

Cooperación descentralizada

Una cooperación en alza...

La cooperación de los gobiernos autonómicos y las entidades locales **ha incrementado sus fondos desde algo más de 88 millones de euros en 1995 a los 388 millones de 2005**, pasando del 9% al 15% de la AOD española. El total de los fondos tiene carácter no reembolsable.

En los últimos cinco años, se han producido avances importantes en el desarrollo legislativo y en la planificación, que se han concretado en la aprobación por los parlamentos autonómicos de **leyes de cooperación y planes directores y anuales**. En algunas comunidades se han creado **agencias de cooperación** y en la mayor parte se han constituido **consejos de cooperación** y otros órganos de participación y coordinación. En el ámbito local y provincial también son numerosos los consejos de cooperación.

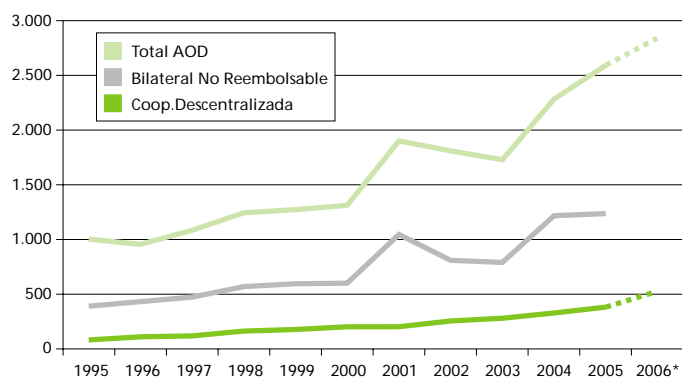
... con retos importantes

A pesar de los avances realizados en los 10 años transcurridos desde el *boom* de la cooperación descentralizada, aún no se aprovechan al máximo sus rasgos diferenciales:

- Cercanía al ciudadano.
- Importante participación de las ONGD en la gestión de sus recursos.
- Menor presencia de intereses políticos.
- Experiencia en los procesos de descentralización política y de competencias.
- Experiencia en la gestión de los asuntos más cercanos al ciudadano.

Por otra parte, la apuesta del Gobierno central por aumentar de manera significativa los recursos destinados a la AOD, enfrenta a la cooperación descentralizada al reto de **intensificar el incremento de sus fondos para seguir ocupando un lugar relevante en la cooperación española**.

Evolución de las partidas de AOD total, AOD bilateral no reembolsable y AOD descentralizada, periodo 1995 - 2005 (en millones de euros)



* (estimación según el Anteproyecto de los Presupuestos Generales del Estado para 2006).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PACI Seguimiento 1995 a 2003, del Avance del PACI Seguimiento 2004 y del PACI Previsión 2005.



Para más información:

La realidad de la ayuda 2005-2006

La cooperación descentralizada, diez años después.

Páginas 71 a 111



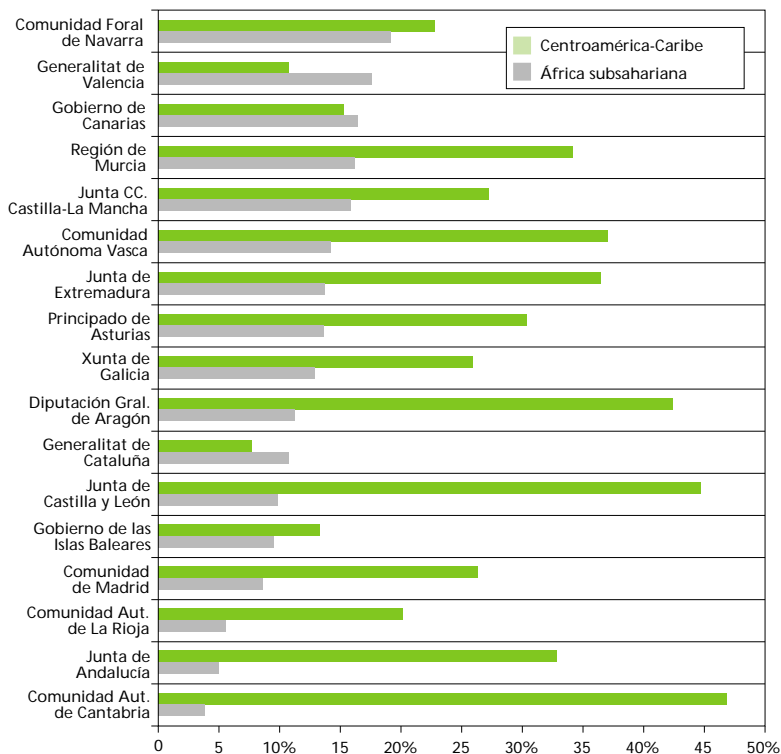
Distribución geográfica: definir prioridades

Los Países Menos Adelantados (PMA) recibieron en 2004 tan sólo el 13,2% de los fondos y los países de renta baja el 8,6%, mientras que el 61,1% tuvo como destino países de renta media. En la mayoría de las comunidades autónomas no hay ningún PMA entre los cinco principales receptores de su AOD.

En cuanto a la distribución por regiones, se produce una alta concentración de fondos en América Latina (55% en 2004), que se distribuyen entre un limitado número de países, mientras que a África subsahariana se destina un bajo porcentaje (13,2% en 2004) que se dispersa en 31 países, lo que reduce el impacto de las intervenciones.

Para evitar esta excesiva dispersión, se hace necesario concretar un número de países prioritarios acorde con el volumen de AOD, y determinar prioridades geográficas, contando con la participación de las ONGD.

Porcentaje de la AOD de las comunidades autónomas destinada a África subsahariana y a Centroamérica-Caribe, año 2004



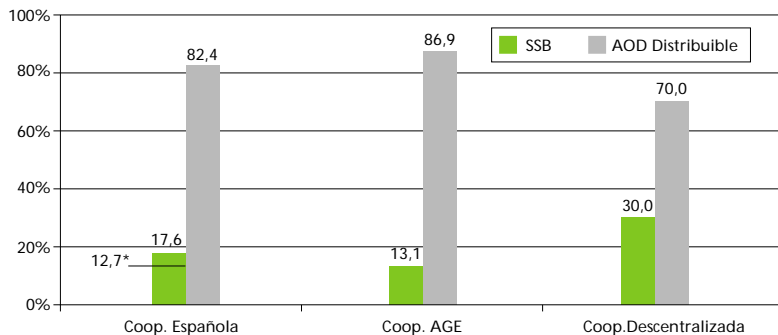
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

Distribución sectorial: avanzar hacia la especialización

Las bases y convocatorias de subvenciones recogen un elevado número de sectores y subsectores, lo que conduce a una falta de especialización. Es preciso definir prioridades sectoriales, teniendo en cuenta las necesidades de los sectores de población más empobrecidos de los países prioritarios.

En todo caso, se aprecia una preferencia por los servicios e infraestructuras sociales, en especial por la educación, seguida de salud, gobierno y sociedad civil. En 2004, las comunidades autónomas destinaron en torno al 30% de su AOD a estos sectores.

Porcentaje de la AOD distribuíble destinada por la cooperación española, la cooperación de la Administración General del Estado y la cooperación descentralizada



* (datos sin computar créditos FAD)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Avance del PACI Seguimiento 2004.

Fondos de cooperación

La progresiva constitución de fondos de cooperación, que en 2004 agrupaban 799 entidades y gestionaban un presupuesto conjunto de 12,5 millones de euros, ha dotado de una mayor eficacia y capacidad de gestión a las entidades de menor tamaño, a la vez que ha contribuido a difundir la cooperación internacional en el ámbito local. La Confederación de Fondos de Cooperación agrupa nueve fondos autonómicos, con procesos en marcha en tres comunidades más.

Cooperación a través de ONGD: avanzar hacia una mayor flexibilización

La cooperación descentralizada canaliza la mayor parte de sus recursos a través de la cofinanciación de ONGD. Se requiere un mayor esfuerzo de coordinación entre administraciones para **resolver las trabas administrativas que dificultan el trabajo de las organizaciones:**

- La existencia de **multitud de convocatorias, bases y formularios diferentes** coloca a las ONGD en situaciones de ineficacia por el exceso de trámites administrativos.
- El **predominio de convocatorias de subvenciones a proyectos anuales**, en detrimento de convocatorias plurianuales, programas y convenios de colaboración, que facilitarían el trabajo de las organizaciones a medio plazo.
- La **duplicidad del papeleo cuando un proyecto es financiado por más de una administración.**
- Las **desproporcionadas exigencias de justificación** de gastos, como la presentación de facturas originales, que no tienen en cuenta las peculiaridades de la cooperación al desarrollo. Generalmente el nivel de exigencia es mayor sobre la parte económica que sobre los resultados del proyecto.

Consejos de cooperación

En la mayoría de las comunidades autónomas se han creado consejos de cooperación. Se trata de espacios de diálogo entre las administraciones, las ONGD y otros agentes de la cooperación. Entre sus funciones deberían incluirse: elaborar informes sobre los textos legales de la cooperación, proponer criterios y prioridades para la AOD, asesorar sobre la coherencia del resto de políticas de la Administración, impulsar la coordinación con otras entidades, promover el seguimiento del programa de cooperación y contribuir al fomento de la sensibilización ciudadana. En ningún caso deben participar directamente en la gestión de la AOD ni en el reparto de la financiación. Es importante elaborar un documento regulador que asegure la eficacia de su funcionamiento, así como buscar fórmulas de coordinación entre consejos locales, provinciales y autonómicos.

Acción humanitaria: más allá de la ayuda de emergencia

Con frecuencia, **la disponibilidad de fondos depende de la cobertura mediática de las emergencias, manteniendo una escasa previsión.** Además, la mayoría de las administraciones descentralizadas destinan a la acción humanitaria un presupuesto reducido, que no permite planificar acciones de prevención. A menudo, existen distintas interpretaciones de los mismos conceptos, dificultando la coordinación y seguimiento.

Conceptos	Componentes
Ayuda de emergencia (socorro)	Provisión gratuita de bienes y servicios (6-12 meses)
Ayuda humanitaria	Ayuda de emergencia + Operaciones prolongadas (refugiados desplazados) + Programas de preparación y prevención para reducción de la vulnerabilidad + Programas de rehabilitación y reconstrucción
Acción humanitaria	Ayuda humanitaria + Protección de los derechos + Testimonio, denuncia + Incidencia política + Comunicación

Las orientaciones de trabajo para la acción humanitaria deberían asegurar unos objetivos básicos:

- Salvar y preservar vidas con dignidad durante emergencias derivadas de desastres naturales.
- Proveer asistencia a las personas afectadas por crisis olvidadas, en particular las derivadas de conflictos armados.
- Responder a las necesidades provocadas por movimientos importantes de población.
- Crear las condiciones que permitan el posterior desarrollo de las comunidades.
- Impulsar procesos de preparación, mitigación y prevención de desastres.

Propuestas de Intermón Oxfam

La cooperación descentralizada constituye una modalidad característica de la AOD española, con unos rasgos diferenciales como son el acercamiento a la sociedad, el hecho de canalizar la mayor parte de los fondos a través de las ONGD, el compromiso con la sensibilización de la población española y su baja vinculación a intereses políticos y comerciales. Con el fin de aprovechar al máximo todo su potencial, presentamos las siguientes propuestas.

Información

- **Suministrar información** sobre las políticas de cooperación de **forma ágil y precisa**.
- **Homogeneizar los métodos de medición** de la AOD y sus diferentes partidas.

Marco presupuestario

- Mantener el crecimiento de los fondos hasta alcanzar el **0,7% de los presupuestos totales** de cada administración.

Legislación y planificación

- **Contar con los puntos de vista de los diferentes agentes sociales** en la elaboración de las leyes de cooperación y los planes directores y anuales.

Participación de la sociedad

- **Definir las funciones de los consejos de cooperación**, que deben estar relacionadas con el establecimiento de criterios y el control de la ejecución del programa de ayuda.

Distribución geográfica

- Complementar el predominio de América Latina con una **mayor atención a África subsahariana**.
- Definir los países prioritarios en función de los fondos disponibles, para **evitar la excesiva dispersión**.

Distribución sectorial

- **Establecer prioridades sectoriales** en función de las necesidades de las poblaciones más empobrecidas de los países prioritarios.
- Destinar, como mínimo, el **20% de la AOD a las necesidades sociales básicas**.

Cooperación a través de ONGD

- **Establecer convocatorias para proyectos plurianuales**, con el fin de facilitar el trabajo a medio plazo de las ONGD.
- Contemplar, tras varios años de trabajo conjunto, las donaciones globales o los **acuerdos marco plurianuales** para facilitar la planificación y limitar la burocracia.

Otros agentes

- **Tener en cuenta las capacidades, experiencia y dedicación a la cooperación internacional** en la participación de otros agentes como universidades o empresas.

Modelo de financiación

- **Adoptar un único formulario de presentación y seguimiento de proyectos** para facilitar la carga burocrática de las ONGD.

- **Definir de forma clara los criterios de valoración** en las convocatorias de subvenciones y garantizar la objetividad y transparencia del proceso.
- Pasar del actual modelo de **justificación** de proyectos a un sistema **que tenga en cuenta las peculiaridades de la cooperación** al desarrollo.
- **Garantizar que la exigencia de una presencia activa en el territorio** para acceder a las convocatorias **no se confunda con otros requerimientos** de origen local que favorezcan una mayor dispersión o una pérdida de calidad.

Sensibilización y educación para el desarrollo

- Abrir una **convocatoria exclusiva**, fijando un porcentaje de, al menos, el **10% de la AOD**.

Acción humanitaria

- Mantener una **convocatoria exclusiva**, de carácter abierto y permanente, y fijar un porcentaje próximo al **7% de la AOD**.

Cooperación directa

- **Aprovechar la experiencia en gestión de servicios y en procesos de descentralización**.

DEPARTAMENTO DE CAMPAÑAS Y ESTUDIOS
Alberto Aguilera, 15. 28015 Madrid
Tfn.: 91 548 04 58 - Fax: 91 559 16 67
e-mail: msambade@IntermonOxfam.org
www.IntermonOxfam.org



Intermón Oxfam
Soy IO

Intermón Oxfam somos personas que creemos en la justicia, la solidaridad y la paz.