procesos de elaboración y consulta que se van abriendo cada poco tiempo. Todo ello redunda en el protagonismo de aquellas organizaciones más fuertes y profesionalizadas que son las que, a la postre, mantienen una interlocución más permanente con las instituciones e influyen de forma más clara en las dinámicas de planificación.

6. El contraste entre la atención prestada a la reflexión teórica y la formulación de algunos objetivos, y su escasa proyección en la reflexión sobre los agentes, instrumentos y relaciones de cooperación

Otra conclusión que se desprende tras el estudio del diseño y la aplicación de la política de cooperación de las principales instituciones de la CAPV es la distancia que en ocasiones existe entre la importancia concedida a los aspectos teóricos e ideológicos y la consideración otorgada a los aspectos más operativos, concretados en líneas de actuación y en recursos susceptibles de ser utilizados en los mismos. En este sentido, las propuestas impulsadas conjuntamente desde los servicios o departamentos de cooperación de algunas instituciones y el sector más activo de las ONGD (reflejadas en algunos planes directores) encuentran dificultades para abrirse camino en la práctica, ya que las mismas no se ajustan a veces a la tipología de agentes y de relaciones presente en el modelo vasco de cooperación.

De manera general, debe subrayarse el esfuerzo encomiable que se observa en muchos documentos por caminar hacia una cooperación transformadora y preocupada por sus fines, frente a la creciente presencia de tendencias tecnocráticas en la cooperación. Desde ese punto de vista, la mayoría de los documentos y planes elaborados en los últimos años apuestan decididamente por impulsar una cooperación de largo alcance, capaz de ir a las causas de la pobreza, conteniendo incluso análisis o reflexiones sobre la evolución de los problemas del desarrollo, las relaciones internacionales, o el orden económico mundial. Sin embargo, esta voluntad por definir una cooperación realmente comprometida y transformadora contrasta con la muchas veces escasa atención prestada a algunos aspectos más concretos de la política, como los relativos a los instrumentos, los agentes, o las relaciones de cooperación que pudieran dar cauce a dicha cooperación transformadora.

Esta característica, presente en gran parte de la planificación llevada a cabo por las instituciones de la CAPV, plantea algunos problemas. Por un lado, es cierto que una mayor definición doctrinal contribuye a delimitar el territorio y los principios en los que se desenvuelve la cooperación, pero en algunos documentos dicha definición llega a un grado tal de concreción que puede generar incomodidad en algunos sectores. En otros casos el problema se manifiesta en la dificultad de algunos agentes para cumplir con las exigencias planteadas, como se ha comentado en el apartado correspondiente a la transversalidad del enfoque de género. En este sentido, la posible contradicción entre unos objetivos muy exigentes -tanto en la definición de los mismos como en los criterios de baremación- y unos recursos para llevarlos a cabo no suficientemente preparados -e incluso, a veces, no suficientemente identificados con ellos- puede acabar generando cierta frustración ante la escasa operatividad del discurso[190].

Lo anterior tiene que ver no sólo con la diferencia observada entre la parte doctrinal y la parte más operativa de unos y otros planes, sino también con la contradicción existente entre la gran amplitud de los objetivos que se proponen y la escasez de medios humanos y técnicos dispuestos para la aplicación de las políticas diseñadas, lo que se refleja, entre otras cosas, en la escasa dotación de los equipos encargados de ello en unas y otras instituciones. En cualquier caso, esta reflexión general no puede ocultar que existen diferencias en el tratamiento de estas cuestiones entre unas y otras instituciones, diferencias que afectan tanto a la coherencia interna del diseño de la política, como a la coherencia entre dicho diseño y los medios dispuestos para su aplicación. Del mismo modo, es preciso señalar los avances que en este terreno se han producido en algunas instituciones, especialmente en lo relativo a la incorporación de personas especializadas en cuestiones de igualdad.

Con todo, se observa una tendencia bastante general a considerar los planes como expresión de un gran proyecto transformador, atribuyéndoles tal vez más virtudes y facultades de las que realmente tienen en sí mismos para propiciar los cambios propuestos. Y, en sentido contrario, se advierte una menor profundidad de análisis a la hora de plantear la manera en que los principios defendidos pueden abrirse camino más fácilmente, lo que

[190] Resulta llamativo a este respecto que la mencionada evaluación del Plan Director del Gobierno Vasco, señale que *"entre las entidades consultadas hay acuerdo (el 75%) en que dicho plan* ***se trata de un documento ideologizado o teórico*** *con un marcado discurso en el que no todas las organizaciones se ven reflejadas (6,15). Aparentemente existe un gran desfase entre su marco teórico -considerado ambicioso- en relación con sus posibilidades prácticas de ejecución"* constatándose *"cierta* ***dificultad a la hora de aterrizar a la práctica*** *la ejecución del Plan Estratégico y Director"*. Ibidem. Las negritas son del original.

se refleja de manera muy especial en los escasos diagnósticos sobre los medios e instrumentos necesarios para ello, y sobre su relación con los cambios habidos en la sociedad internacional.

Por todo ello, debe subrayarse la existencia de un cierto riesgo de frustración a medio plazo, derivado de la dificultad de abordar algunos de los ambiciosos objetivos planteados en algunos documentos[191], si no se dan pasos paralelos en el diseño de nuevos instrumentos, nuevos mecanismos de relación, o nuevas formas de partenariado. La insistencia en la necesidad de un nuevo contenido transformador para la cooperación debería ir más de la mano de innovaciones en la manera de entender el funcionamiento de ésta, y en la identificación de los recursos y los agentes necesarios para emprender ese camino transformador. En ese sentido, el importantísimo papel jugado por las ONGD a la hora de impulsar la cooperación vasca y de defender los principios éticos que deben guiarla, no debiera llevar a concluir que el contenido transformador depende de que sean dichas organizaciones las únicas que asuman el protagonismo de la cooperación, como parece desprenderse de algunos documentos, e incluso de la propia Ley.

7. La escasa presencia de reflexiones sobre las potencialidades, sobre el valor añadido y sobre la identidad de la política de cooperación de las instituciones vascas

Como ya se ha apuntado en el anterior apartado, uno de los problemas más acusados en la mayoría de los documentos de política analizados es la ausencia en los mismos de análisis y diagnósticos sobre los recursos y las capacidades existentes en el País Vasco para hacer de la cooperación al desarrollo un instrumento más eficaz en la lucha contra la pobreza y a favor del Desarrollo Humano y la Sostenibilidad.

En efecto, aunque se observan algunas diferencias importantes entre unas y otras instituciones, lo cierto es que la planificación de la cooperación al desarrollo en la CAPV no parte de una reflexión sobre lo que Euskadi -o los distintos territorios y municipios que la componen- pueden específicamente aportar a la tarea de la cooperación y el avance hacia un modelo de desarrollo más inclusivo. Por el contrario, la cooperación fue inicialmente asumida por las administraciones vascas como una demanda social sobre

[191] Un ejemplo de texto escasamente operativo y que ha provocado cierta frustración es la *Carta de Solidaridad y Justicia con los Países Empobrecidos*, aprobada por el Parlamento Vasco en diciembre de 2007, con la aquiescencia -pero también la pasividad y la indiferencia en algunos casos- del conjunto de los grupos de la cámara.

un tema cuyos perfiles se suponía que ya estaban más o menos definidos internacionalmente. En consecuencia, lo que las instituciones debían principalmente hacer era recoger dicha demanda, poner los medios financieros para canalizarla, y de alguna manera reproducir a escala del País Vasco las pautas de actuación ya existentes en otros ámbitos. Además, esa era la esencia de la reivindicación de la que se hicieron eco.

Sin embargo, esta manera de asumir la participación en la cooperación por parte de las instituciones -claramente influenciada por los orígenes de la cooperación vasca, como ya se ha señalado algo más atrás- dejó de lado cualquier análisis concreto sobre la aportación específica y/o diferenciada que podía hacerse en este terreno. En ninguna de las instituciones estudiadas se planteó la necesidad o la conveniencia de llevar a cabo un diagnóstico sobre las capacidades y recursos existentes en el propio ámbito de actuación susceptibles de ser movilizados a favor de la cooperación, y por tanto sobre el valor añadido de la propia participación. Por otra parte, las escasas referencias que algunos de los primeros decretos del Gobierno Vasco hicieron sobre la participación del mundo de las cooperativas, o de la formación profesional -referencias que podrían entenderse en dicha clave- no dejaron de ser interesantes apuntes que pasaron desapercibidos en medio de la confrontación entre el Gobierno y las ONGD sobre el papel genérico de las empresas.

El inicio de la planificación estratégica a mediados de la pasada década no supuso un cambio sustancial en este asunto, ya que los importantes avances registrados en materia de definición de objetivos y directrices no fueron acompañados de una reflexión paralela sobre las capacidades de la sociedad vasca. Como ya se ha dicho, del conjunto de las instituciones estudiadas los ayuntamientos son las únicas que han dado pasos en esta dirección, lo que puede constatarse al comparar los respectivos planes directores. Con todo, la creciente preocupación por la especificidad de la cooperación local y por lo que cada ayuntamiento podría aportar a la cooperación, no ha dado lugar aún a la elaboración de diagnósticos más precisos. Los interesantes pasos dados en esta dirección se centran sobre todo en el ámbito de los recursos existentes en la propia administración para la cooperación directa[192] -sin duda una vertiente fundamental del tema-, pero sin avanzar hacia la consideración de las diversas potencialidades existentes en el seno de la sociedad local y de sus organizaciones. Ciertamente, esta posibilidad se ve muy limitada por la constatada dificultad de abrir procesos participativos que vayan más allá

[192] Como el ya citado trabajo de Gabilondo (2008) sobre el diagnóstico de la cooperación técnica del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

del ámbito de las ONGD, procesos que chocan por un lado con las inercias existentes, y por otro con el propio desconocimiento -o la escasa conciencia- existente en muchas entidades y organizaciones sociales sobre lo que podrían aportar en el campo de la cooperación.

Todo lo anterior tiene una consecuencia directa sobre la coherencia y la eficiencia de las políticas de cooperación desplegadas, sin que muchas veces se establezca una clara relación entre los objetivos planteados -lo que se quiere hacer- y los medios existentes -las capacidades existentes para ello-, lo que se refleja, por ejemplo, en los criterios mediante los cuales se establecen las prioridades de actuación geográficas o sectoriales, en los cuales no se trasluce ninguna reflexión sobre las capacidades existentes o el valor añadido que se pretende dar a la cooperación.

Pero además, la ausencia de reflexiones sobre la identidad de la propia cooperación, o sobre su aportación específica, contribuye a perpetuar un modelo basado en la tradicional relación donante-receptor, con el que se pretende transferir recursos financieros o tecnologías y saberes que pueden adquirirse en el mercado mediante la contratación y la incorporación de personas especializadas en diferentes tipos de proyectos. Se trata de un modelo que apenas tiene que ver con la reclamada cooperación como espacio de encuentro y colaboración recíproca, la cual requeriría de unas políticas más preocupadas por conocer los propios recursos de la sociedad vasca y las posibles relaciones de encuentro y reciprocidad, y por estimular de diversas formas la incorporación de los mismos.

8. El desarrollo de las líneas transversales, las diferencias observadas en su tratamiento, y la especial atención prestada a las cuestiones relativas al enfoque de género

Como ya se ha planteado con anterioridad, la incorporación a los documentos de política de las preocupaciones transversales planteadas en los debates internacionales sobre la cooperación se ha llevado a cabo de manera generalizada por parte de las distintas instituciones de la CAPV, especialmente desde que las mismas acometieron la elaboración de los planes directores. Ello no obstante, se observan ciertas diferencias entre unas y otras en la manera de entender la transversalidad, que la mayoría de las instituciones centran en temas u objetivos (género, medio ambiente, derechos humanos), pero algunas extienden también a líneas de actuación, como la educación para el desarrollo en el caso de las diputaciones forales.

Si tomamos las cuestiones que se plantean como transversales en los documentos estudiados, vemos que la decidida apuesta que las instituciones vascas realizan a favor del desarrollo local y el fortalecimiento institucional (poder local, participación, etc.) se proyecta como enfoque transversal en algunos de los planes directores, lo que supone una novedad respecto al *mainstream* existente en otros ámbitos, pero que a nuestro modo de ver plantea algunos problemas metodológicos en su aplicación, los cuales deberán ser objeto de atención en el futuro. En cualquier caso, la consideración de diferentes temas transversales en unas y otras instituciones carece en la mayor parte de los casos de un análisis o una justificación teórica sobre ello, lo que da a entender también la existencia de distintas maneras de entender la propia noción de transversalidad.

Es preciso llamar la atención asimismo sobre el distinto desarrollo que adquieren unas y otras transversales. Algunas de ellas son profusamente tratadas y aparecen reflejadas en directrices, instrumentos y baremos, incluso con cierto nivel de detalle. Otras en cambio, apenas reciben un tratamiento genérico, lo que parece deberse a la distinta experticia existente en Euskadi en unas y otras materias. Así por ejemplo, mientras la presencia del enfoque de género es constante en todos los niveles de planificación, las referencias a la manera en incluir la perspectiva medioambiental son muy escasas, apreciándose la existencia de dificultades para poder concretarla[193]. Ello ha generado que, en muchas ocasiones, los agentes de cooperación hayan acabado por asociar las transversales a la necesidad de plantear referencias específicas sobre algunos temas en la formulación de sus proyectos para superar los criterios de baremación establecidos, dando lugar a propuestas de intervención escasamente coherentes.

Como ya se ha señalado, los temas relativos a la equidad de género han encontrado un desarrollo significativamente mayor que otros a la hora de la transversalización. Ello se ha proyectado no sólo hacia los proyectos de cooperación sino también a las intervenciones en educación para el desarro-

[193] El peso de las transversales en dichos criterios es distinto en unas y otras instituciones. Para el caso del Gobierno Vasco -donde representan el 35% de la baremación-, la evaluación del último Plan Director señalaba que las entidades obtenían la mejor puntuación en el tema de género y la más baja en el tema del medio ambiente (Agencia Vasca de Cooperación, 2011), lo que está en línea con lo ya señalado sobre la experticia en unos y otros temas, que no sólo afecta a las instituciones sino también a los agentes, y muy especialmente a las ONGD. Una explicación sobre la diferente incorporación y asunción de uno y otro tema podría encontrarse en la vinculación al mundo de la cooperación de algunas mujeres con cierta trayectoria en el movimiento feminista o en el propio papel del Grupo de Género de la Coordinadora de ONGD, lo que contrasta -por ejemplo- con la escasa relación habida en Euskadi entre el sector de la cooperación y los movimientos ecologistas.

llo. Además, algunos documentos realizan análisis y planteamientos bastante exhaustivos sobre la manera de incorporar el enfoque de género a las distintas líneas de actuación y propuestas sectoriales. Sin embargo, la ausencia deun terminología precisa y de un acuerdo sobre indicadores hace que, en bastantes ocasiones, sea muy difícil evaluar las intervenciones desde una perspectiva de género. Por ello, y aunque la cooperación pública vasca constituya una clara referencia en la importancia dedicada a este tema, aún queda un importante camino por recorrer para lograr un avance más efectivo en el mismo.

Por otra parte, las exigencias derivadas de la transversalización del enfoque de género han puesto de manifiesto la existencia de importantes limitaciones a la hora de hacer operativas algunas de las mismas. Ello ha obligado a establecer líneas de actuación específicas para fortalecer las capacidades de las ONGD respecto a esta cuestión, dadas las debilidades observadas para hacer frente a los retos planteados. Sin embargo, algunas instituciones han puesto el acento en la necesidad de atraer a las organizaciones de mujeres y a los movimientos feministas hacia la cooperación, lo que supone una aproximación al asunto parcialmente distinta, aunque no necesariamente contradictoria, y cuya plasmación práctica ha encontrado ciertas dificultades.

Sea como fuere, las limitaciones puestas de manifiesto para transversalizar algunos aspectos de la política de cooperación remite de nuevo el problema de los recursos y los agentes, y plantea la necesidad de una mayor socialización de la solidaridad y la cooperación, sin pensar que las ONGD pueden llegar a ser organizaciones altamente especializadas en género, en cuestiones medioambientales, en derechos humanos, y en otros asuntos transversales. Se trata de un asunto complejo, que genera recelos, tensiones e incomprensiones -por lo que debería abordarse con realismo y voluntad de acuerdo- pero que no debería seguir postergándose. Cabe decir en este sentido que los instrumentos previstos para el fortalecimiento institucional en temas de género de las ONGD bien podrían servir como ejemplo para la creación de posibles instrumentos orientados al fortalecimiento de otras entidades de cara a trabajar en contextos sociales y culturales diferentes, o a potenciar y estimular las alianzas entre ONGD y otros actores como forma de impulsar la transversalización de algunas cuestiones.

9. La importancia otorgada a los temas del desarrollo local, la participación, y el fortalecimiento institucional

Uno de los rasgos más característicos de los documentos de planificación de la cooperación al desarrollo en Euskadi es la visibilidad que en los

mismos adquieren todas las cuestiones referidas al fortalecimiento de las instituciones y los poderes locales, así como de las organizaciones sociales en dicho ámbito. Se trata sin duda de un asunto de la máxima importancia, que poco a poco ha ido ganando peso específico dentro de la cooperación pública vasca. Ello es especialmente relevante desde mediados de los años 2000, cuando comenzó la elaboración de los planes directores, ya que con anterioridad las referencias a estos asuntos habían sido escasas y más bien genéricas. Se observa en ese sentido la mayor importancia adquirida por la dimensión local del desarrollo a medida en que se incrementaban los esfuerzos de planificación, poniéndose de manifiesto la necesidad de concentrar la atención sobre algunos temas.

La expresión de estas preocupaciones adquiere perfiles diferentes en unas y otras instituciones, como puede observarse en sus planes directores. En el caso del Gobierno Vasco, se plantea una propuesta que abarca muy distintos temas relacionados con el fortalecimiento del espacio y el poder local, lo que afecta a cuestiones como la economía local, las organizaciones sociales, los procesos participativos, etc., algunos de los cuales son tratados con gran detalle, adquiriendo también gran relevancia en los criterios de baremación. En los planes directores de los ayuntamientos adquiere mayor énfasis la consideración específica sobre el papel de las instituciones locales y la capacidad de éstas de incidir en el territorio, en línea con las reflexiones abiertas en los últimos años sobre la cooperación directa de las propias corporaciones locales. Finalmente, y por lo que respecta a las diputaciones, el Plan conjunto de las mismas -que abarcó el período 2009-2011- adopta un punto de vista más genérico sobre el tema, planteándolo fundamentalmente como expresión teórica de una forma de entender el desarrollo humano desde el ámbito local, centrada en tres grandes aspectos: el fortalecimiento institucional, el apoyo a las estrategias locales de desarrollo, y el fortalecimiento económico local.

Sin embargo, las diferencias no se reducen a la manera de entender o definir la apuesta por lo local, sino que se reflejan también en la forma en que estas cuestiones son contempladas en los distintos niveles de planificación. En este sentido, podemos encontrar todas las variedades: desde la ya señalada consideración del poder local o del desarrollo humano local como líneas transversales, hasta su tratamiento como directriz, pasando por su mención como objetivo sectorial. Ello muestra, a nuestro modo de ver, una todavía escasa maduración del tema, sobre cuya importancia se ha generado un amplio consenso que contrasta con el aún escaso bagaje de experiencias relacionadas con el mismo.

Una de las cuestiones observadas en el tratamiento de este tema es la ausencia de previsiones presupuestarias acordes con la importancia concedida al mismo. A nuestro modo de ver, ello está relacionado con la dificultad de acotar las intervenciones a realizar dentro de este campo ya que, en principio, cualquier proyecto acaba teniendo una base local y puede justificarse como parte de una línea tendente a apoyar los procesos de desarrollo locales o de fortalecimiento del poder local. Como algunas voces han señalado, *todo cabe* a la hora de hablar de desarrollo local. Tal vez por eso las propuestas más concretas en lo relativo a la dotación presupuestaria han sido las relativas a la cooperación directa con instituciones del ámbito local, como expresión de intervenciones claramente orientadas al fortalecimiento en este campo[194].

La mencionada limitación se proyecta asimismo sobre el análisis llevado a cabo en este estudio. En este caso, al no disponerse de una adecuada información, se ha tenido que recurrir a variables indirectas, como la naturaleza de la contraparte. Los resultados obtenidos no indican en todo caso ninguna tendencia clara que permita avalar o desmentir la hipótesis de una mayor atención específica a las cuestiones relativas al desarrollo local, acorde con la prioridad otorgada. Únicamente cuando se estudia aisladamente la cooperación directa se observa una creciente atención a los temas del fortalecimiento institucional y del poder local. En este caso el porcentaje de intervenciones orientadas a estos temas es claramente superior al observado para la cooperación en general, destacando en este sentido el papel de los Ayuntamientos de Bilbao y de Vitoria-Gasteiz.

No podemos concluir esta valoración sobre el tratamiento otorgado a los temas del desarrollo y del fortalecimiento institucional local sin hacer mención a la escasa preocupación observada en la mayoría de las instituciones -con la excepción de los ayuntamientos- por diagnosticar y movilizar las capacidades y los recursos existentes en este terreno. El énfasis puesto en la dimensión local del desarrollo y la necesidad de concentrar la atención en este ámbito contrasta con la poca atención prestada a conocer y poner en juego la experticia existente sobre estos temas en la CAPV, un territorio en el que el municipalismo y las actuaciones en el ámbito local (incluida la promoción económica a través de las ADL) tienen una larga trayectoria. Finalmente, constatamos las escasas referencias que los documentos de planificación de las instituciones analizadas hacen

[194] Es el caso de la reserva presupuestaria que realizan los Ayuntamientos de Bilbao y de Vitoria-Gasteiz para proyectos llevados a cabo desde la propia institución municipal.

sobre el trabajo de *Euskal Fondoa* y las experiencias llevadas a cabo por dicha asociación de municipios, las cuales podrían constituir una valiosa fuente de información y de análisis sobre las posibilidades existentes en el ámbito del fortalecimiento local.

10. El relieve alcanzado por las orientaciones relativas a la sensibilización y educación para el desarrollo y el análisis de lo realizado en este terreno

Existe un acuerdo bastante generalizado sobre la relevancia alcanzada por los temas relativos a la educación para el desarrollo dentro de las políticas de cooperación impulsadas por las instituciones de la CAPV, hasta el punto de constituir uno de los temas *estrella* dentro de las mismas. Por una parte, ello está relacionado con la gran cantidad de acciones financiadas y el elevado esfuerzo presupuestario llevado a cabo en este terreno. Aunque se trata de una estimación general, pues no es posible aportar una cifra exacta dadas las distintas clasificaciones existentes, nuestros cálculos arrojan una cifra cercana a las 1500 intervenciones en educación para el desarrollo entre 1988 y 2008 -periodo que abarca nuestro estudio estadístico-, a las que habría que sumar las más de 300 llevadas a cabo desde entonces. Y en términos financieros, la cantidad global aportada en este campo por las siete instituciones estudiadas superaría los 67 millones de euros a lo largo de estos años.

Sin embargo, no son sólo las cifras las que dan importancia a este tema, sino especialmente la gran cantidad de esfuerzos desplegados para orientar o reorientar la política sobre este asunto a lo largo de todos estos años, los cuales se han plasmado en documentos y debates diversos, seminarios, informes, congresos, etc. Todo ello ha tenido a su vez reflejo en los documentos de política analizados, en los cuales los diagnósticos y propuestas sobre educación para el desarrollo son especialmente prolijos.

Una aproximación general a dichos documentos permite valorar la amplísima gama de temas que han sido incluidos en los mismos y que abarcan asuntos tan variados como los objetivos, los temas en los que incidir, los instrumentos más apropiados, la incorporación de las líneas transversales -con especial énfasis en las cuestiones de género-, los grupos objetivo, los métodos de trabajo, los ámbitos formal, informal y no formal…La relación es amplísima, y además varía entre unas y otras instituciones. Sin embargo, en esa misma amplitud de temas analizados y de propuestas planteadas se refleja no sólo la gran riqueza del debate, sino también una cierta crisis de

identidad de la educación para el desarrollo, cuyos objetivos específicos son una y otra vez discutidos, sin que sobre ellos exista un acuerdo suficiente[195].

Como ya se ha planteado, existe por una parte un problema sin resolver relacionado con el papel del sistema educativo y el trabajo a medio y largo plazo, lo que se ha traducido en un tratamiento algo errático del tema a lo largo de estos 25 años, problema que viene a añadirse a la escasa atención prestada a este asunto por la institución que ostenta la máxima autoridad educativa en la CAPV que no es otra que el propio Gobierno Vasco, lo que da muestra por otra parte de la escasa integración y coherencia de políticas entre departamentos. Pero, más allá de este asunto, la ausencia -tras más de dos décadas- de un criterio claro sobre el trabajo a desarrollar y los resultados que caben esperarse en los diversos ámbitos de la sociedad (sistema educativo, sectores específicos, público en general…) comienza a ser una rémora que condiciona tanto la definición de políticas en este campo, como la propia evaluación de las prácticas desarrolladas y de sus resultados.

A nuestro modo de ver, todo lo anterior es inseparable del problema que representa hoy en día la ausencia de un diagnóstico compartido por los diferentes actores sobre el papel que corresponde jugar a la educación para el desarrollo en el ámbito de la cooperación, y específicamente en el de la cooperación descentralizada. Se trata de una cuestión que trasciende con mucho al ámbito de la CAPV y que atañe a los cambios habidos en la sociedad internacional y en los procesos de desarrollo, con su consiguiente impacto en el análisis de los agentes y los objetivos de la cooperación, temas todos ellos a los que nos hemos referido en este y en otros trabajos. En este sentido, el diseño de las políticas de educación para el desarrollo continua relativamente limitado a un marco caracterizado por la existencia de organizaciones de cooperación que serían las encargadas de proyectar su discurso y sus preocupaciones sobre el conjunto de la sociedad, logrando mayores niveles de conciencia, actitudes más responsables ante los problemas del mundo, y una mayor adhesión hacia el trabajo de dichas organizaciones. Hasta el momento, los documentos de política apenas han dedicado esfuerzos a hacer de la educación para el desarrollo una herramienta orientada a ensanchar el campo de la solidaridad desde la praxis, de manera que el compromiso de la sociedad se exprese también en una

[195] Ver a este respecto el interesante trabajo de Argibay (2008) el cual, pese a estar basado en la experiencia de Vitoria-Gasteiz, dibuja un conjunto de problemas y dificultades que están presentes en todos los ámbitos de la CAPV, y arroja numerosas pistas sobre el complejo debate que, más allá de los grandes acuerdos generales, se plantea acerca de los objetivos específicos de la ED.

implicación solidaria y activa en los problemas internacionales y en la cooperación desde distintos ámbitos y sectores -como los movimientos sociales, sectores profesionales, universidades, servicios públicos, etc.- y no sólo mediante su apoyo al trabajo de las ONGD.

Como ya hemos señalado en la primera parte de este texto, algunos trabajos de referencia sobre estos temas plantean actualmente la necesidad de entender la educación para el desarrollo como un concepto global, que tiene que ver con la cooperación pero que trasciende a la misma enlazando con la defensa de un compromiso más amplio frente a diferentes situaciones de injusticia y exclusión que se producen en muy diferentes ámbitos y países. Se trata de un cambio de paradigma que afecta de manera directa a la percepción de las cuestiones del desarrollo, y a la manera de situarse sobre los mismos. Algunos de los documentos de planificación analizados introducen algunos de estas preocupaciones en sus consideraciones generales, pero en general adolecen de propuestas para hacerlas operativas.

Las intervenciones llevadas a cabo en el ámbito de la sensibilización y la educación para el desarrollo dan cuenta de forma general de estos problemas apuntados. Ello no obstante, es necesario subrayar algunos aspectos especialmente positivos que caracterizan el trabajo desarrollado por la cooperación vasca en este terreno. Uno de los más constatados es sin duda el elevado grado de compromiso, pero también de formación y preparación de la mayoría de la gente que trabaja en cooperación al desarrollo, que trasciende el manejo de las técnicas de formulación, seguimiento o evaluación de proyectos, para abarcar otros muchos asuntos relacionados con los debates y preocupaciones sobre los retos del desarrollo. Sin embargo, este asunto no es fruto de la casualidad sino que -como ya se ha apuntado- responde a una positiva apuesta de las instituciones y las ONGD por fortalecer la cooperación en los planos teórico y técnico, la cual se ha reflejado tanto en los documentos estratégicos como en las intervenciones apoyadas. Resulta especialmente interesante el impulso conjunto que desde la administración, la universidad y las propias ONGD se ha dado a la formación especializada en cooperación, con el resultado ya conocido de una oferta de postgrado y doctorado en desarrollo y cooperación ampliamente valorada dentro y fuera del País Vasco.

Finalmente, es preciso hacer mención de las dificultades encontradas para evaluar las intervenciones y las líneas de trabajo orientadas a la sensibilización y la educación para el desarrollo y la escasa experiencia existente en este terreno, lo cual dificulta la reflexión y los avances en el mismo. El reciente diagnóstico encargado por la Agencia Vasca de

Cooperación, referido además a las siete instituciones analizadas en este trabajo, da cuenta de algunos de estos problemas[196]. En cualquier caso, y más allá de las fortalezas y debilidades señaladas, es necesario reconocer y subrayar la riqueza y amplitud de las reflexiones y los debates suscitados en este campo, el cual representa uno de los más estudiados -junto al de género- en la historia de la cooperación vasca al desarrollo.

11. Consideración general sobre la coherencia entre las intervenciones llevadas a cabo y los objetivos y prioridades planteados en los documentos de planificación

Cualquier análisis evaluativo en el ámbito de las políticas públicas exige valorar la coherencia entre el modelo propuesto y las prioridades formuladas de una parte, y las intervenciones realmente llevadas a cabo en el marco de dicha política por otra. En el caso que nos ocupa, ello se ha concretado en el estudio de las actividades impulsadas y su contraste con las directrices y las prioridades establecidas. Como ya se ha comentado en el correspondiente apartado (5.3.) resulta imposible realizar una valoración de conjunto, dada la diferente lógica planteada a este respecto entre unos y otros planes, y los distintos sistemas de gestión de la información que utilizan las instituciones estudiadas. Además no todas las instituciones establecen prioridades en los mismos campos.

Ahora bien, más allá de estas dificultades metodológicas, la aproximación que hemos podido realizar al tema permite observar una correspondencia bastante elevada entre las propuestas y la práctica llevada a cabo, lo cual se refleja en todos los campos estudiados: las prioridades geográficas, los sectores de intervención, los agentes de cooperación, o los principales instrumentos diseñados. Sin embargo, esta observación general requiere ser matizada en algunos aspectos. Por un lado, es necesario subrayar la amplitud de algunos de los objetivos establecidos, especialmente en lo referido a ciertos sectores -como *necesidades sociales prioritarias*, o *economía popular*- lo cual permite utilizar un criterio bastante laxo a la hora de incluir en el mismo diferentes tipos de intervenciones. Ello se refuerza además por el hecho de que las intervenciones subvencionadas deben superar unos baremos previos diseñados -con mayor o menor precisión- de acuerdo a las prioridades establecidas, por lo que en algunos campos la eficacia de la

[196] ECODE (2011): *Estudio sobre metodología y prácticas de evaluación de acciones de educación para el desarrollo y sensibilización en la CAPV.*

política -entendida como correspondencia entre lo establecido y lo llevado a cabo- es prácticamente total[197].

Otro elemento a tener en cuenta a la hora de analizar la coherencia de las políticas entre lo establecido y lo realizado es el diferente enfoque que la mayoría de las instituciones utilizan según se trate de intervenciones llevadas a cabo mediante convocatoria, u otras canalizadas a través de diversos instrumentos como convenios, cooperación directa, etc. En este otro tipo de intervenciones resulta mucho más difícil valorar la coherencia de las mismas, al no existir suficiente información sobre las mismas ni estar clasificadas con los mismos criterios. Por otra parte, los baremos que se aplican en las convocatorias, tampoco suelen aplicarse en general en este otro tipo de actuaciones, lo que además de limitar la coherencia afecta a la transparencia y puede condicionar la percepción externa sobre el trabajo llevado a cabo de forma directa por las instituciones.

Una conclusión importante del estudio llevado a cabo es la referida al significado real de las prioridades geográficas, tal como vienen establecidas en aquellos planes que las plantean. Se trata en general de un asunto al que se atribuye bastante importancia como expresión de un principio de selección y concentración de las intervenciones que evite la dispersión de las mismas. Además, como hemos podido apreciar en el estudio, las diversas instituciones que utilizan este criterio se han desempeñado eficazmente en su aplicación ya que el cumplimiento de los objetivos planteados a este respecto es muy elevado y, en algunos casos, del 100%. Sin embargo, tal como hemos discutido en la primera parte de este trabajo dedicada al análisis de diseño, consideramos que la delimitación de prioridades geográficas -entendidas como países prioritarios- no está suficientemente justificado desde el punto de vista teórico como garantía de continuidad de la política. Como hemos señalado, cuestiones como el establecimiento de relaciones de largo plazo con las contrapartes, o la concentración en territorios más limitados, pueden resultar variables de mucha mayor relevancia de cara a la continuidad y profundidad de la política que la referencia de países, especialmente cuando son del tamaño y la diversidad de algunos de los contemplados como prioritarios.

Finalmente, debemos considerar que la -en general- elevada correspondencia entre las previsiones establecidas y las intervenciones llevadas a cabo, no

[197] Un claro ejemplo de esto -que en cierto modo se asemeja a una profecía autocumplida- es la consideración que se realiza sobre el tema en la evaluación del segundo Plan Director del Gobierno Vasco cuando se señala que *"todas y cada una de las acciones aprobadas se enmarcan **necesariamente** en los sectores establecidos por el Plan (con un 31% orientado a Economía Popular, un 27% a Necesidades prioridades básicas, y un 18% a empoderamiento de mujeres), al traducirse directamente en la baremación de los instrumentos"* (Agencia Vasca de Cooperación, 2011). Nota: la negrita es nuestra.

ha impedido que algunos aspectos del modelo planteado hayan comenzado a dar síntomas de cierto agotamiento, especialmente aquellos que tienen que ver con los instrumentos y con los agentes. Como ya se ha señalado, también en estos campos la mayor parte de las actividades impulsadas responden a los patrones establecidos, si bien en los últimos años han comenzado a surgir diversas voces que cuestionan la eficiencia de dicho modelo, planteando -especialmente desde los ayuntamientos- la necesidad de explorar nuevas vías de trabajo y nuevos instrumentos de cooperación.

12. Las limitaciones de un modelo basado de manera casi exclusiva en el papel de las ONGD y sus implicaciones sobre la fortaleza del sistema vasco de cooperación.

En relación con lo apuntado anteriormente, uno de los resultados de investigación más relevantes que se desprenden de este trabajo es la existencia de algunos problemas relativos a las características del modelo vasco de cooperación y la eficiencia del mismo. En este orden de cosas los principales aspectos a considerar serían precisamente los referidos a los instrumentos y los agentes, los cuales resultan a la postre determinantes a la hora de examinar las relaciones de cooperación establecidas.

Como ya se ha señalado, la característica más compartida por la política de cooperación de las siete instituciones estudiadas es su apuesta por un modelo externalizado, en el sentido de que las intervenciones sean llevadas a cabo por entidades ajenas a la propia administración, la cual se reserva sobre todo el papel de financiador. Esta apuesta se concreta y se refuerza aún más al considerar a las ONGD como principales destinatarios y, sobre todo, como interlocutores casi exclusivos, lo que les confiere un papel muy relevante en el propio diseño de la política. Por otra parte, y en consonancia con esta opción, se ha desarrollado una política activa de fortalecimiento institucional, técnico y teórico de las ONGD que ha redundado en un tejido social de cooperación muy preparado (al menos en lo que se refiere al núcleo de organizaciones más activas) y con capacidad de aportación al debate[198].

Los aspectos positivos de esta apuesta son evidentes, y son reconocidos de forma generalizada. Además, como ya se ha insistido, la historia de la cooperación vasca al desarrollo es inseparable del esfuerzo y la dedicación de las ONGD, sin cuyo concurso serían inimaginables todos los logros alcanzados.

[198] Algunos de los documentos surgidos desde el sector de las ONGD, y que han sido citados a lo largo de este trabajo, dan buena muestra de ello. En este sentido, debe destacarse el activo papel del Grupo de Incidencia Política de la Coordinadora (anteriormente llamado Grupo de Instituciones), en lo referente a interlocución y propuestas realizadas sobre normativas, planificación, etc.

La defensa decidida que estas organizaciones han hecho de una cooperación solidaria y desinteresada, frente a visiones de la misma más condicionadas por intereses políticos o comerciales ha sido una constante a lo largo de todos estos años, lo que ha redundado en la consolidación de un tejido social de cooperación preocupado por los fines, inquieto intelectualmente, y altamente comprometido socialmente. Sin embargo, estos aspectos positivos del sistema vasco de cooperación no pueden ocultar otros elementos presentes en el mismo que en el corto plazo reflejan ineficiencias, que a medio cuestionan el carácter transformador del modelo, y que a largo pueden estar debilitándolo hasta hacerlo difícilmente sostenible.

Uno de estos aspectos, largamente estudiado en este trabajo, es el referido a las dificultades mostradas para incorporar a nuevos agentes y sectores sociales a la tarea de la cooperación al desarrollo[199] que, en algunos casos, podrían dar a la cooperación una mayor potencialidad y una dimensión más transformadora. Se trata de una limitación especialmente importante en un mundo como el actual en el que las interdependencias son tan acusadas, y en el que prácticamente todas las actividades sociales tienen una dimensión internacional, o al menos se ven objetivamente condicionadas por dicho entorno. Además, en los últimos años un número significativo de organizaciones sociales han dado muestras de cierto dinamismo en el ámbito de la solidaridad internacional, aunque no siempre con la misma lógica que las organizaciones tradicionales de cooperación. Por otra parte, los problemas a veces señalados sobre la inexperiencia de algunos actores para trabajar en contextos sociales y culturales diferentes[200], o la escasa práctica en la que

[199] Se trata por otra parte de una preocupación ya apuntada desde hace tiempo. En el Informe elaborado hace más de 10 años para el Gobierno Vasco, Alonso señalaba que *"la cooperación descentralizada debe ser capaz de generar un marco normativo e instrumental capaz de integrar al conjunto de los actores sociales en la política de ayuda. No cabe considerar la ayuda como un campo exclusivo de las ONGD"* para puntualizar a renglón seguido que *"la integración de esa pluralidad no se consigue con la mera expresión de un deseo. Es necesario establecer las normas y los instrumentos para que cada uno de los actores encuentre su espacio en la política de ayuda"* (Alonso, 2002).

[200] Es significativo el comentario remitido por la Coordinadora de ONGD al Borrador del Plan Anual de Cooperación 2010 del Gobierno Vasco en el cual, respondiendo a la propuesta de incorporación de nuevos actores para movilizar el máximo de capacidades sociales existentes, se decía: *"Nosotras también percibimos que hay otros agentes sociales, no propiamente ONGD, que* ***podrían enriquecer la Cooperación descentralizada, especialmente en espacios complementarios al de las ONGD****, pero defendemos que esos agentes deben tener (al igual que las ONG de desarrollo) la suficiente experiencia contrastada, capacidad de gestión y acciones evaluadas que demuestren que pueden desarrollar un buen trabajo no solo en su área temática de interés, sino específicamente en cooperación internacional. Por tanto* ***la incorporación de esos posibles agentes debe cumplir unos criterios estrictos*** *(progresividad temporal en el acceso a recursos; proporcionalidad de los fondos a gestionar; capacidad de coordinación con el resto de agentes locales implicados) que son los que se aplican a todos los agentes.* ***El criterio que defendemos no es que las ONGD seamos los únicos posibles agentes de desarrollo pero sí que no cualquier entidad por la circunstancia genérica de trabajar en el norte en cuestiones sociales pueda serlo"*** (Coordinadora de ONGD Euskadi, 2010) (La negrita es del original).

apoyarse, no deberían ser excusa para plantear un esfuerzo programado en esa dirección capaz de solventar dichos problemas. Los mismos deben ser tenidos en cuenta, pero no hasta el punto de que puedan llegar a bloquear los esfuerzos para avanzar en la mencionada dirección.

Un segundo aspecto de esta cuestión es el referido al papel de las propias administraciones en la cooperación y a la manera en que este asunto se plantea, tanto en los documentos de política como en la praxis de unas y otras instituciones. Como ya se ha señalado, el modelo vasco de cooperación es especialmente esquivo a la hora de contemplar el papel de las instituciones, hasta el extremo de haberse limitado por Ley su participación directa. Sin embargo, la comprensible desconfianza generada por algunas prácticas de los primeros años y el temor hacia una posible desnaturalización de la cooperación ha derivado en una posición excesivamente conservadora, que en lugar de propiciar el establecimiento de baremos, criterios de actuación, controles, o códigos de conducta, ha preferido abordar la cuestión en términos restrictivos y cuantitativos, centrando su atención en la asignación de los fondos, y dejando en segundo plano el debate sobre la idoneidad de las posibles actuaciones. Sin embargo, y salvo el caso de los ayuntamientos, el análisis de los documentos de política realizado no permite vislumbrar excesivas preocupaciones en estos campos, ni tampoco previsiones para analizar buenas prácticas o impulsar experiencias piloto.

En este mismo orden de cosas, es preciso constatar el aparente manto de silencio que en los últimos años se ha impuesto sobre la potencial participación de empresas en programas de cooperación. Los problemas identificados en los años 90, y la necesidad indiscutible de hacer descansar la cooperación sobre la gratuidad, no deberían suponer un obstáculo para discutir sobre este asunto, analizar experiencias piloto de colaboración, y plantear las condiciones específicas en las que dicha participación pudiera, en su caso, ser de interés[201].

Llegados a este punto, se abren diversas interrogantes sobre los motivos que han impulsado una dinámica como la que se ha seguido y que ha acabado por conformar el modelo vasco de cooperación que hoy en día conocemos. Además de la importancia ya señalada de los aspectos histórí-

[201] Existe un amplio campo de debate a este respecto relacionado con los sectores de intervención, la tipología y el carácter de las posibles empresas, los recursos a utilizar, las condiciones de su utilización, la observación de códigos de conducta, los mecanismos de fiscalización y control, etc.

cos, las opiniones recabadas inciden en diversos elementos que ya han sido desgranados a lo largo de este trabajo (escasa o mala experiencia, inercias, visión de corto plazo, resistencias al cambio…). Sin embargo, algunos datos pueden hacer pensar que, en la práctica, el modelo ha resultado en general funcional tanto a las ONGD como a las propias administraciones[202], y ha servido para lograr algunos de los objetivos planteados, aunque en los últimos años diversos responsables han venido reclamando la revisión de dicho modelo y el mejor aprovechamiento de las capacidades institucionales y sociales existentes. A todo ello debe añadirse el hecho de que cinco años después de aprobada la Ley de Cooperación aún no haya sido promulgado el Decreto regulador del Registro de Agentes previsto en la misma, lo que constituye un indicador del escaso interés mostrado hacia estas cuestiones[203].

Finalmente, un problema a señalar en relación con todo esto es el de la debilidad estructural del modelo y su previsible escasa sostenibilidad si se agudiza la crisis financiera de las instituciones públicas. En efecto, como se ha podido comprobar -y bastantes de las personas consultadas han corroborado-, las ONGD vascas, protagonistas casi exclusivas de estos 25 primeros años de políticas de cooperación, tienen una importante dependencia financiera respecto a los fondos de las administraciones públicas, situación que, en cierto modo, ha sido propiciada por el propio modelo. La consecuencia de este fenómeno es la existencia de un tejido organizativo de cooperación que, más allá de sus virtudes -ya señaladas con anterioridad-, encuentra ciertas dificultades para vincularse al resto de dinámicas de la sociedad, lo que redunda en una debilidad estructural del mismo y en limitaciones para afrontar el complejo panorama que parece avecinarse.

13 La atención prestada a los sistemas de gestión, seguimiento y evaluación de la política de cooperación, y la escasa dotación y cualificación de los mismos

La cuestión de los medios dispuestos para aplicar las políticas de cooperación constituye una de las principales limitaciones observadas en el caso de las instituciones de la CAPV. Se trata de un problema que viene seña-

[202] En este sentido, en las entrevistas realizadas hemos constatado que tanto instituciones como ONGD consideran que la otra parte tiene una especial responsabilidad en el modelo resultante.

[203] Por otra parte, el mismo podría servir para elaborar un único Registro, consensuado entre todas las instituciones y válido para el conjunto de las mismas.

lándose y apuntándose desde hace años y que ha condicionado en buena medida la potencialidad de la política y la calidad de la misma, afectando a todo el ciclo del diseño, el seguimiento, la gestión y la evaluación, pudiéndose destacar varios aspectos sobre este asunto.

El primero de ellos tiene que ver con el tratamiento institucional y el reconocimiento político de la cooperación al desarrollo, los cuales afectan directamente a las ya mencionadas posibilidades de transversalización de la política y por lo tanto a la coherencia global de la misma dentro del conjunto de la acción de gobierno de las distintas administraciones. Desde este punto de vista, consideramos que los cambios habidos en la ubicación institucional de la cooperación en algunas administraciones han perjudicado a la misma, opinión compartida por diversas fuentes consultadas. Ello se ha visto agravado por la escasa atención prestada a los instrumentos previstos en algunos documentos para coordinar la política y tratar de proyectarla hacia distintos departamentos.

La segunda cuestión se refiere específicamente a la importancia -cuantitativa y cualitativa- de los equipos humanos dispuestos para aplicar las políticas de cooperación. Como ya se ha señalado, el balance es en general bastante negativo, especialmente si se comparan los medios dispuestos y la cuantía de los recursos a gestionar, dar seguimiento y evaluar, así como su escasa relación con los exigentes objetivos planteados en los planes directores. La tendencia a externalizar algunos aspectos de la gestión de la cooperación ha sido importante -especialmente en el caso de las diputaciones- lo que en cierta medida es consecuencia de la escasa interiorización y valor político adjudicado a la misma, especialmente en los primeros momentos. Sin embargo, esta tendencia ha restado continuidad al trabajo de análisis y elaboración de las estrategias, dificultando un trabajo de retroalimentación. En el caso del Gobierno Vasco, además de la insuficiente dotación de equipos humanos, el problema ha sido históricamente la precariedad laboral existente. Sólo en el caso de los ayuntamientos se observa una cierta estabilidad y continuidad en el trabajo de los Servicios de Cooperación, que cuentan desde hace mucho tiempo con personal técnico especializado, lo que ha permitido ir acumulando experiencias, afinando el diseño y mejorando la gestión de la política.

Un problema específico que ha sido ampliamente analizado y explicado en el texto es el relativo a los sistemas de información existentes, los cuales distan mucho de ser los más adecuados para una buena gestión de la cooperación. En este sentido, es importante resaltar que, en gene-

ral, no recogen diversos aspectos de las intervenciones realizadas lo que dificulta su posterior análisis y evaluación, así como la puesta de dicha información al servicio de los agentes y del público en general. Además, los sistemas de información de unas y otras instituciones son incompatibles entre sí ya que cada una utiliza categorías y nomenclaturas diferentes, lo que impide avanzar hacia una política de cooperación más articulada e integrada en el ámbito de la CAPV, a la vez que dificulta el tratamiento estadístico y la realización de estudios comparativos. Un problema añadido es la subutilización de las TICs en el conjunto del proceso de gestión de la información, lo que genera ineficiencias y, en algunos casos, obliga a dedicar grandes esfuerzos a tareas de transcripción de datos que podían ser incorporados directamente mediante formularios on-line y otros instrumentos similares.

La escasez de los medios dispuestos se ha traducido también en el campo de la evaluación. La consideración que los documentos de política han realizado de este tema ha sido muy desigual, observándose importantes diferencias a la hora de establecer previsiones y dotaciones presupuestarias. En las directrices de los planes directores elaborados en los últimos años no se contemplan planes de evaluación, ni compromisos específicos para los diferentes años de vigencia de dichos planes. En ese sentido, y en lo que respecta a proyectos, programas, sectores, o países, las evaluaciones realizadas no responden a una lógica previa de planificación, sino más bien a decisiones tomadas de manera más o menos coyuntural, si bien en ocasiones responden a los trabajos de seguimiento llevados a cabo. Y en lo referente a la evaluación de los propios planes directores, ya hemos señalado los problemas observados, incluyendo la no evaluación de alguno de los ya concluidos, incumpliendo de esa manera lo contemplado en el propio plan.

Finalmente, es preciso hacer mención a la importancia de la reciente puesta en marcha de la Agencia Vasca de Cooperación. Como ya hemos apuntado en el texto, la misma constituye un paso muy importante en la conformación de una estructura de gestión de la cooperación más eficiente y más acorde con las exigencias planteadas, valoración que es ampliamente compartida por la mayoría de los agentes de la cooperación vasca al desarrollo. Ello no obstante, y como también hemos señalado, consideramos que el modelo de Agencia finalmente diseñado no responde a algunas necesidades fundamentales de la cooperación vasca como son las relativas a la coordinación y articulación de las políticas de unas

y otras instituciones, habiendo quedado reducida a una Agencia del Gobierno Vasco. Desde este punto de vista, consideramos que el proceso de creación de la Agencia ha sido una oportunidad perdida para avanzar hacia un sistema de cooperación más eficiente y capaz de generar mayores sinergias.

14. La consideración de los principios de transparencia y participación y el funcionamiento de los instrumentos y los sistemas previstos a tal fin

La última de las conclusiones que presentamos está referida al análisis de los principios de transparencia y participación, y a la manera en que los mismos se han plasmado en el diseño y en la aplicación de las políticas de cooperación de las instituciones de la CAPV. A este respecto, nuestro estudio ha centrado su atención en los mecanismos de participación contemplados y en los sistemas de socialización de la información creados.

En lo referente a los instrumentos de participación, y aunque han existido numerosos canales de comunicación informales entre instituciones y ONGD, lo más relevante es la creación y puesta en marcha de Consejos de Cooperación en el conjunto de las instituciones analizadas, como fórmula para garantizar el dialogo con los agentes, así como el debate y eventual toma en consideración de sus inquietudes, tanto en lo relativo al diseño como a la gestión de la política. Cabe señalar de entrada que la composición establecida para los Consejos refleja fielmente el modelo de cooperación mencionado con anterioridad, y la primacía de las ONGD como agentes prioritarios encargados de ejecutar la política. La presencia en los Consejos de otras entidades sociales ha sido mucho menor, y por lo que respecta a la participación que en algunos de ellos se ha planteado de diversas instancias y departamentos de la propia administración, (mas allá de los directamente responsables de cooperación)la misma ha sido puramente nominal.

Según las distintas informaciones recabadas durante la realización de este estudio, el funcionamiento de los Consejos sólo ha respondido parcialmente a las previsiones establecidas y a las expectativas depositadas en los mismos. Por una parte, los Consejos no han cumplido en todos los casos con algunas de las funciones atribuidas, lo cual no es extraño si se observa la amplitud de las mismas. Y por otro lado existe una relativa confusión sobre el carácter de los mismos y su orientación hacia un modelo de tipo consultivo, o más bien de reflexión debate y propuesta. En el primer caso, estaríamos ante órganos que discuten (con mayor o menor capacidad de incidencia) propuestas emanadas

de las administraciones. En el segundo, se trataría de ámbitos para debatir (y en su caso integrar en las políticas) propuestas emanadas de los diferentes miembros que componen los Consejos. De cualquier manera, parecen existir problemas que se derivan del amplio y variado número de funciones encargadas formalmente a algunos Consejos, las cuales son difíciles de llevar a cabo sin contar con muchos más recursos. Y en segundo lugar, distintas fuentes han apuntado a la dificultad de canalizar algunos debates, especialmente sobre cuestiones estratégicas referidas al modelo de cooperación y al papel de unos y otros agentes, lo que habría derivado en situaciones de cierto estancamiento en la discusión sobre algunos temas.

Un aspecto concreto que se deriva de algunas de las opiniones recabadas es el relativo a la composición del Consejo Vasco de Cooperación y a la no presencia en el mismo de los ayuntamientos de las tres capitales, pese al importante papel desempeñado por los mismos, tanto en la reflexión doctrinal y en la planificación estratégica como en lo referente a la práctica llevada a cabo. La existencia de una representación de EUDEL y otra de *Euskal Fondoa* no parecen ser suficientes para paliar esta situación de relativa marginación, especialmente si se considera la presencia -más nominal que otra cosa- de hasta ocho representantes de distintos departamentos del Gobierno Vasco. Esta disfunción adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que los ayuntamientos de las tres capitales tampoco cuentan con representación directa en la Comisión Interinstitucional. Por todo ello, y considerando también lo ya señalado en la conclusión segunda sobre la articulación de la cooperación pública vasca, creemos necesario abrir una reflexión sobre el papel de ambos órganos -Consejo Vasco de Cooperación y Comisión Interinstitucional- y el papel que cada uno debe jugar, así como sobre la manera de incorporar específicamente a los mismos a los ayuntamientos de las tres capitales, cuya reflexión y cuyas experiencias -muchas de las cuales se han expuesto a lo largo de este trabajo- pueden representar aportaciones de interés para la orientación estratégica de la cooperación vasca.

Por lo que se refiere al tema de la socialización de la información, se constata una escasa preocupación por esta cuestión en los documentos de planificación que apenas se hacen eco de la misma, ni hacen referencia alguna a las directrices emanadas a este respecto desde la IATI (International Aid Transparency Initiative). Además, en el ámbito de la aplicación, el estudio realizado permite concluir que existen importantes lagunas en este campo, sobre todo en lo relativo a difusión de las intervenciones llevadas a cabo y las características de las mismas. Pese a que algunas instituciones ofrecen información sobre ellas, suele ser normalmente incompleta. En ningún caso existen bases de datos de

carácter público a las que pueda accederse para conocer aspectos concretos de las políticas desplegadas o realizar estudios sobre las mismas. A esto se añade el problema ya señalado de la descoordinación existente entre los sistemas de información de unas y otras instituciones. Finalmente, algunas instituciones -como el propio Gobierno Vasco- no publican las actas de las reuniones del Consejo, lo que constituye una muestra de escasa preocupación por la transparencia, al menos en lo que a esta cuestión se refiere.

En cuanto a los instrumentos utilizados, apuntaremos que, en la actualidad, la socialización de la información se realiza principalmente a través de las páginas web. Sin embargo, y como ya se ha planteado en el apartado correspondiente, todas ellas son 1.0 (solo de lectura), sin que ninguna de las instituciones analizadas permita la comunicación bidireccional a través de su web. Por otra parte, y con la excepción del Ayuntamiento de Donostia, y más recientemente de la Agencia Vasca de Cooperación -que cuenta con un espacio en Irekia- apenas se han dado pasos en la dirección de una mayor comunicación, no contemplándose espacios de debate y consulta -como foros o blogs- y prestándose escasa atención al uso de las redes sociales.

Como resumen, cabe señalar que existen algunos interrogantes sobre la manera en que -más allá de los mecanismos formales establecidos- las instituciones de la CAPV asumen los retos de la transparencia y la participación, habiéndose detectado una escasa preocupación hacia estos temas, lo que se refleja tanto en el funcionamiento de algunos Consejos como en los instrumentos dispuestos para la socialización de la información. Debe apuntarse sin embargo que estas dos cuestiones tampoco han generado excesivos debates ni han dado origen a propuestas alternativas por parte de los distintos agentes de cooperación.

Epilogo:
Las instituciones públicas de la CAPV y el futuro del sistema vasco de cooperación

Antes de concluir, nos gustaría plantear una reflexión general sobre el papel que las instituciones públicas de la CAPV han desempeñado y pueden desempeñar en el futuro en la cooperación al desarrollo.

El sistema vasco de cooperación formado a lo largo de los últimos 25 años ha descansado sobre dos pilares fundamentales: la financiación de las instituciones públicas y el trabajo de las ONGD. Ambos han sido determinantes para el funcionamiento del modelo resultante y la consecución de importantes logros. Sin el concurso y el trabajo de las ONGD las instituciones públicas no habrían podido llevar a cabo la política de cooperación diseñada, y hasta es posible que ni siquiera hubieran existido políticas de cooperación. Y a su vez, sin la financiación de las instituciones públicas, las ONGD no habrían podido llevar a cabo sus propuestas, no habrían desarrollado las estructuras de gestión y de trabajo con las que cuentan, y hasta es posible que muchas de ellas no habrían llegado a crearse.

Sin embargo, no puede olvidarse el contexto en el que este sistema vasco de cooperación se ha ido conformando: por un lado, la existencia en sus primeros años de un clima social propicio y de una cierta movilización a favor de la solidaridad internacional, que empujó a las autoridades a aceptar buena parte de las demandas planteadas. Y, por otra parte, las circunstancias de relativa bonanza económica que han caracterizado muchos de estos 25 años, y que han contribuido a que la financiación de la cooperación al desarrollo se haya ido incrementando sin coste político para las instituciones.

Como es bien conocido, la situación económica ha cambiado radicalmente en los últimos tres años afectando de manera directa a la capacidad financiera de la mayor parte de dichas instituciones. Pero ello ha sucedido, además, en un contexto social que poco tiene que ver con aquél que hace 25 años impulsó el surgimiento de un potente movimiento de solidaridad internacional en Euskadi. En las circunstancias actuales, no es previsible que los eventuales recortes presupuestarios de las partidas destinadas a la cooperación encuentren una fuerte oposición social, como muestra lo sucedido en Vitoria-Gasteiz (o fuera del País Vasco en muchas CC.AA. y ayuntamientos). Como algunas de las personas consultadas han señalado, la implicación de la sociedad y la movilización en favor de la solidaridad internacional han ido disminuyendo en los últimos años casi en la misma proporción en que aumentaban los recursos públicos para la cooperación.

Todo ello plantea algunos interrogantes sobre lo que ha sido el papel de las instituciones en el pasado y sobre la manera en que las mismas podrían

contribuir a fortalecer el sistema vasco de cooperación en unas circunstancias que, probablemente, no sean muy favorables. En esa dirección, y sin ánimo de ser exhaustivos, plantearemos cinco grandes retos.

En primer lugar, es necesario el mantenimiento, en el máximo nivel posible, de los compromisos financieros establecidos, evitando ceder a las presiones existentes en la actualidad para reducirlos. El compromiso financiero de las instituciones públicas con la cooperación no es únicamente un instrumento necesario para sostener muchas de las actividades que se llevan a cabo en este campo. Es también -y ello resulta casi más importante-, la expresión de una forma de entender la justicia social universal que va más allá de la discrecionalidad. El compromiso público con la cooperación internacional, mediante la aportación de una cuota que proviene de los impuestos de la ciudadanía, constituye en sí misma una declaración de principios que puede contribuir a la sensibilización ciudadana sobre las desigualdades de diverso tipo que están presentes en el mundo actual.

En segundo término, las instituciones públicas no deberían seguir siendo meras financiadoras de actividades llevadas a cabo por terceros como ha sucedido básicamente durante los últimos años. Las instituciones deben comprometerse mucho más sólidamente con la idea de la cooperación, transversalizando la misma en sus diferente políticas y siendo mucho más exigentes en materia de coherencia. De la misma forma, las instituciones deberían implicarse directamente en el establecimiento de lazos y relaciones de cooperación con contrapartes de otros países y territorios, poniendo en juego los importantes medios y recursos con los que cuentan y que hasta la fecha apenas han sido utilizados. En este sentido, el dinero aportado para financiar actividades de cooperación no debería seguir ocultando la escasa implicación real que en muchos casos se produce por parte de las instituciones, y que a veces ha acabado por asociar la cooperación con una cuestión de interés menor[204].

En tercer lugar, las instituciones públicas deberían trabajar más activamente para hacer viables las estrategias diseñadas hasta el momento en los documentos de planificación, evitando que las propuestas ideológicas y los compromisos planteados en ellos acaben convertidos en declaraciones de buenas intenciones. Ello exige propiciar la búsqueda y la movilización de los medios y los recursos que se adecúen a los exigentes objetivos planteados en dichos documentos, lo que requiere ensanchar el campo

[204] Una "maría" según se reconocía en alguna de las opiniones recogidas de representantes institucionales.

de la cooperación, incorporando a nuevos agentes y propiciando una mayor socialización de la solidaridad y de los debates sobre la cooperación. Además, la movilización de nuevos recursos sociales se hace también imprescindible para mantener y legitimar los compromisos financieros de las instituciones, evitando el aislamiento de la cooperación o la percepción de que se trata de cuestiones -incluidos los recortes de fondos- que atañen exclusivamente a organizaciones especializadas.

En cuarto lugar, y muy relacionado con lo anterior, las instituciones públicas deberían promover una idea más integral de la solidaridad y la cooperación, ligada al conjunto de problemas y retos que se derivan de la pertenencia a un mundo tan interdependiente como el actual. Ello enlaza con la necesidad de impulsar otra visión sobre la Educación para el Desarrollo que trascienda de la toma de conciencia sobre los problemas de *otros* -sin conexión aparente con los *nuestros*- para entrar de lleno en la consideración de problemas *comunes*, en el marco de una ciudadanía global, los cuales exigen una mayor implicación y reciprocidad. En este sentido, debería tenerse en cuenta que la tradicional visión sobre la *ayuda* o sobre la relación donante-receptor -que deja la responsabilidad de la cooperación en organizaciones específicamente creadas para ello y no interroga sobre el propio modelo de desarrollo propiciado- no sólo resulta inadecuada para enfrentar los problemas de la realidad actual, sino que dificulta la toma de conciencia sobre los retos de la ciudadanía global.

Finalmente, las administraciones públicas de la CAPV deberían acometer una reflexión en profundidad sobre la arquitectura institucional de la cooperación al desarrollo, para tratar de superar las ineficiencias que se derivan del modelo actual. No parece lógica, ni sostenible, la existencia de siete instituciones[205] con planes directores diferentes, que se plantean todas ellas trabajar en todos los ámbitos -cooperación técnica, educación al desarrollo, fortalecimiento institucional, ayuda humanitaria….-, que promueven convocatorias similares, y que además trabajan con sistemas de información diferentes y sin armonizar. El fortalecimiento del sistema vasco de cooperación necesita una racionalización del papel de las instituciones públicas, que articule estrategias, cree espacios e instrumentos comunes, promueva especializaciones y complementariedades, y armonice procedimientos, registros, bases de datos y sistemas de información.

[205] A las que hay que sumar *Euskal Fondoa* y un buen número de ayuntamientos medianos y pequeños.

Si hubiera que destacar algún aspecto especialmente relevante de lo que ha sido la pequeña historia de estos 25 primeros años de institucionalidad de la cooperación al desarrollo en Euskadi señalaríamos sin duda la afirmación a lo largo del tiempo de un modelo comprometido con su espíritu solidario y preocupado por una identidad transformadora. Y si tuviéramos que resaltar algunas de sus lagunas destacaríamos la dificultad para articular un sistema de cooperación más integral desde el punto de vista institucional, y al mismo tiempo capaz de incorporar las distintas capacidades de la sociedad vasca.

Mirando las cosas con perspectiva, es posible que en las circunstancias económicas, políticas y sociales en las que ha vivido Euskadi durante todo este tiempo, el resultado global sea uno de los mejores que podían haberse producido aunque, como ya hemos señalado, podrían haberse tenido más en cuenta algunas reflexiones críticas, y aprovechado mejor los márgenes de mejora existentes. En este sentido, nos gustaría subrayar las grandes potencialidades de la sociedad vasca para conformar un sistema de cooperación más sólido y más acorde con sus capacidades, y la necesidad de adoptar un enfoque crítico e innovador que, partiendo de lo ya conseguido, pueda enfrentar mejor los retos del futuro.

Euskadi cuenta con una importante tradición solidaria e internacionalista, que desde la historia de las misiones religiosas hasta la trayectoria reciente de las ONGD ha conformado un amplio bagaje de experiencias y conocimientos sobre la realidad social y cultural de muy diversos países y zonas del mundo. Euskadi cuenta también con movimientos sociales, universidades, y entidades de muy diverso tipo que han demostrado tanto sus amplias capacidades en muy distintos terrenos, como su creciente implicación en los problemas de la sociedad internacional. Y Euskadi cuenta, finalmente, con unas instituciones y un sector público, cuyas potencialidades en el terreno de la cooperación se han puesto de manifiesto en la mayor parte de las ocasiones en que han sido utilizadas. Ciertamente, no es tarea fácil integrar, coordinar y dar forma a todas esas capacidades y potencialidades, pero es la única salida posible.

Lo que en todo caso está fuera de dudas es que se ha cerrado un ciclo, no sólo para la cooperación vasca sino para la cooperación descentralizada en general. El modelo que hemos conocido no es probable que pueda perpetuarse, ni tampoco está claro que responda a los retos y necesidades actuales de la cooperación al desarrollo. Lo que suceda en los próximos años en el campo de la solidaridad está por escribir y dependerá en buena medida de la fortaleza que tenga el movimiento social de la cooperación y de su capacidad para superar las debilidades estructurales que hoy en día tiene.

En ese sentido, no debería olvidarse la historia, y convendría recordar que si hace 25 años las instituciones fueron incorporándose paulatinamente a la cooperación fue en buena medida por la existencia de un clima social favorable, representado entonces por las ONGD.

Durante los últimos años, las instituciones de la CAPV, a través de los planes directores y otros documentos de planificación, han venido afirmando su compromiso con una cooperación solidaria y transformadora. Ello sin duda alguna representa un buen punto de partida para encarar los retos que se presentan. Pero no será suficiente. En el futuro, la sostenibilidad y la fortaleza de la cooperación al desarrollo dependerán de muy diversos factores, y entre ellos estará el papel que adopten las instituciones públicas y la respuesta que den a los mencionados retos. En cualquier caso, el fortalecimiento de la cooperación vasca y la solidez de sus políticas estarán directamente relacionados con la capacidad de analizar lo realizado en cada momento, extrayendo conclusiones que permitan afianzar los logros y superar las limitaciones. Por nuestra parte, esperamos que este trabajo haya podido contribuir a ello.

Bibliografía

Agrupación de Coordinadoras Autonómicas de ONGD (2008): **Guía para la Armonización de criterios para convocatorias públicas de subvenciones de las entidades de Cooperación Descentralizada para proyectos de Cooperación y Educación para el Desarrollo**. Coordinadora de ONGD para el Desarrollo España.

Alberdi, Jokin (2010): **El futuro de la cooperación autonómica al desarrollo: estudio del marco jurídico-político de la cooperación pública vasca**. IVAP. Bilbao.

Alboan (González et al.) (2007): **Zenbakiez haratago: La cooperación al desarrollo vasca a debate**. Serie investigaciones nº 3. Bilbao.

Alonso, José Antonio (2001): **Sistema vasco de cooperación al desarrollo. Diagnóstico y propuestas** (primer borrador). Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz. Mimeo.

Alonso, José Antonio (Dir.) (2002): **Evolución y especialización sectorial y geográfica de la cooperación vasca.Agentes e instrumentos**. Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz. Mimeo.

Argibay, Miguel, et al., (2005): **La Educación para el Desarrollo**. Cooperación Pública Vasca, Manuales de formación, nº8. Vitoria-Gasteiz.

Argibay, Miguel (2008): **Veinte años de Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz 1987-2007: debate abierto sobre la práctica de la Sensibilización y de la Educación para el Desarrollo**. Estudio realizado para la elaboración del Plan Director 2010-2013 del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Disponible en: www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/33955.pdf

Argibay, Miguel, et al. (2009): **Educación para la Ciudadanía Global: debates y desafíos**. Hegoa. Bilbao

AZ Partaidetza (2009): **Mapa diagnóstico de la realidad alavesa: igualdad, cooperación, inmigración y juventud**. Vitoria-Gasteiz.

CAD/OCDE (2003): **Declaración de Roma**. www.oecd.org/dataoecd/54/50/31451637.pdf

CAD/OCDE (2005): **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo**. www.oecd.org/dataoecd/61/20/34605377.pdf

CAD/OCDE (2008): **Programa de Acción de ACCRA**. www.oecd.org/dataoecd/58/19/41202043.pdf

CAD/OCDE (2010): **Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo.** Comité de Ayuda al Desarrollo. París.

CAD/OCDE (2011): **Declaración de Busan**. www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf

Carballo, Silvia, y Rodríguez, Natalia (2008): **Análisis de la cooperación pública en Gipuzkoa 2005-2007.** Coordinadora de Euskadi de ONGD-Diputación Foral de Gipuzkoa. Donostia

Coordinadora de ONGD de Euskadi (2006): **Propuestas de la Coordinadora sobre la Ley de Cooperación**. www.congde.org/uploads/289_1.pdf

Coordinadora de ONGD de Euskadi (2008): **Sistema-Evaluación del proceso para la incorporación del proceso de la perspectiva de género en las ONGD vascas**. Coordinadora de ONGD-Kalidadea.

Coordinadora de ONGD de Euskadi (2010): **Aportaciones de la Coordinadora ONGD de Euskadi al Plan Anual de Cooperación del GV 2010.** Mimeo.

Coordinadora de ONGD de Euskadi (2011a): **Documento de historia**. Asamblea 17 de septiembre 2011.

Coordinadora de ONGD de Euskadi (2011b): **Coherencia de políticas públicas**. Mimeo.

Coordinadora de ONGD Euskadi (2011c): **Evaluación Consejo de Cooperación de Donostia**. Mimeo.

Cuerda, Jose Ángel (1993): **La Cooperación Municipal e Interregional en Europa.** Estrasburgo. Mimeo.

ECODE (2011): **Estudio sobre metodología y prácticas de evaluación de acciones de educación para el desarrollo y sensibilización en la CAPV**. Agencia Vasca de Cooperación.

Fernández, Gonzalo (2006): *"¿Es el desarrollo local el ámbito más adecuado para la cooperación descentralizada?"* en PTM-Mundu Bat: **Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada.** Gakoa, Donostia.

Fondo Vasco de Cooperación con Centroamérica (1990): **Primer encuentro municipal vasco por la cooperación internacional**. Documentos del encuentro. Bilbao.

Gabilondo, Aitor (2002): **Del Plan de Acción Positiva a la incorporación de la perspectiva de género en los proyectos de cooperación: la experiencia**

del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Ponencia presentada en las Jornadas sobre Género y Desarrollo.

Gabilondo, Aitor (2008): **La cooperación técnica del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**. Servicio de Cooperación al Desarrollo. Vitoria-Gasteiz.

García, Yeni y Sabalza, Michel (2009): **Estudio sobre las ONGD de Vitoria-Gasteiz**. Trabajos para el Plan Director de Cooperación al Desarrollo de Vitoria-Gasteiz 2010-2013. Hegoa. Bilbao.

Hegoa (1990): **Evaluación, estado actual, y perspectivas de la Cooperación y la Ayuda al Desarrollo en el País Vasco**. Mimeo. Bilbao.

Hegoa (2009): **Evaluación Final I Plan Director de Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Bilbao (2006-2009)**. Bilbao.

Iniciativas de Cooperación y Desarrollo (2002): **Nuevos debates y propuestas de Sensibilización y Educación para el Desarrollo en Vitoria-Gasteiz (www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/2495.pdf)**

Iniciativas de Cooperación y Desarrollo (2004): **Eragiten - Planeación Estratégica Participativa (PEP) de Educación para el Desarrollo de la Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco**, desde septiembre de 2003 a junio de 2004.

Iniciativas de Cooperación y Desarrollo (2005): **Diagnóstico Participativo de Educación para el Desarrollo en Álava**. Coordinadora de ONGD de Euskadi Delegación de Álava.

Legarreta, Josu (1998): *Cooperación Pública Vasca*, en **Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 3**. IUDC. Madrid (pp. 101-115).

Laborra, Julia, y Rodríguez, Natalia (2009): **Análisis de la cooperación pública en Gipuzkoa 2008**. Coordinadora de Euskadi de ONGD.

Martínez, Ignacio y Sanahuja, José Antonio (2009): **La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España**. Fundación Carolina, documento de trabajo nº 38.

Murguialday, Clara, Del Rio, Amaya, Anitua, Estibalitz y Maoño, Cristina (2000): **Perspectiva de género en las ONGD vascas**. Hegoa, Bilbao.

Murguialday, Clara (2008): **La equidad de género en la cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz: balance de una década y pro-**

puestas. Mimeo.

Rodríguez, Natalia (2007): **Análisis de la política de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (1996-2006)**. Coordinadora de ONGD de Euskadi. Mimeo.

Servicio de Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2004): **Proceso de Sensibilización y Educación para el Desarrollo** (www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?aplicacion=wb021&tabla=contenido&idioma=es&uid=495b6d5e_11955798a8f__7fd7).

Servicio de Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2008): **Declaración Institucional sobre Comercio Justo.** www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/32614.pdf

SETEM-Emaús-Bakeaz (2008): **El comercio justo y el consumo responsable en la política de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.** Mimeo.

Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne y Varonne, Frederic (2008): **Análisis y gestión de políticas públicas**. Ariel. Barcelona.

Unceta, Koldo (2000): *Las ONGD y los nuevos retos de la solidaridad*, en **Intermón: La realidad de la Ayuda 2000-2001**, pp. 56-60. Intermón. Barcelona

Unceta, Koldo (2002): **La sociedad civil vasca y su contribución solidaria hacia un desarrollo humano y sostenible: luces y sombras del movimiento de cooperación al desarrollo de Euskal Herria**. Actas del XV Congreso de Estudios Vascos. Donostia (pp.497-509).

Unceta et al. (2011): **La cooperación al desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación**. Hegoa. Bilbao.

Viadero, Maria (2010): **La incorporación de los derechos de las mujeres y la equidad de género en los procesos de desarrollo y cooperación: El caso del Gobierno Vasco.** Master en Estudios Feministas y de Género UPV/EHU. Tesina presentada en septiembre de 2010 (mimeo).

Volio, Roxana (2004): **Diagnóstico de género de la convocatoria de 2000 del FOCAD**. Mimeo.

Anexo 1:
Lista de personas entrevistadas

- Txuri ARAMBURU
- Javier ARELLANO
- Marta ARES
- Juana Mari ASTIGARRAGA
- Juan Maria BALERDI
- Andrés BASAURI
- Mikel BURZAKO
- Gema CELORIO
- Alfonso DUBOIS
- Natxo EGUIZABAL
- Fernando FANTOVA
- Gonzalo FERNÁNDEZ
- Aitor GABILONDO
- Lara GONZÁLEZ
- Igor IRIGOYEN
- Iñigo ITURRATE
- Josu LEGARRETA
- Iñaki MARKIEGI
- Elo MAYO
- Clara MURGUIALDAY
- Puri PÉREZ
- Miguel PÉREZ
- Natxo RIBECHINI
- Natalia RODRÍGUEZ
- Seve ZUBIRI

Anexo 2:
Documentación institucional estudiada

Parlamento Vasco

- Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo.
- Ley 14/2007, de 28 de diciembre, de Carta de Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos.
- Ley 5/2008, de 19 de junio, por la que se crea y regula la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.
- Ley 2/1988, de 5 de febrero, sobre creación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.

Gobierno Vasco

a. *Planes Directores*

- Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2005-2008.
- Plan Estratégico y Director de Cooperación al Desarrollo 2008-2011.

b. Decretos relativos a la Comisión Gestora del FOCAD

- Decreto 18/1990, de 30 de Enero, por el que se crea la Comisión Gestora del Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo del Tercer Mundo y la Comisión Técnica de Apoyo y Asistencia a la misma.
- Decreto 233/1995, de 11 de abril, por el que se regula la Comisión Gestora del Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo del Tercer Mundo y la Comisión Técnica de Apoyo y Asistencia a la misma.
- Decreto 57/1996, de 26 de marzo, de modificación del Decreto por el que se regula la Comisión Gestora del Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo del Tercer Mundo y la Comisión Técnica de Apoyo y Asistencia a la misma.
- Decreto 57/1996, de 26 de marzo, de modificación del Decreto por el que se regula la Comisión Gestora del Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo del Tercer Mundo y la Comisión Técnica de Apoyo y Asistencia a la misma. (Corrección de errores).
- Decreto 350/1999, de 19 de octubre, por el que se regula la Comisión Gestora del FOCAD.
- Decreto 62/2004, de 30 de marzo, por el que se regula la Comisión Gestora del FOCAD.

c. Decretos relativos a los Consejos de Cooperación

- Decreto 53/1998, de 24 de marzo, por el que se crea el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi.
- Decreto 22/2000, de 1 de febrero, de modificación del Decreto por el que se crea el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi.
- Decreto 53/1998, de 24 de marzo, por el que se crea el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi.
- Decreto 22/2000, de 1 de febrero, de modificación del Decreto por el que se crea el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi.
- Decreto 158/2008, de 16 de septiembre, del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo.

d. Decretos de Convocatorias de Subvenciones

- Decretos de subvenciones para Proyectos: años 1989-2011 (convocatoria anual).
- Decretos de subvenciones para Programas: años 1990, 1991, 1992, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.
- Decretos de subvenciones para Ayuda Humanitaria: años 2008-2012 (convocatoria anual).
- Decretos de subvenciones Juventud Vasca Cooperante: años 1993-2011 (convocatoria anual).
- Decretos subvenciones para becas en Organismos de NN.UU.: años 1997-2011 (convocatoria anual).
- Decretos de subvenciones para cooperantes vascos/as: años 1995-2011.
- Decretos de subvenciones para procesos de cambio organizacional pro-equidad de género: años 2009-2011.

e. Informes y Memorias:

- Memorias anuales: años 2010.
- Memorias plurianuales:
  - Memoria 1988-1991: Cooperación Pública Vasca para el Desarrollo. Ayudas al Tercer Mundo.
  - Cooperación Pública Vasca: Ayudas al Tercer Mundo (1985-1995).
  - Memoria 1988-1997: Cooperación Pública Vasca para el Desarrollo. Ayudas al Tercer Mundo.

- Ayudas al Tercer Mundo. Balance y perspectivas. Jornadas sobre la Cooperación Pública vasca (1992).
- Memoria 2002-2007.

Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo

a. Memorias

- Memoria Anual 2011. Diagnóstico Cooperación para el Desarrollo Gobierno Vasco.

b. Evaluaciones

- Evaluación participativa del Plan Estratégico y Director para el Desarrollo 2008-2011. Kalidadea.
- Estudio sobre metodología y prácticas de evaluación de acciones de educación para el desarrollo y sensibilización en la CAPV. ECODE.

Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa

- Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2009-2011.

Diputación Foral de Álava

a. Decretos relativos a hermanamientos:

- Acuerdo 807/1998, del Consejo de Diputados de 10 de noviembre, que decide el hermanamiento del Territorio Histórico de Álava con la provincia de Camagüey en la República de Cuba, firmándose una carta de intenciones con los representantes de la Asamblea Provincial del Poder Popular.

b. Bases reguladoras de subvenciones

- Decreto Foral 12/2002, del Consejo de Diputados de 12 de febrero, que aprueba la convocatoria y bases reguladoras de las subvenciones para la cofinanciación de acciones en los Países en vías de desarrollo para el ejercicio 2002, y el Convenio de cofinanciación con las Organizaciones o Instituciones no gubernamentales para la aportación a los proyectos de cooperación.

c. Decretos de convocatorias de subvenciones

- Decretos de subvenciones para proyectos: años 1999-2011.
- Decretos de subvenciones para la Ayuda Humanitaria: años 2000-2008.

- Decretos de subvenciones para desplazamientos: años 2001-2011.
- Decretos de subvenciones para proyectos plurianuales: años 2004-2011.
- Decretos de subvenciones para sensibilización: años 2005-2011.
- Decretos de subvenciones para Educación para el Desarrollo: año 2010.
- Decretos de subvenciones para género: años 2010-2011.

Diputación Foral de Bizkaia

a. Decretos de convocatorias de subvenciones:

- Decretos de subvenciones para proyectos de cooperación, sensibilización y educación al desarrollo: años 2001-2012 (convocatoria anual).
- Decretos de subvenciones para la incorporación de la perspectiva de género: años 2008-2012 (convocatoria anual).

Diputación Foral de Gipuzkoa

a. Decretos de convocatorias de subvenciones:

- Decretos de subvenciones para proyectos de cooperación: años 2004-2011 (convocatoria anual).
- Decretos de subvenciones para proyectos de Sensibilización y Educación para el Desarrollo: años 2004-2011 (convocatoria anual).
- Decretos de subvenciones para proyectos de Emergencia: años 2009-2011 (convocatoria anual).

Ayuntamiento de Bilbao

- Decreto de la Alcaldía por el que se entiende definitivamente aprobado el Reglamento para la concesión de ayudas a la Cooperación al Desarrollo y Sensibilización, aprobado en pleno del Ayuntamiento en abril de 2001.

a. Planes Directores

- Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2006-2009.
- II Plan Director de Cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Bilbao 2010-2013.

b. Convocatorias de subvenciones

- Convocatoria de subvenciones para proyectos: años 2005-2011.
- Convocatoria de subvenciones para Sensibilización: años 2005-2007.
- Convocatoria de subvenciones para Sensibilización y Educación para el Desarrollo: años 2008-2011.
- Convocatoria de subvenciones bienales para proyectos: años 2007-2011.
- Convocatoria de subvenciones bienales para Sensibilización: años 2005-2007.
- Convocatoria de subvenciones bienales para Sensibilización y Educación para el Desarrollo: años 2008-2011.

c. Consejo Municipal de Cooperación de Bilbao

- Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Municipal de Cooperación de Bilbao.

d. Informes y memorias

- Memorias anuales: años 2002-2010.
- Memorias plurianuales: 11 años de Cooperación: Memoria de Cooperación al Desarrollo 1995-2005.

Ayuntamiento de Donostia

a. Planes Directores

- Plan Municipal de Cooperación y Educación para el Desarrollo 2008-2011.

b. Convocatorias de subvenciones

- Convocatoria de subvenciones para proyectos: años 1995-2012.
- Convocatoria de subvenciones para proyectos de Sensibilización: años 1995-2007.
- Convocatoria de subvenciones para proyectos de Sensibilización y Educación al Desarrollo: años 2008-2012.

c. Consejo Asesor de Cooperación y Educación para el Desarrollo

- Reglamento del Consejo Asesor de Cooperación y Educación para el Desarrollo del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, 2008.

d. Evaluaciones

- Nondik Nora: Evaluación de 6 años de Cooperación y Educación para el Desarrollo en Donostia-San Sebastián. Informe final, 2003.

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

a. Planes Directores

- Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2010-2013.

b. Convocatorias de subvenciones

- Convocatoria de subvenciones de proyectos: años 1993-2011.
- Convocatoria de subvenciones plurianuales de proyectos: años 2003-2010.
- Convocatoria de subvenciones de sensibilización y Educación al Desarrollo: años 1993-2010.
- Convocatoria de subvenciones plurianuales de Educación para el Desarrollo: años 2005-2010.
- Convocatoria de subvenciones de Sensibilización: años 1996-2011.
- Convocatoria de subvenciones de Ayuda Humanitaria y Emergencia: años 1998-2010.

c. Consejo de Cooperación al Desarrollo

Reglamento Interno de funcionamiento para el Consejo de Cooperación al Desarrollo, 2004.

d. Informes y memorias

- Memorias anuales: años 1994-1997 y años 2003-2010.
- Memorias plurianuales: Análisis de la Política de Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz 1996-2006.

Euskal Fondoa

a. Informes y memorias

- Memoria de actividades: años 1994-2010.

Congreso de los Diputados

- Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

MAEC-AECID

a. Comisión Interterritorial

- Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, por el que se regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo.

b. Planes Directores

- Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004.
- Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.
- Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

c. Evaluación

- Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española. DGPOLDE-MAEC (2007).

Anexo 3:
Páginas web consultadas

- www.lankidetza.info
- www.elankidetza.euskadi.net
- www.irekia.euskadi.net
- www.alava.net
- www.bizkaia.net
- www.gipuzkoa.net
- www.bilbao.net
- www.donostia.org
- www.vitoria-gasteiz.org
- www.euskalfondoa.org
- www.ongdeuskadi.org
- www.congde.org

Anexo 4:
Relación de entidades locales miembros de *Euskal Fondoa* (Abril 2012)

Álava	Nº de miembros: 31
Ayuntamiento de **Agurain**	Ayuntamiento de **Ribera Alta-Erribera Goitia**
Ayuntamiento de **Aiara**	Ayuntamiento de **Vitoria-Gasteiz**
Ayuntamiento de **Alegria-Dulantzi**	Ayuntamiento de **Zigoitia**
Ayuntamiento de **Amurrio**	Diputación Foral **de Álava**
Ayuntamiento de **Arraia-Maeztu**	Junta Administrativa de **Antoñana**
Ayuntamiento de **Arrazua- Ubarrundia**	Junta Administrativa de **Elosu**
Ayuntamiento de **Aramaio**	Junta Administrativa de **Egino**
Ayuntamiento de **Asparrena**	Junta Administrativa de **Ilarduia**
Ayuntamiento de **Barrundia**	Junta Administrativa de **Izarra**
Ayuntamiento de **Elburgo**	Junta Administrativa de **Lasarte**
Ayuntamiento de **Elvillar**	Junta Administrativa de **Manzanos**
Ayuntamiento de **Iruraiz-Gauna**	Junta Administrativa de **Maturana**
Ayuntamiento de **Lagran**	Junta Administrativa de **Mendiola**
Ayuntamiento de **Lantaron**	Junta Administrativa de **Onraita**
Ayuntamiento de **Laudio**	Junta Administrativa de **Troconiz**
Ayuntamiento de **Arana-Harana**	
Bizkaia	**Nº de miembros: 34**
Ayuntamiento de **Abadiño**	Ayuntamiento de **Gernika**
Ayuntamiento de **Amorebieta-Etxano**	Ayuntamiento de **Getxo**
Ayuntamiento de **Abanto-Zierbena**	Ayuntamiento de **Güeñes**
Ayuntamiento de **Arrankudiaga**	Ayuntamiento de **Larrabetzu**
Ayuntamiento de **Arrigorriaga**	Ayuntamiento de **Loiu**
Ayuntamiento de **Atxondo**	Ayuntamiento de **Lekeitio**
Ayuntamiento de **Aulesti**	Ayuntamiento de **Mallabia**
Ayuntamiento de **Basauri**	Ayuntamiento de **Maruri-Jatabe**
Ayuntamiento de **Berriz**	Ayuntamiento de **Mungia**
Ayuntamiento de **Bilbao**	Ayuntamiento de **Ondarroa**
Ayuntamiento de **Durango**	Ayuntamiento de **Sestao**
Ayuntamiento de **Elorrio**	Ayuntamiento de **Sopelana**
Ayuntamiento de **Erandio**	Ayuntamiento de **Trapagaran**

Ayuntamiento de **Ermua**	Ayuntamiento de **Trucios-Turtzioz**
Ayuntamiento de **Etxebarri**	Ayuntamiento de **Zaldibar**
Ayuntamiento de **Galdakao**	Ayuntamiento de **Zamudio**
Ayuntamiento de **Gatika**	Ayuntamiento de **Zierbena**
Gipuzkoa	**Nº de miembros: 35**
Ayuntamiento de **Aduna**	Ayuntamiento de **Itsasondo**
Ayuntamiento de **Anoeta**	Ayuntamiento de **Lasarte-Oria**
Ayuntamiento de **Arama**	Ayuntamiento de **Lezo**
Ayuntamiento de **Asteasu**	Ayuntamiento de **Lizartza**
Ayuntamiento de **Astigarraga**	Ayuntamiento de **Mutriku**
Ayuntamiento de **Arrasate**	Ayuntamiento de **Oiartzun**
Ayuntamiento de **Villabona**k	Ayuntamiento de **Ordizia**
Ayuntamiento de **Deba**	Ayuntamiento de **Orexa**
Ayuntamiento de **San Sebastian-Donostia**	Ayuntamiento de **Orio**
Ayuntamiento de **Errenteria**	Ayuntamiento de **Pasaia**
Ayuntamiento de **Hernani**	Ayuntamiento de **Soraluze**
Ayuntamiento de **Hernialde**	Ayuntamiento de **Tolosa**
Ayuntamiento de **Hondarribi**a	Ayuntamiento de **Urnieta**
Ayuntamiento de **Ibarra**	Ayuntamiento de **Usurbil**
Ayuntamiento de **Ikaztegieta**	Ayuntamiento de **Zaldibia**
Ayuntamiento de **Irun**	Ayuntamiento de **Zizurkil**
Ayuntamiento de **Irura**	Ayuntamiento de **Zumaia**
Diputación Foral de **Gipuzkoa**	
Navarra	**Nº de miembros: 1**
Ayuntamiento de **Basaburua**	

Partiendo del Marco de Referencia sobre la Cooperación Descentralizada desarrollado por el grupo a lo largo de 2010 y 2011 y publicado en un libro anterior, este nuevo trabajo se centra en el análisis de las políticas llevadas a cabo en esta materia por las principales instituciones públicas del País Vasco durante los últimos 25 años, período que viene a coincidir con la propia existencia de la cooperación vasca al desarrollo como ámbito de actuación con entidad propia. Para este propósito, el estudio se divide en dos grandes apartados. El primero se centra en el examen del diseño de dichas políticas, mientras que el segundo está orientado al análisis de la manera en que las mismas se han llevado a la práctica. Para ello, durante más de dos años se han estudiado más de 300 documentos de las siete administraciones de la CAPV analizadas y casi 7.000 intervenciones financiadas por ellas.