



ALBOAN

Zenbakiez haratago: la cooperación al desarrollo vasca a debate



Colabora:


CAJA LABORAL
EUSKADIKO KUTXA

Investigaciones ALBOAN

1. De la ciudadanía local a la global y de la ciudadanía global a la local. El camino andado. (2006)
2. Participación ciudadana y sistematización de experiencias. (2007)
3. Zenbakiez haratago: la cooperación al desarrollo vasca a debate. (2007)

Zenbakiez haratago: la cooperación al desarrollo vasca a debate



Agradecemos el apoyo, la facilitación de datos y/o los comentarios al texto de Miguel Pérez del Ayuntamiento de Bilbao, Arantza Irurzun e Ibon Arcelus del Ayuntamiento de Donostia, Unai Garcia del Ayuntamiento de Getxo, Carmen Quesada del Ayuntamiento de Irun, Aitor Gabilondo y María Victoria Echebarria del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, Isidro Elexgaray y Jon Emaldi de Caja Laboral, Patxi Sasigain del Consejo Económico y Social Vasco, Fernando Martínez Bujanda de la Diputación Foral de Álava, Isabel Pont y Josu Basozabal de la Diputación Foral de Bizkaia, Iker Usón y María Ariztegi de la Diputación Foral de Gipuzkoa, Julen Beaskoetxea del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco, Gonzalo Fernández, Igor Irigoyen y Xalba Abaroa de la Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco, Xabier Pascual de la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco, Diego Iceta de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Juanma Balerdi de Euskal Fundazioa, José Antonio Hernández de Intermón Oxfam, Arantza Basagoiti, Jabi Martínez, Javier Arellano y Manfred Nolte.

Para la realización del estudio se han mantenido además conversaciones con representantes de la Coordinadora de ONGD de Andalucía, la Coordinadora d'ONGD de les Illes Balears, la Coordinadora de ONGD del Principado de Asturias, la Coordinadora Valenciana de ONGD y la Federació Catalana d'ONGD.

Primera edición: julio 2007.

Edita:

ALBOAN

Padre Lojendio 2, 2º • 48008 Bilbao
Tel.: 944 151 135 • Fax: 944 161 938
alboanbi@alboan.org

Avenida Barañain 2 • 31011 Pamplona
Tel.: 948 231 302 • Fax: 948 264 308
alboanna@alboan.org

C/ Ronda 7, 4º I • 20001 San Sebastián
Tel.: 943 275 173 • Fax: 943 320 267
alboangi@alboan.org
www.alboan.org

Autoría: Elaborado por Miguel González Martín y
Noemí de la Fuente Pereda, con la colaboración
de Jon Sagastagoitia Orbea, para **ALBOAN**.

Diseño y maquetación: Marra, S.L.

Imprime: Lankopi S.A.

Depósito Legal: BI-2384-07

ISBN: 978-84-611-8141-4

Se autoriza la reproducción parcial de esta obra, siempre que ésta no tenga fines comerciales y la fuente sea citada.

Índice

Introducción	9
Análisis cuantitativo de la cooperación al desarrollo en la Comunidad Autónoma de Euskadi	13
I. Un poco de historia	13
II. 0,7%: ¿Dónde estamos?	14
1. En términos absolutos	14
2. En términos per cápita	17
3. En relación a la renta	18
4. 0,7% ¿de qué?	20
5. 0,7% del PIB	26
III. A cada cual lo suyo	42
IV. Compromisos a medio plazo	48
1. Gobierno Vasco	48
2. Diputaciones Forales	50
3. Ayuntamientos	51
4. Resto de agentes sociales	51
V. Conclusiones	52

Reflexiones sobre el marco institucional de la cooperación pública vasca	55
I. Introducción	55
II. Diagnóstico de la situación	57
1. La limitada disposición de personal	58
2. La dispersión institucional	61
3. La participación social y política en cooperación al desarrollo	63
III. ¿Qué señala la nueva Ley Vasca de Cooperación sobre estas cuestiones?	65
1. Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo	65
2. Sobre la coordinación interinstitucional	81
3. El nuevo Consejo de Cooperación y el papel del Parlamento Vasco	84
IV. Resumen y recomendaciones	87
Anexo: Cálculo de la aportación de las instituciones públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi 2005	89

Índice de gráficos

Gráfico 1.	AOD presupuestada en términos absolutos por los gobiernos autonómicos. Comparativa 1998-2007	15
Gráfico 2.	Evolución de los presupuestos de AOD de la Junta de Andalucía, la Generalitat de Catalunya, el Gobierno Vasco y la Generalitat Valenciana entre 1998 y 2007	16
Gráfico 3.	AOD presupuestada per cápita por los gobiernos autonómicos. Comparativa 1998-2006	17
Gráfico 4.	AOD presupuestada per cápita de las instituciones públicas vascas en 2006	18
Gráfico 5.	Porcentaje del PIB destinado a AOD por los gobiernos autonómicos. Comparativa 2000-2005	19
Gráfico 6.	Porcentaje del presupuesto total destinado a AOD en 2006	21
Gráfico 7a.	Evolución del presupuesto de cooperación del Gobierno Vasco	22
Gráfico 7b.	Evolución del presupuesto de cooperación de la Diputación Foral de Álava	23
Gráfico 7c.	Evolución del presupuesto de cooperación de la Diputación Foral de Bizkaia	23
Gráfico 7d.	Evolución del presupuesto de cooperación de la Diputación Foral de Gipuzkoa	24
Gráfico 7e.	Evolución del presupuesto de cooperación del Ayuntamiento de Bilbao	24
Gráfico 7f.	Evolución del presupuesto de cooperación del Ayuntamiento de San Sebastián	25
Gráfico 7g.	Evolución del presupuesto de cooperación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	25
Gráfico 8.	Porcentaje del presupuesto propio destinado a AOD en 2006	26
Gráfico 9.	Flujos del modelo vasco de financiación	43
Gráfico 10.	Reparto ingresos concertados	45
Gráfico 11.	Flujos del modelo vasco de financiación ponderados por su peso	46
Gráfico 12.	Propuesta de reparto	47
Gráfico 13.	Evolución del presupuesto de cooperación respecto al presupuesto total	48
Gráfico 14.	Evolución de los incrementos presupuestarios (total y del programa de cooperación)	49

Índice de cuadros

Cuadro 1.	Compromisos institucionales en relación a la AOD	20
Cuadro 2.	Presupuestos de AOD en 2006	28
Cuadro 3.	Marco presupuestario del Plan Anual de Cooperación Internacional 2006, por instrumentos	30
Cuadro 4.	Marco presupuestario del PACI 2006, por entidades donantes	32
Cuadro 5.	Estimación aporte CAE en 2006, según la hipótesis 1	32
Cuadro 6.	Estimación aporte CAE en 2006, según la hipótesis 2	33
Cuadro 7.	Aporte vía cooperación estatal según la hipótesis 3 en 2006	35
Cuadro 8.	Estimación aporte CAE en 2006, según la hipótesis 3	35
Cuadro 9.	AOD aportada por la CAE respecto al PIB en 2006	39
Cuadro 10.	Presupuesto AOD neta española 2006 por instrumentos, sin deuda	41
Cuadro 11.	Estimación aporte CAE en 2006, sin deuda	42
Cuadro 12.	Peso específico de cada nivel institucional	46
Cuadro 13.	Evolución presupuesto cooperación hasta 2012	50
Cuadro 14.	Proyección crecimiento PIB	50
Cuadro 15.	Comparativa bases referencia para las Diputaciones en 2006	51
Cuadro 16.	Comparativa entre departamentos del peso del personal respecto al presupuesto total en 2007	59

Introducción

José Ignacio Eguizábal
Director de ALBOAN

Tienes en tus manos el primer estudio que desde **ALBOAN** realizamos sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Queremos hacer una contribución al debate público sobre el compromiso que, como sociedad vasca, hemos asumido en los últimos años para contribuir a un mundo más justo.

En **ALBOAN** estamos del lado de las personas que, en la época de las oportunidades, se ven privadas de posibilidades de elección para encaminar su futuro; de las que, en la era de Internet, no tienen acceso a la tecnología que permite compartir información; de las que, en el siglo de la democracia, no tienen poder para decidir sobre lo que les afecta. Queremos cambiar esta situación, pero sabemos también que no es un camino corto ni sencillo. No basta con la solidaridad económica, es necesaria una transformación de políticas sociales y económicas y estructuras de decisión, reducir el poder de unas personas para dárselo a otras.

Para que esto sea posible, creemos en una cooperación al desarrollo que sea esfuerzo compartido por todos, personas individuales e instituciones públicas y privadas; una cooperación importante por los recursos de que dispone –humanos y económicos–; sería por la profundidad de los análisis y estrategias de intervención que desarrolla; coordinada de forma efectiva y enfocada al cambio estructural que permita el acceso de las mayorías excluidas al desarrollo.

En esta apuesta, la cooperación promovida y realizada desde la esfera pública juega un papel destacado, por su capacidad de ser tractora y por responder a una demanda social sentida a fondo. Esta demanda social ha cristalizado en los últimos veinte años en un compromiso de todas las administraciones con la cooperación internacional al desarrollo, desde los ayuntamientos al gobierno central pasando, en nuestro caso, por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. Valoramos positivamente la extensión de esta preocupación y compromiso.

Sin embargo, en demasiadas ocasiones, la cooperación internacional no pasa de ser una política de tercera prioridad, importante en cuanto aporta al marketing institucional –cuando no partidista– y a la que se le dedica escasa reflexión. Las noticias al respecto, normalmente, dan cuenta de los millones de euros que una determinada administración va a destinar al tema entre las ONGD del lugar. Rara vez escucharemos mensajes sobre el impacto de la intervención y mucho menos sobre su capacidad de apoyar procesos de transformación en nuestra sociedad y en la de destino. Otro elemento olvidado es la coherencia de las políticas de cooperación con las del resto de departamentos de la administración donante. Se pueden estar financiando proyectos que buscan la capacitación de la sociedad civil de un determinado municipio para su participación en el diseño del presupuesto local, mientras aquí ni se plantea semejante nivel de participación ciudadana.

Son muchos, pues, los temas que pueden y deben ser debatidos. En el presente estudio pretendemos aportar en dos aspectos: la cantidad de la ayuda y el sistema autonómico del que debemos dotarnos en la cooperación pública.

En el capítulo de la cantidad, además de un análisis comparativo de nuestra comunidad respecto a otras en términos absolutos y relativos, profundizamos en el tantas veces mal utilizado 0,7%. Partimos de que el compromiso es el del 0,7% de la renta nacional bruta, analizamos la situación actual del conjunto de las administraciones vascas, proponemos una distribución de responsabilidades en los distintos niveles de la administración y, por fin, sugerimos un recorrido de compromisos para llegar a ese objetivo, siempre pospuesto desde su establecimiento en la Asamblea General de NNUU de 1970.

En el capítulo correspondiente al sistema reflexionamos sobre todo en torno al marco institucional. Partimos de la definición que hace la Ley 1/2007 de Cooperación al Desarrollo. Analizamos la situación actual en términos de recursos para orientar y dar seguimiento a las políticas, de coordinación entre agentes públicos y de participación social. Después, proponemos una reflexión sobre los

mecanismos institucionales que la ley prevé (Agencia Vasca de Cooperación, Comisión Interinstitucional, Consejo de Cooperación) y otros elementos que nos parecen relevantes como la participación del parlamento o la coordinación supra territorial.

Se trata, en suma, de una aportación que no agota el debate. Pretendemos que sirva de acicate a un diálogo, que juzgamos poco activo, entre instituciones y de éstas con las organizaciones no gubernamentales. Además, con la divulgación del mismo, pretendemos hacer crecer entre la ciudadanía vasca el sentimiento de propiedad de las políticas públicas de cooperación hacia una exigencia mayor de cantidad de cooperación y, sobre todo, de calidad de la misma.

Una última palabra de agradecimiento desde **ALBOAN** para todas las personas de las administraciones que han atendido nuestras frecuentes peticiones de información, para los autores del estudio, Noemí de la Fuente y Miguel González, y para Caja Laboral, sin cuya colaboración este análisis no hubiera sido posible.

Hasta el próximo estudio...

Análisis cuantitativo de la cooperación al desarrollo en la Comunidad Autónoma de Euskadi

I. UN POCO DE HISTORIA

La resolución de la XXV Asamblea General de Naciones Unidas (NNUU) celebrada en octubre de 1970, ratificada por los estados miembro, proclamó el Segundo Decenio de NNUU para el Desarrollo y adoptó para ello una Estrategia Internacional de Desarrollo, dentro de la cual se estableció que cada país económicamente avanzado debería destinar para mediados de la década el 0,7% de su Producto Nacional Bruto a precios de mercado a Ayuda Oficial al Desarrollo¹.

Este compromiso ha sido ratificado posteriormente en otras cumbres y asambleas, como la Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo (Monterrey 2002)² o la LX Asamblea de NNUU celebrada en Nueva York en septiembre de 2005 (35 años después)³. Pero sólo cinco países lo cumplen en la actualidad: Noruega, Dinamarca, Luxemburgo, Suecia y Países Bajos.

En nuestro entorno, durante todas estas décadas, los movimientos sociales han reclamado el cumplimiento de este compromiso a través de diferentes movilizaciones.

¹ Resolution 2626 (XXV). International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade. www.un.org/documents/ga/res/25/ares25.htm

² www.un.org/spanish/conferences/ffd/

³ www.un.org/Depts/dhl/resguide/r6o.htm

ciones y campañas: *Plataforma 0,7%*, *0,7 Reclámalo*, *Pobreza Cero*. Fueron precisamente las movilizaciones de mediados de los 90, junto con la crisis de Ruanda, las que provocaron incrementos notables en los fondos destinados a cooperación por parte de los gobiernos autonómicos y municipios.

El Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo (FOCAD), conformado originalmente por el Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales, y el Ayuntamiento de Vitoria fueron pioneros en el desarrollo de la cooperación descentralizada, mediante el establecimiento de partidas destinadas a la cooperación al desarrollo ya en los años 80. Mantener ese liderazgo exige revisar los avances que en estos años se han ido dando, consolidar políticas, reconocer los pasos pendientes y calendarizarlos. Para ello es necesario analizar no sólo la cantidad, sino la calidad de la ayuda.

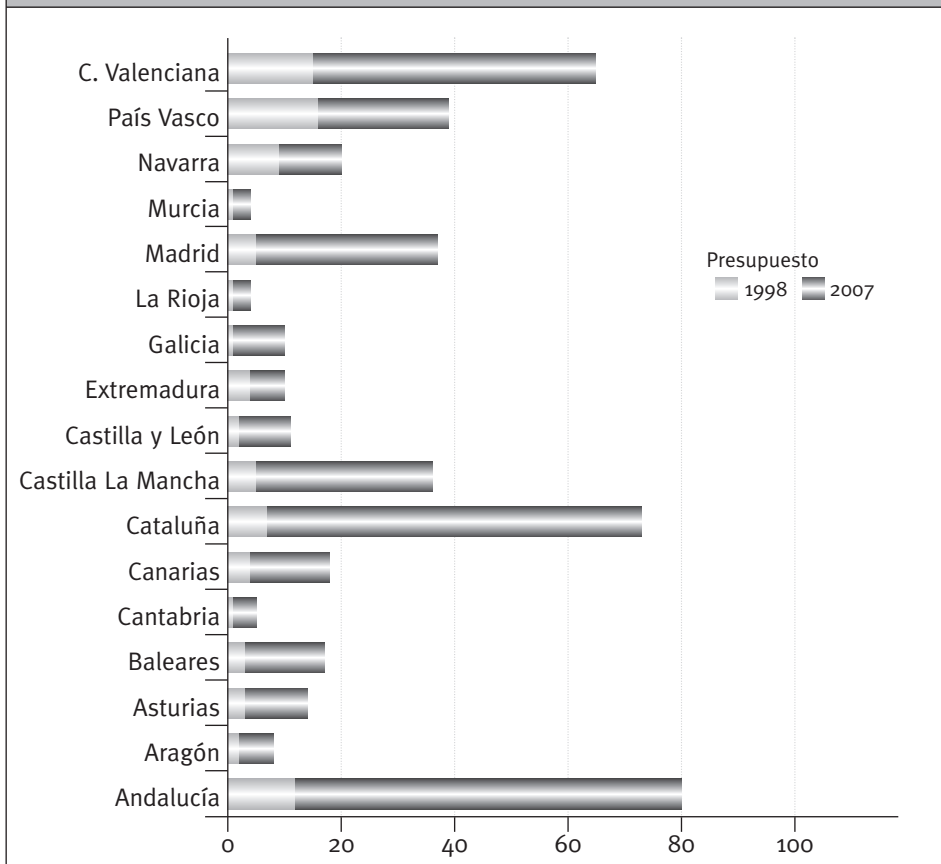
El propósito de este estudio es aportar una serie de datos, escenarios de futuro y opiniones sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) vasca, tanto en relación a la cantidad como a la calidad, que nos sirvan para abrir la reflexión y el debate entre los agentes políticos y sociales, de cara a establecer compromisos concretos que nos ubiquen a la altura de los compromisos internacionales.

II. 0,7%: ¿DÓNDE ESTAMOS?

1. En términos absolutos

Desde los inicios las instituciones vascas, a nivel autonómico, foral y local, han destacado entre las principales donantes del estado en términos absolutos y relativos. Veamos algunos datos. En el gráfico siguiente podemos observar cómo el Gobierno Vasco aparece entre los gobiernos autonómicos que mayores volúmenes destinan a cooperación al desarrollo.

Gráfico 1. AOD presupuestada en términos absolutos por los gobiernos autonómicos. Comparativa 1998-2007 (en millones de euros).



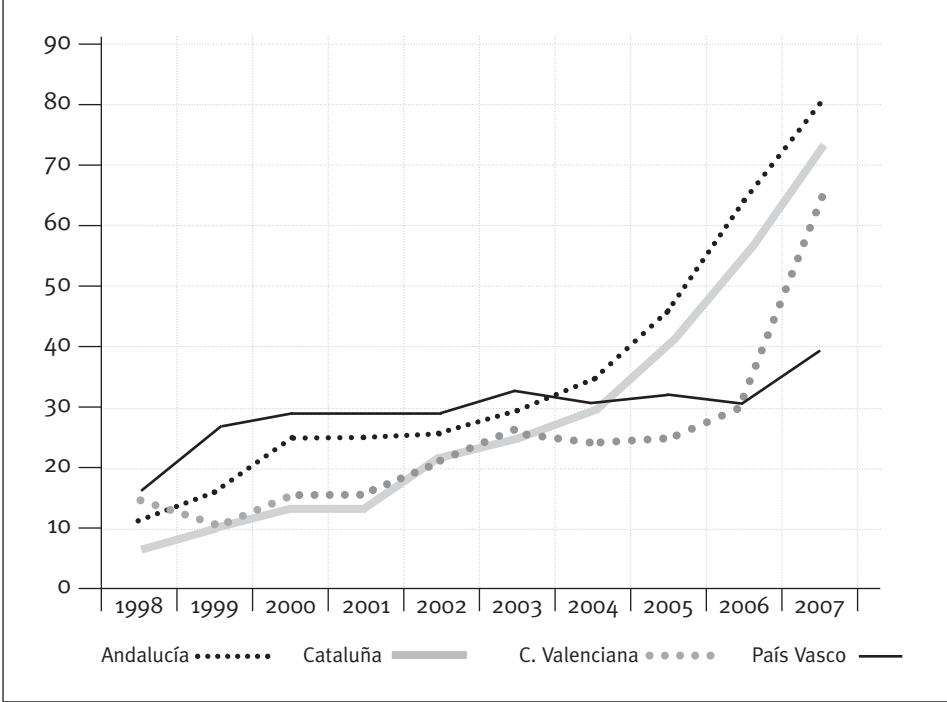
Fuente: *Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI)* para los años 1998 y 2007. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI)⁴.

Sin embargo, si observamos la evolución de los últimos diez años, entre 1998 y 2007, vemos que el crecimiento del volumen de la AOD del Gobierno Vasco no ha seguido la tendencia del resto de CCAA, que han multiplicado entre cuatro y diez veces sus fondos. Esto hace que de ser el mayor donante en los 90 haya pasado a

⁴ En las gráficas comparativas entre CCAA vamos a utilizar como referencia los datos recogidos en los Planes Anuales de Cooperación Internacional de la SECI, dado que es la fuente que aglutina los datos de todas ellas, aún sabiendo que no recogen fielmente los datos reales por deficiencias en los flujos de información. En concreto, en el Gráfico 2, tanto para el presupuesto 2004 del Gobierno Vasco como para el del 2007 de la Generalitat Valenciana se han hecho correcciones, dado que los datos recogidos por la SECI suponían una fuerte distorsión respecto a la realidad.

formar parte de un segundo vagón, junto a la Comunidad de Madrid y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (que partían de bastante más atrás), a una distancia importante del grupo de cabeza (en concreto, los fondos destinado por la Junta de Andalucía representan más del doble del aporte del Gobierno Vasco).

Gráfico 2. Evolución de los presupuestos de AOD de la Junta de Andalucía, la Generalitat de Catalunya, el Gobierno Vasco y la Generalitat Valenciana entre 1998 y 2007 (en millones de euros).

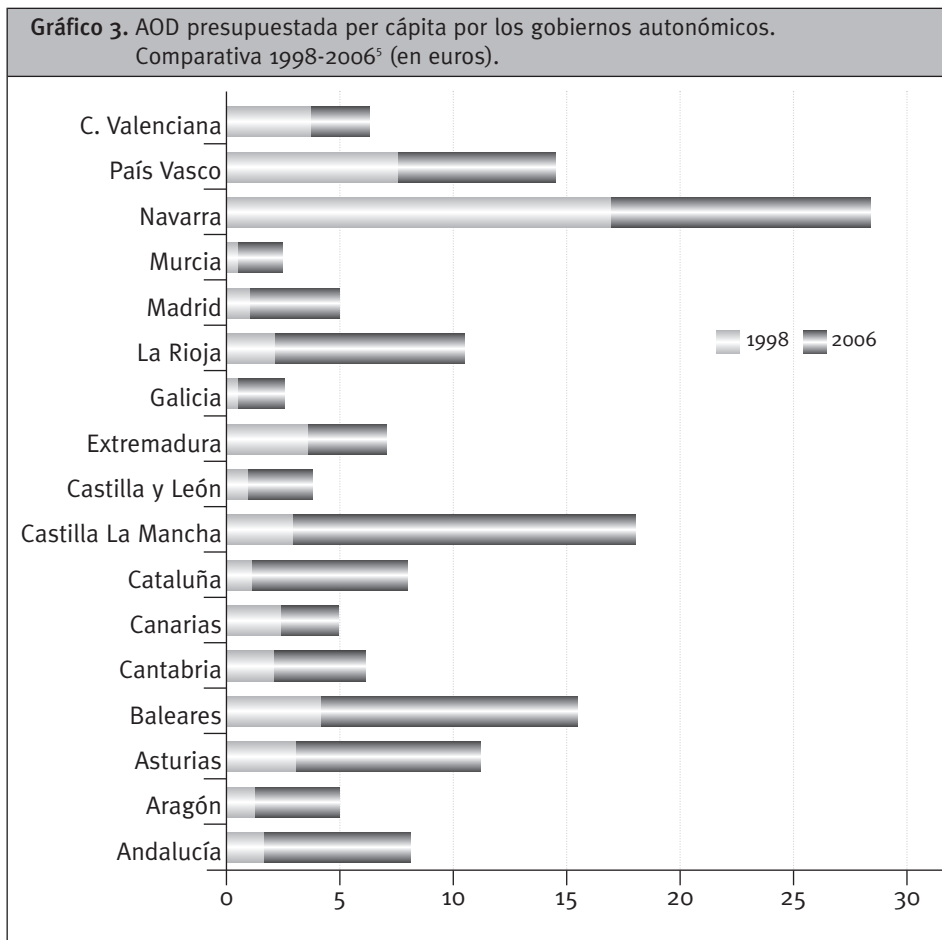


Fuente: PACI entre 1998 y 2007.

En la gráfica anterior podemos observar la tendencia casi horizontal de la AOD vasca entre 1999 y 2006, frente al crecimiento progresivo de otras administraciones, y el salto cuantitativo que se produce en los presupuestos 2007. Más adelante, en el apartado IV. *Compromisos a medio plazo*, analizaremos en mayor profundidad este punto de inflexión, pero de manera comparativa cabe resaltar que con voluntad política los crecimientos pueden ser aún mayores. En definitiva, las gráficas anteriores nos muestran que la AOD vasca ha sufrido en la última década un estancamiento que le ha hecho perder el liderazgo que ostentaba a nivel nacional.

2. En términos per cápita

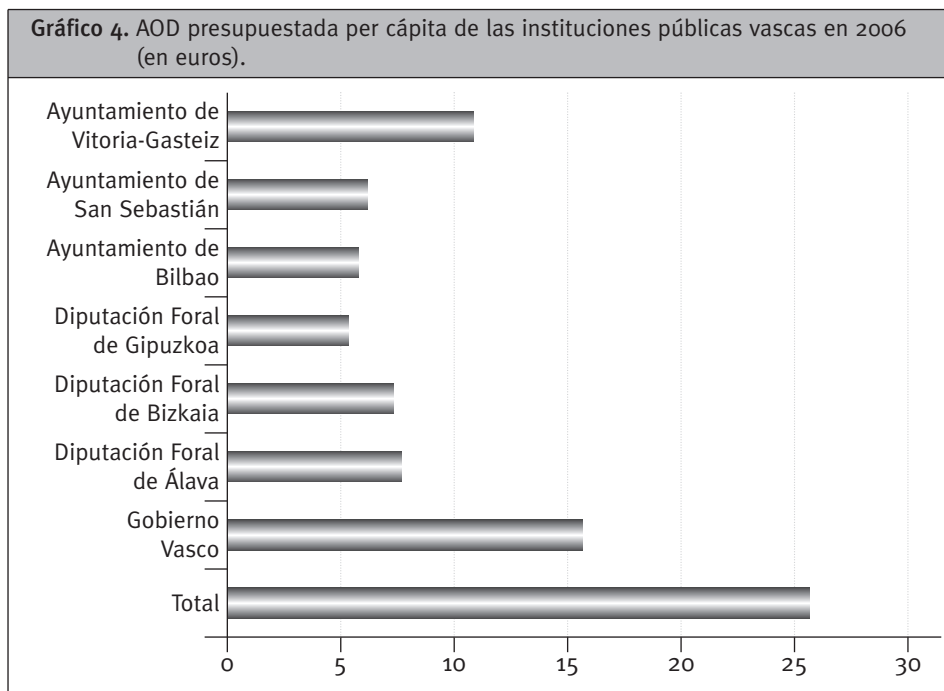
En términos per cápita, el desempeño del Gobierno Vasco también ha sido históricamente destacado. Aunque, una vez más, se constata una tendencia diferente entre la evolución del Gobierno Vasco y la de otras CCAA.



Fuente: PACI para los años 1998 y 2006. Cifras de población: INE.

⁵ En este caso utilizamos los datos referidos al período 1998-2006, dado que no existen aún datos de población para el 2007.

Podemos analizar también para el año 2006 el desempeño de las principales instituciones públicas de la CAE:



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por las propias instituciones⁶.

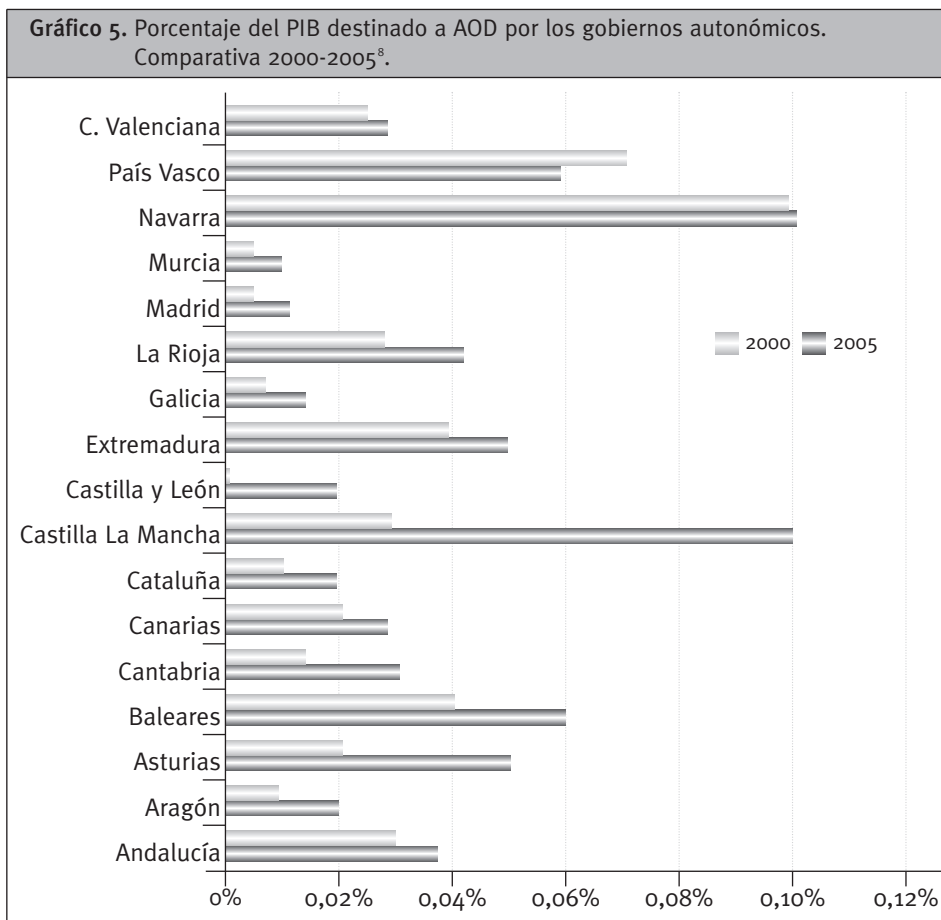
En este caso cabe destacar que el aporte de las Diputaciones se refiere específica y exclusivamente a su presupuesto de cooperación, sin tener en cuenta el modelo vasco de financiación, que pasaremos a analizar más adelante. Así mismo, la barra correspondiente al total no expresa el total real de la CAE, sino el sumatorio de los presupuestos de las instituciones anteriormente citadas puesto en relación a la población total de la CAE para ese año.

3. En relación a la renta

También en términos relativos a la renta su desempeño destaca por detrás del Gobierno de Navarra, la Junta de Castilla-La Mancha y el Gobierno de las Islas Baleares. Pero, una vez más, la tendencia seguida en los últimos años va a con-

⁶ Comparando el gráfico 3 y 4, se puede comprobar, tal y como mencionábamos en los gráficos anteriores, una ligera diferencia entre los datos del Gobierno Vasco manejados por la SECI y los datos reales.

tracorriente del resto de gobiernos autonómicos, destacando especialmente, dado que es la única CCAA que entre el año 2000 y 2005 ha sufrido un retroceso en el ratio AOD/PIB⁷.



Fuente: PACI e INE.

⁷ Tal y como ya observábamos en la nota a pie de página número 4, existen ligeras diferencias entre los datos facilitados por la SECI y los facilitados por las CCAA, en nuestro caso el Gobierno Vasco. Sin embargo, y en relación a la constatación del retroceso en este ratio, si utilizamos los datos facilitados por el Gobierno Vasco en su página Web tanto para la AOD como para el PIB, las cifras son similares y siguen la misma tendencia.

⁸ En este caso se utiliza el rango de años 2000-2005 de acuerdo a las series de PIB regionales disponibles en el INE.

4. 0,7% ¿de qué?

Si bien las recomendaciones y acuerdos internacionales hablan del 0,7% de la renta nacional, este ratio se viene aplicando para los estados, pero no ha sido definido o adecuado a la realidad subestatal. Es por ello que a estos niveles (autonómico, provincial y municipal) se han utilizado los presupuestos como referencia a la que aplicar el 0,7%. Sin embargo, no existe unidad tampoco a la hora de definir la base sobre la que aplicar el porcentaje. Cada institución la ha definido de acuerdo a sus propios criterios: presupuesto operativo, presupuesto propio, presupuesto disponible, etc., restando del presupuesto total diferentes partidas, sobre las que no tienen libertad de decisión o disposición, por estar previamente comprometidas.

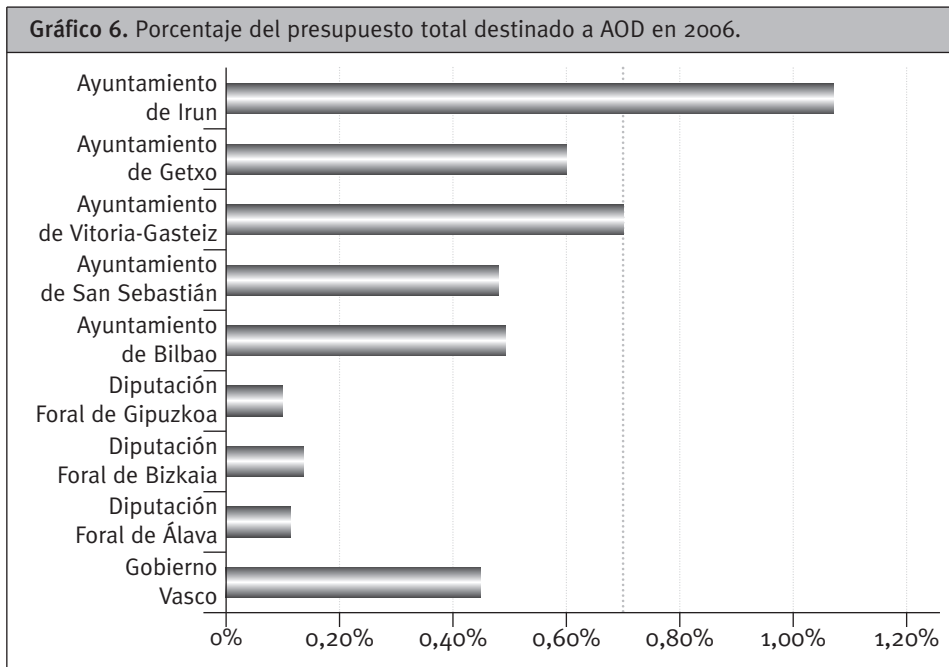
En el siguiente cuadro se recogen los criterios utilizados como referencia por las principales instituciones de la CAE, que no se alcanzan aún en todos los casos y cuyo uso, en ocasiones, genera equívocos en cuanto al término aludido y las cantidades que, por tanto, suponen.

Cuadro 1. Compromisos institucionales en relación a la AOD.		
	Referencia utilizada por la institución	Ratio
Gobierno Vasco	Hasta 2007: Presupuesto operativo (descontados los gastos de personal y el pago de la deuda pública). A partir de la aprobación de la Ley 1/2007 y progresivamente hasta 2012: presupuesto total.	0,7%
Diputación Foral de Álava	Presupuesto operativo (descontados los aportes al Estado, al Gobierno Vasco, al Fondo Foral de Entidades Locales, el personal y la deuda).	1,0%
Diputación Foral de Bizkaia	Presupuesto disponible (descontados los aportes a las Juntas Generales, al Estado, al Gobierno Vasco, la financiación municipal, las remuneraciones de personal, los gastos financieros y la variación de pasivos financieros).	0,7%
Diputación Foral de Gipuzkoa	Presupuesto operativo (descontados los aportes al Estado, al Gobierno Vasco, al Fondo Foral Financiación Municipal, la carga financiera, la compensación IAE Ayuntamientos, el personal, las pensiones y el plan extraordinario de inversión).	0,7%
Ayuntamiento de Bilbao	Gasto corriente (Capítulos 1 a 4 del Presupuesto de Gasto del Ayuntamiento).	0,7%

	Referencia utilizada por la institución	Ratio
Ayuntamiento de San Sebastián	Ingresos corrientes (Capítulos 1 a 5) del Presupuesto Consolidado Municipal.	0,7%
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	Ingresos corrientes (Capítulos 1 a 5 del Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento).	1,0%
Ayuntamiento de Getxo	Ingresos del Presupuesto Municipal.	0,7%
Ayuntamiento de Irun	Ingresos Corrientes.	1,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por las instituciones.

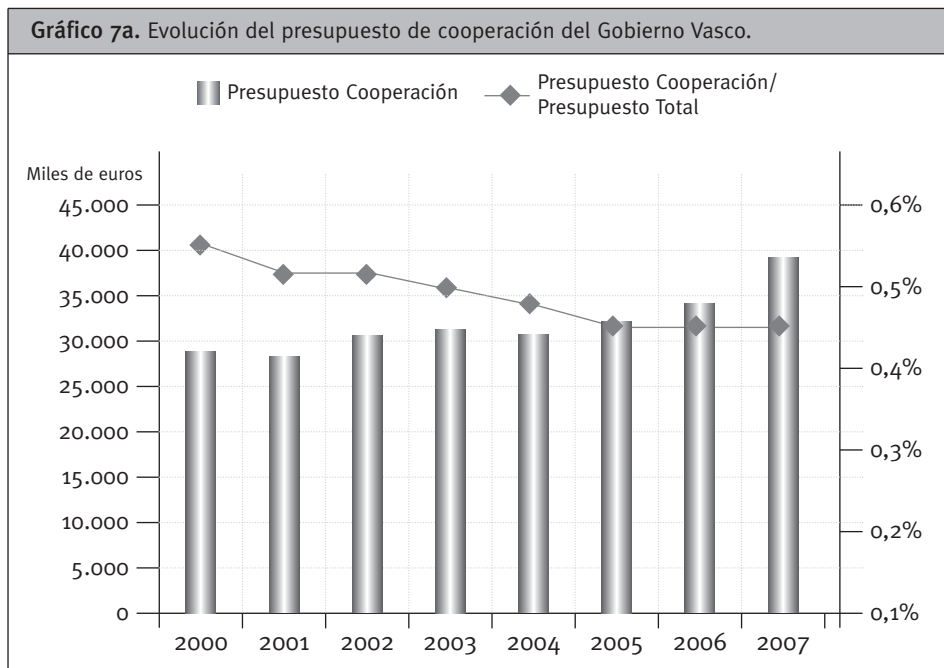
Sin embargo, si utilizamos como referencia única para todas las instituciones su presupuesto total, de cara a hacer una comparación homogénea, nos encontraríamos el siguiente escenario de acuerdo a los datos de 2006:



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por las instituciones.

Destacan en este aspecto los ayuntamientos de Irun y Vitoria-Gasteiz, por ser de los pocos ayuntamientos del Estado en destinar el 0,7% de su presupuesto total⁹.

Veamos a continuación la evolución de los presupuestos destinados a cooperación y su peso respecto al presupuesto total para las principales instituciones públicas de la CAE, desde el año 2000 hasta la fecha¹⁰.

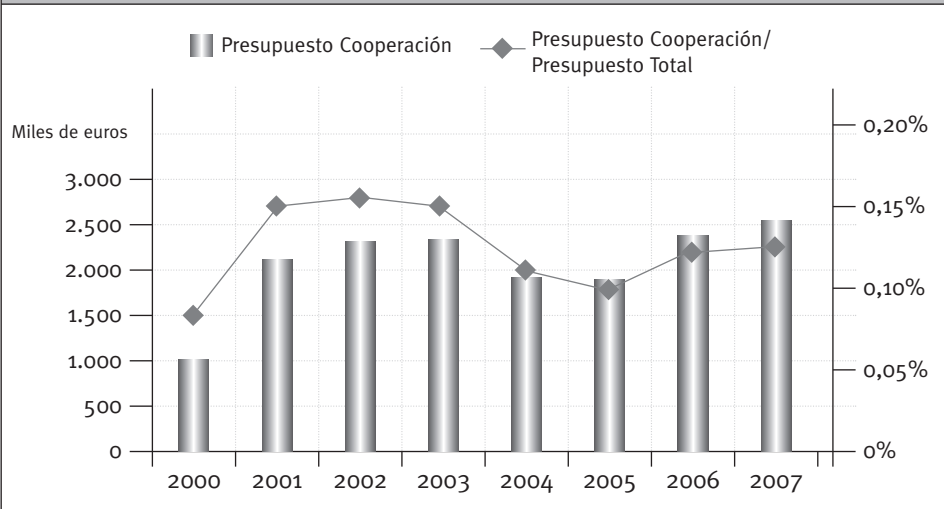


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por las propias instituciones.

⁹ Para el caso del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, esta afirmación viene siendo cierta, destinando este ayuntamiento en torno al 0,8% de su presupuesto total a cooperación, salvo en el año 2006 donde el ratio se ha quedado en el 0,69%.

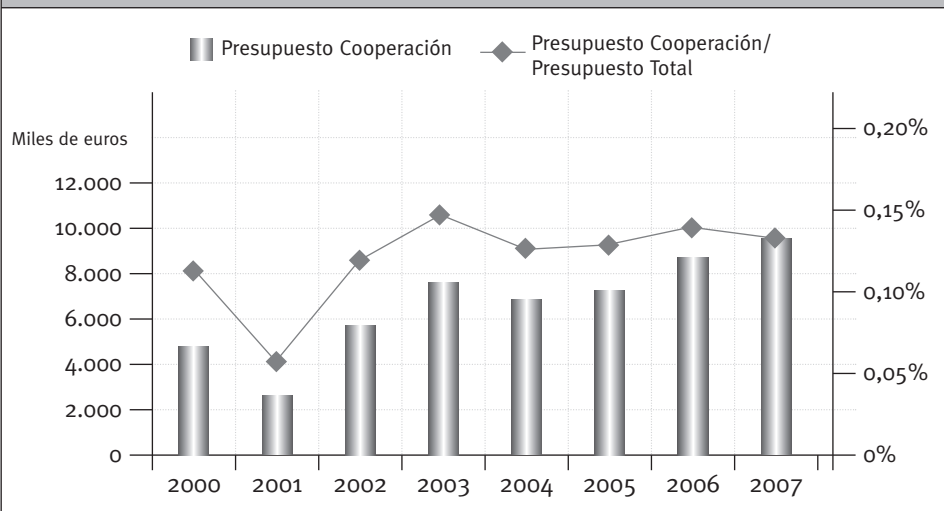
¹⁰ A la hora de analizar estas gráficas no hay que perder de vista que en el período analizado y en el caso de las siete instituciones ha habido prórrogas presupuestarias a lo largo de distintos ejercicios.

Gráfico 7b. Evolución del presupuesto de cooperación de la Diputación Foral de Álava.



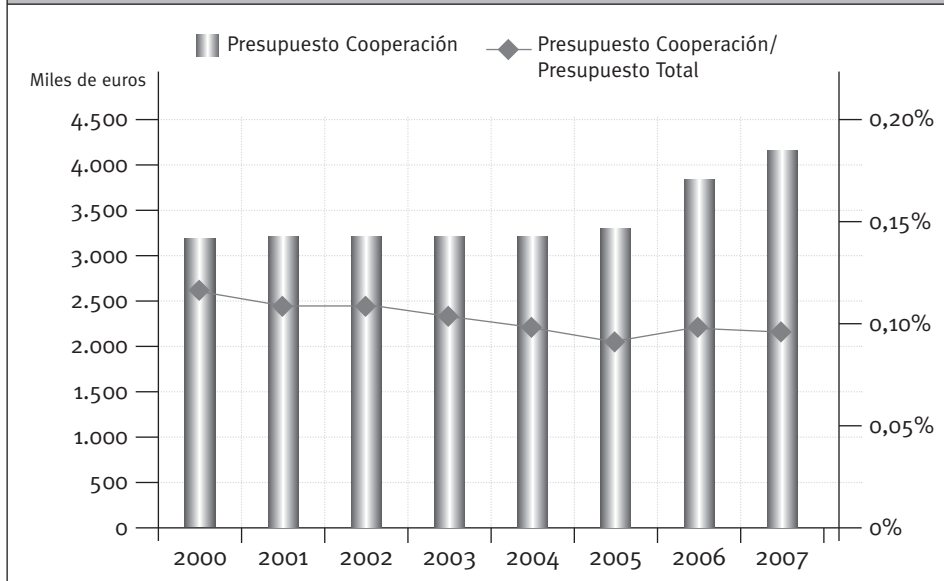
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por las propias instituciones.

Gráfico 7c. Evolución del presupuesto de cooperación de la Diputación Foral de Bizkaia.



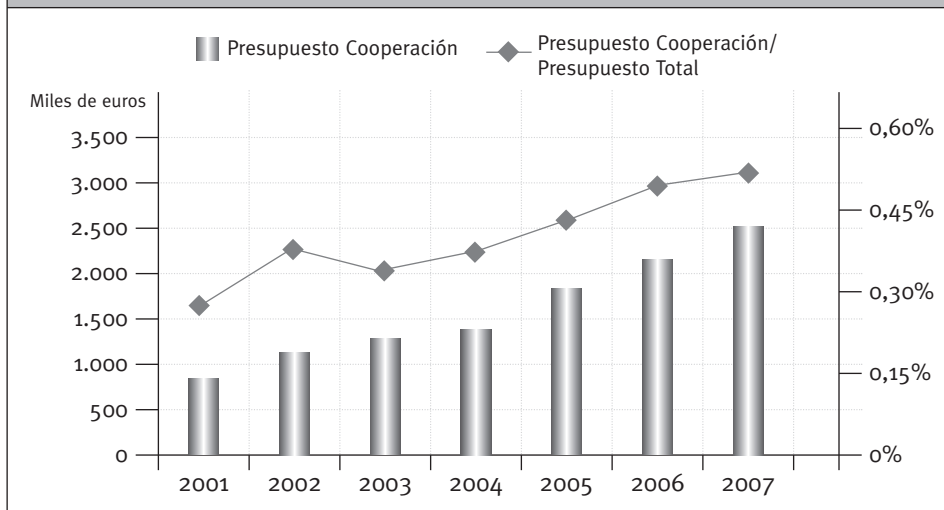
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por las propias instituciones.

Gráfico 7d. Evolución del presupuesto de cooperación de la Diputación Foral de Gipuzkoa.



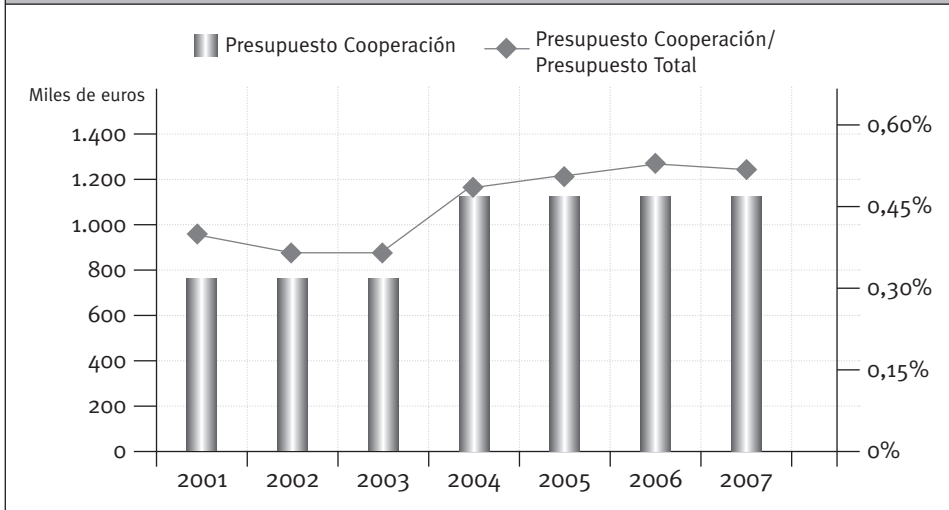
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por las propias instituciones.

Gráfico 7e. Evolución del presupuesto de cooperación del Ayuntamiento de Bilbao.



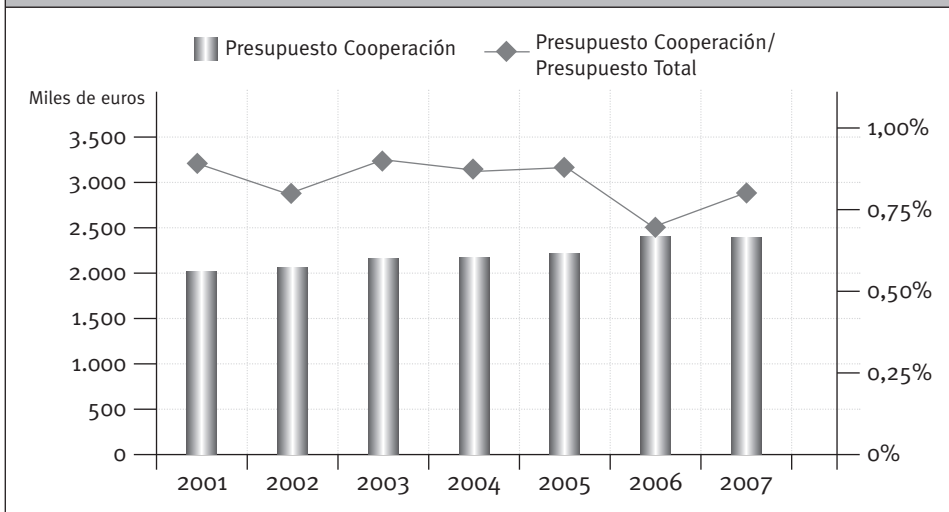
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por las propias instituciones.

Gráfico 7f. Evolución del presupuesto de cooperación del Ayuntamiento de San Sebastián.



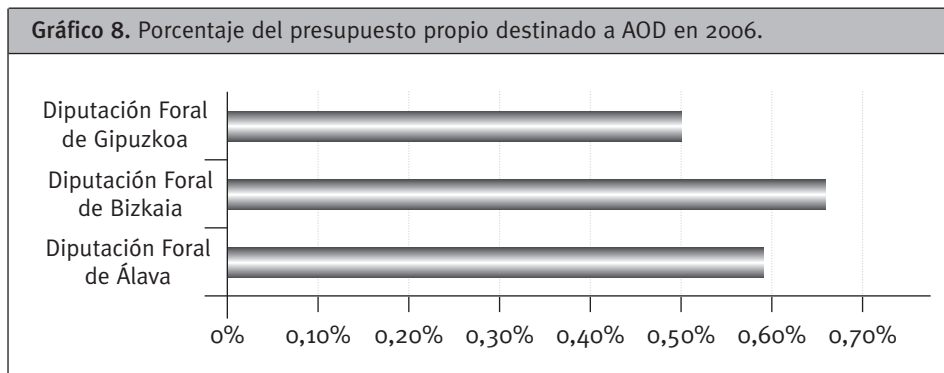
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por las propias instituciones.

Gráfico 7g. Evolución del presupuesto de cooperación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por las propias instituciones.

En este análisis salen claramente perjudicadas las Diputaciones Forales dado que, debido al modelo vasco de financiación, sólo gestionan el 20% de sus presupuestos totales. Si repetimos el ejercicio en relación a su presupuesto propio¹¹ nos encontraríamos en el siguiente escenario:



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por las propias instituciones.

5. 0,7% del PIB

Pero, volviendo a las recomendaciones internacionales, efectivamente, no tendría sentido comparar el esfuerzo de cada una de las instituciones en relación a la renta, dado que en un mismo espacio territorial son varias las instituciones públicas que están actuando. Por eso nos planteamos, a continuación, calcular para el año 2006 el monto total de la Ayuda Oficial al Desarrollo comprometido por el conjunto de instituciones públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y ponerlo en relación al Producto Interior Bruto¹² de la misma.

A la hora de hacer este cálculo tenemos que tener en cuenta, tal y como mencionábamos anteriormente, el modelo vasco de financiación. De acuerdo al artículo 41 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, la CAE cuenta con un sistema de financiación singular, regulado por el Concierto Económico. Las tres Haciendas

¹¹ El presupuesto propio es la cifra resultante de descontarle al presupuesto total los compromisos institucionales: las transferencias al Estado (Cupo), al Gobierno Vasco (Ley de Aportaciones) y a los municipios.

¹² La resolución de NNUU habla del Producto Nacional Bruto a precios de mercado (valor a precios de mercado de todos los bienes y servicios finales producidos durante un año por los factores propiedad de un país). A la hora de hacer el análisis autonómico, no hemos encontrado ninguna fuente que calcule el PNB de la CAE, por la complejidad que ese cálculo comporta. Es por ello que utilizaremos como referencia de la renta a nivel autonómico el Producto Interior Bruto (valor a precios de mercado de la producción final total realizada dentro de un país durante un año dado).

Forales recaudan los impuestos concertados con el Estado y, a partir de estos ingresos, contribuyen al sostenimiento de las cargas generales de éste por las competencias no asumidas.

Es por ello que, a la hora de calcular el aporte de la CAE a Ayuda Oficial al Desarrollo, vamos a analizar estos dos conceptos: por un lado, los presupuestos que las instituciones públicas de la CAE destinan a cooperación; por otro, la contribución de la CAE a los presupuestos del Estado a través del Cupo.

5.1. Vía presupuestos de la CAE

La CAE ha sido históricamente una comunidad generosa y comprometida con los pueblos del Sur, tanto desde la tradición misionera como de las organizaciones internacionalistas y otros movimientos sociales. Desde los años 80 esta vinculación se ha traducido, gracias a la presión social, en un esfuerzo constante de solidaridad con los países empobrecidos por parte de las instituciones públicas vascas. El Gobierno Vasco junto a las tres Diputaciones Forales a través del FOCAD y algunos municipios como el de Vitoria-Gasteiz fueron pioneros de lo que hoy en día llamamos cooperación descentralizada, compromiso del que se han ido contagiando el resto de instituciones públicas vascas.

Así, tal y como hemos podido observar en los gráficos anteriores, actualmente tanto el Gobierno Vasco, como las tres Diputaciones Forales y una parte importante de los ayuntamientos vascos destinan un porcentaje de su presupuesto a cooperación internacional. Para el cálculo del aporte global de la CAE a AOD tendremos en cuenta, por tanto, en primer lugar, estos aportes. En el caso de los ayuntamientos vamos a contabilizar las cifras de las tres capitales, así como los de Irun y Getxo (por la cuantía significativa que dedican a esta partida) y una estimación de 3.500.000 euros más correspondientes a otros ayuntamientos¹³. Se ha incluido también el presupuesto de Euskal Fondoa. Para evitar duplicidades, en el presupuesto de cada institución (ayuntamientos y Diputación Foral de Álava) se ha descontado el correspondiente aporte a Euskal Fondoa. Pasemos a ver las cifras:

¹³ La estimación contempla 4 ayuntamientos que dedican en torno a 350.000 euros a cooperación, 4 con 200.000, 10 con 100.000 y otros 10 en torno a 50.000, con un descuento de 250.000 euros de estimación de aporte a Euskal Fondoa por parte de estos ayuntamientos.

Cuadro 2. Presupuestos de AOD en 2006 (en euros).	
Institución	Presupuesto
Gobierno Vasco	34.039.553
Diputación Foral de Álava	2.392.000 ¹⁴
Diputación Foral de Bizkaia	8.631.350
Diputación Foral de Gipuzkoa	3.818.026
Ayuntamiento de Bilbao	1.891.780
Ayuntamiento de San Sebastián	1.040.860 ¹⁵
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	2.254.148
Ayuntamiento de Getxo	456.244
Ayuntamiento de Irun	700.326
Euskal Fundoa	1.220.111
Otros Ayuntamientos	3.500.000
Total	59.944.398

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por dichas instituciones.

Nos encontramos, entonces, con que la CAE estaría destinando en torno a 60 millones de euros a AOD.

Demandas a las instituciones públicas

Por las dificultades encontradas durante la elaboración de este cálculo, instamos a las instituciones a establecer medidas que lleven a mejorar los siguientes aspectos:

1. *Transparencia:* Asegurar el acceso a documentos e información pública por parte de la ciudadanía.

Si bien la mayoría de las instituciones han respondido satisfactoriamente a las solicitudes de información¹⁶, de manera oral o escrita, sería interesante que los

¹⁴ En el caso de la Diputación Foral de Álava el Programa de Cooperación depende de la Dirección del Gabinete del Diputado General. El presupuesto destinado a este programa no se refleja en una única partida y éstas aparecen intercaladas entre otras sin una identificación clara. De acuerdo a las descripciones parece que las partidas "Trabajos de identificación y evaluación proyectos subvencionados países en vías de desarrollo", "Fondo Solidaridad Ayuda Países en Vías de Desarrollo", "Euskal Fundoa, Proyectos 2006", "Proyectos Cofinanciación Plurianuales" y "Amigos RASD, mantenimiento infraestructura sanitaria año 2006" compondrían el Programa de Cooperación, 2.600.928 euros en cómputo total. Sin embargo, esta cifra no cuadra con la gestionada por el Programa de Cooperación, por lo que utilizaremos como referencia los datos facilitados por este departamento.

¹⁵ Esta cifra no contempla ni los gastos de personal ni de gestión.

¹⁶ Cabe resaltar la negativa del Ayuntamiento de Barakaldo, sin una argumentación fundada.

presupuestos destinados a AOD, así como las memorias de ejecución, estuvieran disponibles en los espacios de sus páginas Web reservados a la cooperación al desarrollo.

2. *Rendición de cuentas:*

Sería interesante realizar este ejercicio utilizando las liquidaciones presupuestarias, es decir los gastos reales destinados a cooperación al desarrollo. Sin embargo, nos metemos en un campo aún más farragoso en cuanto a la uniformidad (sería necesario determinar qué fase utilizar como referencia: autorización del gasto, disposición del gasto, reconocimiento de la obligación, ordenación del pago y pago material) y claridad de los datos.

3. *Homologación:* Uniformidad de los sistemas de cómputo.

No existe un criterio único aplicable a la hora de establecer los montos de AOD. Tanto la estructura presupuestaria, como las fases de ejecución y los compromisos plurianuales permiten diferentes interpretaciones de las cifras.

a. En relación a la estructura presupuestaria, en algunos casos la AOD se reparte entre diversas partidas dentro de un programa más amplio sin una identificación clara; en otros es una subpartida de una partida más grande, cuyo destino no está especificado, de manera que bien podría ser un mayor aporte a cooperación o bien algo distinto.

b. La existencia de cuatro fases de ejecución presupuestaria hace que sea necesario establecer un criterio común para que los datos entre instituciones sean comparables. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)¹⁷ de la OCDE actualmente utiliza el principio de caja, que se corresponde con el pago.

c. En cuanto a los compromisos plurianuales habría que definir también si los gastos que se extienden a otros ejercicios corresponden al presupuesto presente o a los siguientes. El criterio que se establezca en este caso será decisivo a la hora de determinar el criterio a utilizar en la ejecución presupuestaria, de manera que ambos datos sean comparables.

3. *Coordinación*

En consonancia con la idea anterior, sería conveniente crear un sistema de articulación, que conlleve la homogeneización de estos criterios entre las distintas administraciones públicas vascas, siguiendo criterios coherentes con los recomendados por las instituciones de carácter nacional e internacional.

¹⁷ El CAD es el principal órgano de la OCDE para las cuestiones relativas a la cooperación con los países en desarrollo. Entre otras tareas, publica estadísticas e informes sobre la AOD de sus estados miembro –los 23 principales donantes bilaterales (22 países más la Comisión Europea)– y revisa periódicamente sus programas de cooperación. Así, el DAC es el órgano que define las directivas para la contabilización de la ayuda.

5.2. Vía cooperación estatal

La Disposición Adicional Primera de la Constitución ampara los derechos históricos de los territorios forales. Esto se concreta, tal y como mencionábamos más arriba, en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, que reconoce la existencia de un sistema de financiación singular para la CAE, regulado por el Concierto Económico. De acuerdo a éste último, las tres Haciendas Forales cuentan con autonomía fiscal y financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, contribuyendo a soportar las cargas del Estado por aquellas competencias que éste sigue ejerciendo, por no haber sido transferidas. Esta aportación se lleva a cabo a través de un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de los tres Territorios Históricos.

De esta manera, a través del Cupo, la CAE estaría contribuyendo a cofinanciar, entre otras, la política de cooperación internacional llevada a cabo por el gobierno central. Para calcular en qué medida, necesitamos analizar dos componentes:

- a. Por un lado, el índice de imputación. Es decir, el peso relativo imputable a la CAE, en relación al conjunto del Estado.
- b. Por otro, la base sobre la que aplicar dicho índice. En el caso que nos ocupa nos fijaremos en las previsiones de AOD de la administración pública, que se concreta en el marco presupuestario del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI).

Cuadro 3. Marco presupuestario del Plan Anual de Cooperación Internacional 2006, por instrumentos (en euros).		
AOD multilateral	1.247.342.989	38,56%
<i>Aportaciones a la UE</i>	<i>647.840.000</i>	<i>20,03%</i>
<i>Contribuciones a OIF</i>	<i>267.280.842</i>	<i>8,26%</i>
<i>Contribuciones a OInF</i>	<i>58.572.147</i>	<i>1,81%</i>
<i>Otras aportaciones</i>	<i>273.650.000</i>	<i>8,46%</i>
AOD bilateral neta	1.818.836.962	56,22%
<i>Cooperación bilateral reembolsable neta</i>	<i>313.113.318</i>	<i>9,68%</i>
<i>Créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo</i>	<i>180.000.000</i>	<i>5,56%</i>
<i>Fondo de Ayuda al Desarrollo multilateral</i>	<i>56.350.000</i>	<i>1,74%</i>
<i>Microcréditos</i>	<i>76.763.318</i>	<i>2,37%</i>

Cooperación bilateral no reembolsable	1.505.723.643	46,55%
<i>Operaciones de deuda</i>	456.000.000	14,10%
<i>Programas/proyectos</i>	497.598.655	15,38%
<i>Ayudas/subvenciones a ONGD</i>	552.124.988	17,07%
Acción humanitaria bilateral	140.798.216	4,35%
Sensibilización y educación para el desarrollo	27.985.457	0,87%
Total	3.234.963.624	100%

Fuente: PACI 2006.

A la hora de definir tanto el índice de imputación como la base sobre la que aplicarlo nos encontramos con tres hipótesis diferentes que pasamos a analizar a continuación:

- Primera hipótesis:

Tal y como establece la Ley 13/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del Cupo para el quinquenio 2002-2006, éste se calcula mediante la aplicación del índice de imputación, basado en la renta de los Territorios Históricos en relación con la del Estado, sobre las cargas del Estado no asumidas por la CAE. Actualmente¹⁸ ese índice está establecido en el 6,24%. Para determinar las cargas no asumidas, se deduce del Presupuesto del Estado la asignación presupuestaria total correspondiente a las competencias transferidas a la CAE, aplicando el índice de imputación sobre el monto resultante. De esta manera la CAE asume proporcionalmente el coste de aquellas competencias que el Estado ejerce a su servicio.

Partiendo de la premisa de que las competencias de exteriores no han sido transferidas, dado que el Cupo supone financiar el 6,24% de dichas competencias, tendría sentido decir que a través del Cupo la CAE está financiando también el 6,24% del presupuesto previsto en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) en la parte que corresponde a los diferentes ministerios que componen la Administración General del Estado (AGE).

¹⁸ Pendiente de que se resuelva la negociación del Cupo para el quinquenio 2007-2012.

Cuadro 4. Marco presupuestario del PACI 2006, por entidades donantes (en euros).			
Agentes	AOD multilateral	AOD bilateral neta	Total AOD neta
M ^o Administraciones Públicas	45.024	735.629	780.653
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	753.000	4.570.773	5.323.773
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	56.157.821	679.082.202	735.240.023
Ministerio de Cultura	-	1.654.671	1.654.671
Ministerio de Defensa	-	48.830.278	48.830.278
M ^o Economía y Hacienda	915.123.072	456.970.466	1.372.093.538
Ministerio Educación y Ciencia	-	9.411.501	9.411.501
Ministerio de Fomento	181.580	1.024.909	1.206.489
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	274.008.477	262.725.345	536.733.822
Ministerio de Interior	-	11.644.236	11.644.236
Ministerio de Medio Ambiente	-	5.927.130	5.927.130
M ^o Sanidad y Consumo	263.914	3.623.472	3.887.386
M ^o Trabajo y Asuntos Sociales	810.101	31.325.478	32.135.579
Ministerio de Vivienda	-	137.410	137.410
Otros organismos públicos	-	19.302.200	19.302.200
Total AGE	1.247.342.989	1.536.965.500	2.784.308.489
Total CCAA	-	343.180.148	343.180.148
Total EELL	-	107.474.987	107.474.987
Total AOD neta española	1.247.342.989	1.987.620.635	3.234.963.624

Fuente: PACI 2006.

Así, aplicando el 6,24% sobre los 2.784.308.489 euros presupuestados para el 2006 por la Administración General del Estado concluiríamos que la CAE estaría aportando 173.740.850 euros vía cooperación estatal. Recapitulando, el aporte de la CAE ascendería a 234 millones de euros:

Cuadro 5. Estimación aporte CAE en 2006, según la hipótesis 1 (en miles de euros).		
Vía presupuesto de la CAE	60.000,00	25,67%
Vía cooperación estatal	173.740,85	74,33%
Total	233.740,85	

Fuente: Elaboración propia.

- Segunda hipótesis

La metodología propuesta en la primera hipótesis es la que utilizamos en el documento “Cálculo de la aportación de las Instituciones Públicas de la CAPV para el año 2005” (ver Anexo). Ésta tiene la virtud de la facilidad de aplicación y adaptabilidad a las variaciones anuales del presupuesto de gastos. Sin embargo, no es completamente fiel a la establecida en los capítulos II y III de la Ley 13/2002 para el cálculo del Cupo. Según éstos, en un primer paso se establece el cupo líquido del año base, en función de las competencias no asumidas por la CAE y el índice de imputación. Para los cuatro años siguientes, las aportaciones se determinan mediante la aplicación de un índice de actualización sobre el importe acordado para el año base. Dicho índice de actualización es el cociente entre la previsión de ingresos del Estado por tributos concertados para cada año y los mismos conceptos tributarios en el año base. De esto se desprende que en el año base se determinan cuáles son las partidas vinculadas a las competencias no asumidas y cuál es el nivel de gasto para estas partidas y, en los cuatro años siguientes, simplemente se actualiza esa cifra en base a la evolución de los ingresos, sin tener en cuenta la tendencia que sigue el presupuesto de gastos para dichas partidas.

De esta manera, habría que hacer el ejercicio en referencia a las partidas negociadas en el Cupo de 2002, año en el que el ratio AOD/RNB rondaba el 0,24%⁹⁹, al margen de los compromisos posteriores del gobierno de Rodríguez Zapatero de duplicar esta cifra para el 2008, que han ido teniendo un claro reflejo en los presupuestos anuales a partir del 2005.

De acuerdo al marco presupuestario del PACI 2002, el aporte de la AGE para AOD ascendía a 1.442 millones de euros. El índice de actualización del cupo para el año 2006 estaría en torno al 1,45 (pendiente de confirmar con la liquidación definitiva que se efectúa en mayo de cada año). Con estos datos nos encontraríamos, entonces, en el siguiente escenario:

Cuadro 6. Estimación aporte CAE en 2006, según la hipótesis 2 (en miles de euros).		
Vía presupuesto de la CAE	60.000,00	31,43%
Vía cooperación estatal	130.885,33	68,57%
Total	190.885,33	

Fuente: Elaboración propia.

⁹⁹ Dato obtenido a partir del marco presupuestario del PACI 2002 y la Contabilidad Nacional de España Base 2000 del INE.

- Tercera hipótesis:

Pasemos ahora a analizar un escenario diferente. Según el Derecho Fiscal, los impuestos son pagos exigidos por las administraciones públicas sin que haya una contraprestación directa con el contribuyente. Se trata de una contribución coactiva de los ciudadanos al sostenimiento de los gastos públicos del Estado, detallados en sus Presupuestos Generales. Por tanto, no existe una vinculación directa entre los ingresos y un gasto determinado. Así, podríamos entender que, en el caso del Cupo, si bien a la hora de hacer el cálculo se tienen en cuenta exclusivamente las competencias ejercidas por el Estado, contablemente el aporte de las Haciendas vascas se incorpora al conjunto de ingresos que, indistintamente, financian el presupuesto de gastos. De esta manera, la contribución de la CAE a la financiación del PACI no equivaldría al índice de imputación del Cupo, sino al peso de éste sobre el presupuesto de ingresos de la Administración General del Estado. De acuerdo al capítulo VII de Financiación de los Entes Territoriales, del Presupuesto para 2006 el Estado tenía previsto ingresar por concepto de Cupo del País Vasco 1.374.060 miles de euros, siendo el presupuesto total de ingresos 129.546.270,69 miles de euros. Esto supone que el aporte de la CAE representó el 1,06% del presupuesto de ingresos del Estado.

En este caso, a la hora de aplicar este índice sobre el presupuesto del PACI 2006, tenemos que tener en cuenta no sólo la parte correspondiente a la AGE sino también la de las CCAA y EELL. Esto se debe a que los Entes Territoriales se financian, en parte, de las transferencias que les hace el Estado. Seguimos en este caso, para las CCAA y EELL, la misma lógica que hemos seguido en esta hipótesis para el Estado: los ingresos de cada una de las instituciones financian los gastos de la misma, sin una correlación específica entre determinados ingresos y determinados gastos. En el caso de las CCAA, el aporte del Estado supone en torno al 50% de los ingresos de éstas; para los municipios, la contribución del Estado ronda el 20%²⁰. Aplicaremos estos índices sobre los datos referentes a los Entes Territoriales del cuadro 4.

Además, para hacer el cálculo de una manera más precisa tenemos que descontar del Total CCAA y Total EELL la parte correspondiente al Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales y los ayuntamientos vascos, para el caso de la CAE, y el Gobierno de Navarra y los ayuntamientos navarros para el caso de la Comunidad

²⁰ Fuente: *Análisis comparativo de los ingresos de los Entes Territoriales (CCAA-EELL) 1993-2005*. Ministerio de Administraciones Públicas.

Foral de Navarra (CFN), dado que la financiación de estas instituciones no sigue el Régimen Común y, por tanto, no procede del Estado sino de sus propias Haciendas Forales.

De acuerdo al Marco Presupuestario del PACI, de los 343.180.147 euros que aportan las CCAA 48.111.743 corresponden al Gobierno Vasco y al Gobierno de Navarra. A la hora de hacer el cálculo para los EELL nos encontramos con una dificultad adicional y es que el PACI 2006 no desglosa el aporte de cada uno de éstos. Proponemos para hacer el ejercicio descontar 12 millones de euros, una cifra similar a la correspondiente a las EELL de ambas comunidades en la liquidación de 2005. Así, aplicando el coeficiente de aportación (1,06%) sobre la suma del Marco Presupuestario del PACI 2006, una vez descontados los conceptos mencionados, concluimos que el aporte de la CAE a AOD a través del Cupo ascendería a 31.279.939,49 euros.

Cuadro 7. Aporte vía cooperación estatal según la hipótesis 3 en 2006 (en euros).	
AGE	2.784.308.489
0,5 x (CCAA – CAE – CFN)	147.534.202
0,2 x (EELL – CAE – CFN)	19.094.997
Total	2.950.937.688
1,06%	31.279.940

Fuente: Elaboración propia.

En este nuevo escenario, aunque el aporte a través del Cupo sigue teniendo un peso importante, un tercio del total, la responsabilidad recae en mayor medida en los presupuestos de las instituciones de la CAE.

Cuadro 8. Estimación aporte CAE en 2006, según la hipótesis 3 (en miles de euros).		
Vía presupuesto de la CAE	60.000,00	65,73%
Vía cooperación estatal	31.279,94	34,27%
Total	91.279,94	

Fuente: Elaboración propia.

- Selección de hipótesis:

Una vez expuestas las tres hipótesis, nos encontramos en la necesidad de decantarnos por una de ellas. Pasemos, primeramente, a analizar el asunto de las competencias. La Constitución Española no establece específicamente a quién le atañen las competencias de cooperación internacional. De acuerdo al artículo 149 de la Constitución, las relaciones internacionales son competencia exclusiva del Estado. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha matizado este término, estableciendo como competencia exclusiva del Estado aquellas relaciones que generan obligaciones jurídicas (tratados internacionales), permitiendo a las autonomías el desarrollo de actividades relativas a sus competencias que tengan relevancia externa, sin comprometer el poder exterior del Estado²¹.

La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación al Desarrollo en su artículo 3 establece que la política de cooperación internacional para el desarrollo es parte de la acción exterior del Estado, lo cual se ratifica en el Plan Director de Cooperación Española 2005-2008. El hecho de que se hable de acción exterior (susceptible de ser desarrollada por los distintos niveles administrativos) y no de política exterior (exclusiva del Gobierno del Estado) abre el espacio a la cooperación al desarrollo gestionada a nivel autonómico y local²². Posteriormente, en el artículo 20 se refiere a la cooperación al desarrollo realizada desde las CCAA y EELL como “expresión solidaria de sus respectivas sociedades”, “que se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados”.

Así, si bien no existe claridad normativa en cuanto a la competencia de cooperación, los gobiernos autónomos y entes locales han ido ejerciendo competencias en este campo, con el visto bueno de la Ley de Cooperación al Desarrollo²³ y el

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 25 de mayo.

²² El informe *La cooperación al desarrollo de las entidades locales* recientemente publicado por la Federación Española de Municipios y Provincias, dentro del convenio suscrito en diciembre de 2005 con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación para el fortalecimiento de coordinación con la cooperación descentralizada, afirma: “La autonomía local, reconocida en los artículos 140 y 141 de la Constitución y que en el marco europeo se consagra con la Carta europea de autonomía local promovida por el Consejo de Europa, faculta a los Entes Locales para actuar en materia de relaciones internacionales, sin perjuicio de la primacía que corresponde al Gobierno en este ámbito de competencia”.

²³ El artículo 23.2 de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que define las funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, dice en su apartado b) que uno de sus objetivos es: “El mayor grado de eficacia y eficiencia en la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos de cooperación al desarrollo impulsados por las distintas Administraciones públicas, plenamente autónomas a esos efectos, en el marco de sus respectivas competencias”.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En este sentido, la falta de claridad sobre la exclusividad de la competencia de cooperación pondría de alguna manera en cuestión la pertinencia de imputar el 6,24% sobre el marco presupuestario del PACI por lo que corresponde a competencias de exteriores. De hecho, en la lógica de las hipótesis 1 y 2 si la cooperación no formara parte de las competencias exclusivas del estado, nos encontraríamos en un cuarto escenario en el que vía cooperación estatal no se imputaría nada y toda la responsabilidad recaería sobre las instituciones públicas vascas.

Por otro lado, de acuerdo al capítulo sobre Política Exterior del Informe Económico y Financiero de los Presupuestos Generales del Estado, “Para Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el ámbito del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se destinan 1.592 millones de euros. [...] la dotación total para AOD, incluida en los presupuestos tanto en la política de exteriores como en otras políticas alcanza un importe de 3.274,69 millones de euros [...]. Si a ello se unen las previsiones de condonación de deuda y de aportación de los Entes Territoriales la cuantía de la AOD ascenderá en 2007 a 4.376,71 millones de euros”. De acuerdo a este criterio de clasificación, no todas las acciones de cooperación internacional son política de exteriores y, por tanto, deberíamos distinguir en el Cuadro 4, qué competencias están transferidas y cuáles no, aplicando en las hipótesis 1 y 2 el 6,24% exclusivamente sobre los presupuestos comprometidos en relación a las políticas vinculadas a las competencias no asumidas por la CAE. La escasa información que trasciende de las negociaciones del cálculo del Cupo y la complejidad de analizar el gasto de AOD desde las previsiones y estructura de la Ley de Presupuestos Generales²⁴, dificultan la posibilidad de profundizar en este razonamiento.

En tercer lugar, las hipótesis 1 y 2 tienen un peligro y es el de dejar descansar sobre la cooperación estatal el peso de la responsabilidad y dejarnos llevar por la autocomplacencia de los logros ya alcanzados. Teniendo en cuenta, como mencionábamos, los compromisos adquiridos por el Estado de alcanzar el 0,5% de la RNB para el final de esta legislatura y el 0,7% en 2012; y, por otro lado, que el índice de imputación se determina básicamente en función de la renta de los tres Territorios Históricos en relación a la del Estado, bastaría con que éste cumpliera con sus compromisos para que la CAE se ubicara también en torno al 0,7%, restando toda responsabilidad a las instituciones públicas de la CAE.

²⁴ *Presupuesto y Gasto Público 46-(I-2007). Evolución y Orientación del Gasto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)*. Leire Pajín.

Vinculado al argumento anterior cabe también plantearse otro desequilibrio. Tal y como veremos más adelante en el apartado *III. A cada cual lo suyo* y en base a la Ley de Aportaciones, las administraciones públicas de la CAE, en su conjunto, gestionan casi el 90% de los ingresos provenientes de los impuestos concertados, delegando en el gobierno estatal la gestión del 9% del total de recursos disponibles (ingresos concertados y propios). Sin embargo, por la gestión que el Estado hace de esos recursos, la CAE se atribuye un monto equivalente al 40% del compromiso en la primera hipótesis y al 30% en la segunda²⁵.

La segunda hipótesis, por su parte, si bien es la más fiel a la metodología del Cupo, tiene el inconveniente de no responder a las variaciones reales del presupuesto, al referirse el aporte, a lo largo de los cinco años, siempre a los gastos previstos en el año base, sin contemplar una cláusula de revisión.

La tercera hipótesis pretende diferenciar los criterios políticos, a partir de los cuales se establece la aportación de la CAE al Estado, de los criterios contables, según los cuales, la aportación del Cupo pasaría a formar parte del presupuesto de ingresos sin una vinculación directa con el presupuesto de gastos²⁶. Si tomamos el Libro Rojo 2006 de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y analizamos el apartado en el que se definen las políticas de gasto, podemos observar cómo en el caso de la política de Agricultura, Pesca y Alimentación, se especifican los fondos vinculados a ésta provenientes de la UE. Sin embargo, si analizamos las políticas vinculadas a las competencias no transferidas, no se hace ninguna mención a los fondos provenientes del Cupo. Esto parece confirmar que, una vez que en el año base se determina la cantidad que le corresponde soportar a la CAE por las competencias no transferidas, no existe un vínculo directo del empleo de dichos recursos para soportar las mencionadas políticas. De hecho, la metodología utilizada para el cálculo de los cuatro años siguientes al año base de cada quinquenio, no se refiere a la política de gastos sino a la evolución del presupuesto de ingresos del Estado en lo que se refiere a los impuestos concertados²⁷.

²⁵ Concretando esta idea en cifras, la contribución vía cooperación estatal de la primera hipótesis ascendía a 173.741 millones de euros, cerca del 0,3% del PIB de la CAE; en el caso de la hipótesis 2, los 130.885 euros representaban más del 0,2%. Teniendo en cuenta que el compromiso internacional es alcanzar al menos el 0,7%, estaríamos hablando de que el peso del aporte vía cooperación estatal supondría entre el 30 y el 40% de ese compromiso, según la hipótesis.

²⁶ No pretendemos con esta afirmación poner en duda el vínculo existente entre el Cupo y las competencias no asumidas, sino analizar el funcionamiento efectivo de los Presupuestos Generales del Estado.

²⁷ Ley 13/2002, de 23 de mayo, artículos 9 y 10: “El cupo líquido correspondiente a los años del quinquenio posteriores al año base se determinará provisionalmente por aplicación de un índice de actualización a dicho concepto [...]”; “El índice de actualización es el cociente entre la previsión de ingresos por tributos concertados [...] y los ingresos [...] previstos por el Estado por los mismos conceptos tributarios en el año base del quinquenio”.

Esta tercera hipótesis, en relación al reparto de responsabilidades entre los cuatro niveles administrativos (Estado, Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y ayuntamientos), que anteriormente mencionábamos, es la que más se acerca al equilibrio. Es decir, a partir de un aporte del 9% de los ingresos de la CAE imputaríamos vía cooperación estatal en torno al 8% del compromiso del 0,7% del PIB autonómico.

En base a los razonamientos anteriores, nos inclinamos por la tercera hipótesis. Así, teniendo en cuenta los dos componentes analizados, y poniendo el total de la AOD vasca en relación al PIB nos encontraríamos rozando el 0,15%²⁸; lejos del compromiso del 0,7%, lejos del promedio del CAD (0,33% en 2005) y lejos de los compromisos de la UE.

Cuadro 9. AOD aportada por la CAE respecto al PIB en 2006 (en miles de euros).		
Vía presupuesto de la CAE	60.000	65,73%
Vía cooperación estatal (Cupo)	31.280	34,27%
Total	91.280	
PIB pm de la CAE	61.935.000 ²⁹	
% PIB	0,15%	

Fuente: Elaboración propia.

Estas cifras nos pondrían por debajo del objetivo de la Cumbre de Barcelona³⁰ de alcanzar los estados miembro de la UE para 2006, de manera individual, al menos el 0,33% de la Renta Nacional Bruta. Y lejos, también, de los nuevos compromisos: la Comisión Europea en su comunicado 133 de 2005 propone a los Estados miembro que conformaban la UE-15 que alcancen de manera individual el 0,51% del PIB para 2010.

Veamos ahora los datos per cápita. Tomando como referencia los datos del INE, la población de la CAE a 1 de enero de 2006 ascendía a 2.133.684 personas. Hablaríamos entonces de 42,78 euros per cápita.

²⁸ La utilización de la primera hipótesis nos ubicaría en el 0,38% y la segunda en el 0,31%.

²⁹ Fuente: EUSTAT.

³⁰ Reunión del Consejo Europeo en Barcelona de marzo de 2002. Encuentro anual de primavera para tratar la situación económica, social y medioambiental de la Unión, donde se analizó el acuerdo alcanzado por los Ministros de Asuntos Exteriores de cara a la Conferencia sobre la Financiación al Desarrollo de Monterrey.

Recientemente el Gobierno Vasco ha publicado los datos relativos a la evolución de la economía vasca en el 2006, destacando 13 años de crecimiento ininterrumpido, superando en un 25% la renta de la UE. Esto nos pone a la altura de los Países Bajos, Dinamarca o Suecia, tres de los cinco países que llevan años superando el 0,7%, con AOD per cápita superiores a 250 euros.

Mientras el PIB per cápita de la CAE ha crecido en los últimos cinco años (2002-2006) en torno a 7.000 euros, la AOD per cápita sólo se ha incrementado en 7 euros en el mismo período, el 0,1%.

Estos datos nos sitúan ante la realidad de que el camino por recorrer para equipararnos con los donantes más comprometidos es todavía muy largo, y deberían servirnos para no caer en la autosatisfacción.

Desgravaciones fiscales

En una publicación anterior (ver anexo), en la que presentábamos una aproximación al ejercicio que aquí estamos realizando para el año 2005, planteábamos una tercera fuente de financiación que en este estudio omitimos. Sugeríamos entonces la hipótesis de incluir como un tercer componente de la contribución de la CAE a AOD lo que las Haciendas Forales dejaban de ingresar por las desgravaciones del IRPF e Impuesto de Sociedades por donaciones a ONGD. Sin embargo, tras consultarlo con diferentes fuentes, no existe unanimidad sobre la pertinencia de incluir este componente en el cálculo. Tomando como referencia las directivas del CAD, que son las que determinan los criterios de cómputo de la ayuda, éstas no contemplan dicha posibilidad. Teniendo en cuenta que este rubro resulta marginal y la decisión de tenerlo o no en cuenta no genera una variación significativa en el cómputo total, optamos por no incluirlo para la elaboración de este estudio.

5.3. Sin deuda

Al hacer los cálculos del apartado anterior, en lo relativo a la AOD vía cooperación estatal, hemos tenido en cuenta el total del presupuesto de cooperación de la Administración General del Estado, incluidos los conceptos relacionados con la deuda externa. Existe, sin embargo un serio debate a nivel internacional sobre la pertinencia o no de computar como AOD los conceptos vinculados a la deuda³¹.

Si bien el CAD acepta la contabilización de la cancelación de deuda, en sus propios informes, a la hora de analizar los datos, refleja los desvíos que ésta está

³¹ Para profundizar en los debates ver www.observatoriodeuda.org y www.eurodad.org.

generando. De acuerdo a su último Informe sobre Cooperación al Desarrollo³², el crecimiento de la AOD de los países miembro de la UE-15, entre 2004 y 2005 fue del 28,5%; pero una vez descontadas las operaciones de alivio de la deuda el crecimiento real desciende hasta el 5%, dándose el caso de países que incluso habiendo aumentado en términos globales su AOD por encima de la media, en términos reales habían disminuido su AOD respecto al año anterior.

Así mismo, el último titular del CAD³³ anuncia un retroceso del 5% en las cifras de ayuda al desarrollo entre 2005 y 2006. El origen de la caída se achaca al fuerte incremento de la AOD en 2005 basado en gran medida en las cancelaciones de deuda con Nigeria e Irak. De igual forma, se prevé que las cifras de ayuda sigan cayendo en 2007 por la disminución de las cancelaciones de deuda.

En esta línea, vamos a repetir el ejercicio anterior, descontando las partidas relacionadas con las operaciones de deuda. Para ello vamos a seguir la metodología propuesta por el Observatorio de Deuda en la Globalización³⁴. Retomemos los datos del Cuadro 3, en el que se refleja el presupuesto de AOD española neta por instrumentos. Se trataría de descontar las *Operaciones de Deuda*, los *Créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo*³⁵ y las *Contribuciones a Organismos Internacionales Financieros*.

Cuadro 10. Presupuesto AOD neta española 2006 por instrumentos, sin deuda (en euros).		
AOD multilateral	980.062.147	42,03%
AOD bilateral neta	1.351.620.635	57,97%
Total	2.331.682.782	100%

Fuente: PACI 2006.

³² "Development Co-operation Report 2006". OCDE.

³³ "Development aid from OECD countries fell 5.1% in 2006".

www.oecd.org/document/17/0,2340,en_2649_33721_38341265_1_1_1_1,00.html

³⁴ www.debtwatch.org/documents/enprofunditat/Estat_espanyol/Xifres_Estadistiques/castella/evoluciaoaod.php

³⁵ Son un instrumento del Ministerio de Economía y Hacienda que fomentan la exportación de empresas españolas, mediante créditos blandos ligados a la compra de bienes y servicios españoles. Estos créditos aumentan la deuda del país receptor, no dinamizan las economías locales y al estar ligados a la exportación no garantizan que estén atendiendo a las necesidades más urgentes del país receptor. Los exámenes realizados por el CAD a la cooperación española (el último en 2002) han instado a ésta a reducir el peso de los créditos FAD y garantizar que realmente se orienten a la lucha contra la pobreza. La nueva Ley de la Deuda Externa en su disposición transitoria primera establece el compromiso de presentar un Proyecto de Ley que regule el FAD. Mientras se establece un mecanismo de regulación de este instrumento, de manera que se garantice que no generen nuevos impactos negativos a nivel económico, social y ambiental de los países destinatarios, se considera procedente eliminar también este instrumento para calcular la AOD libre de deuda.

Si volvemos a repetir el ejercicio anterior a partir de estos datos nos encontramos con la siguiente foto, una centésima por debajo del cálculo anterior:

Cuadro 11. Estimación aporte CAE 2006, sin deuda (en miles de euros).	
Vía presupuesto de la CAE	60.000,00
Vía cooperación estatal	26.482,11
TOTAL	86.482,11
% sobre PIB de la CAE	0,14%

Fuente: Elaboración propia.

III. A CADA CUAL LO SUYO

El gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero ha establecido un calendario para cumplir con los acuerdos internacionales vinculados con la Ayuda Oficial al Desarrollo. Así, conforme a los compromisos electorales, para el final de la presente legislatura (2008) la AOD del estado deberá alcanzar el 0,5% de la RNB. Como un paso más, y en el contexto de los compromisos adquiridos por la UE en el 2005, gracias a la presión realizada por las organizaciones de la sociedad civil a través del Llamado Global de Acción contra la Pobreza (GCAP por sus siglas en inglés, campaña Pobreza Cero en el Estado), el Gobierno se ha comprometido a alcanzar el 0,7% de la RNB para el final de la siguiente legislatura (2012).

Dado que el compromiso del 0,7% de la RNB se ha de alcanzar mediante el uso de fondos públicos y que éstos se gestionan en distintos niveles administrativos (estatal, autonómico, provincial y municipal), tendría sentido buscar una corresponsabilidad entre las distintas administraciones. De hecho, el propio Zapatero en septiembre de 2005 reclamó a las autonomías un mayor esfuerzo solidario para alcanzar el compromiso del 0,5% en 2008³⁶. Complementando la AOD del Estado, la ayuda procedente de la cooperación descentralizada (CCAA y EELL) ha venido cobrando protagonismo desde su origen en los años ochenta hasta representar en 2005 un 26% de la AOD bilateral neta, lo que significa un 16% de la AOD total³⁷.

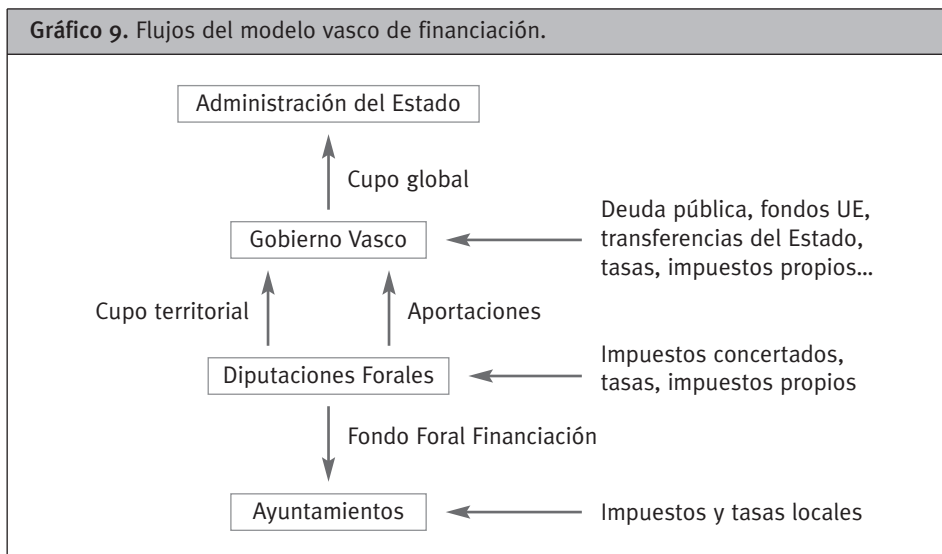
Esto nos lleva a la necesidad de establecer un criterio de aporte para cada nivel, de cara a contribuir a alcanzar, en conjunto, el compromiso adquirido por el Estado. Antes de continuar, sin embargo, quisiéramos apuntar que la correspon-

³⁶ Zapatero: *La ayuda al desarrollo situará a España a la cabeza de la UE y del mundo*. www.psoe.es

³⁷ *Seguimiento del PACI 2005*. MAEC, SECI, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

sabilidad económica de la que hablamos debería ir acompañada de capacidad de co-decisión en las políticas. Sobre este aspecto profundizaremos posteriormente en la segunda parte de este estudio.

Para establecer un hipotético reparto de responsabilidades en la CAE consideramos que es necesario tener en cuenta la especificidad del modelo vasco de financiación. La Hacienda vasca se organiza en tres niveles: la Hacienda General del País Vasco, las tres Haciendas Forales y las Haciendas Locales. Las Haciendas Forales hacen el ejercicio más fuerte de recaudación, al ser ellas las que gestionan los ingresos derivados del Concierto Económico³⁸. A partir de estos ingresos, los Territorios Históricos contribuyen al sostenimiento de las cargas del Estado no asumidas por la CAE, a través del Cupo; sufragan cerca del 90% de las cargas generales del País Vasco, a través de sus aportaciones a la Hacienda General, reguladas por la Ley de Aportaciones; emiten un flujo financiero hacia los municipios, basado en las facultades de tutela financiera que las Diputaciones tienen en materia de Entidades Locales, que supone casi la mitad del total de ingresos que éstos obtienen; y, finalmente, las Diputaciones gestionan la parte restante.



Fuente: *Concierto Económico Vasco*. Diputación Foral de Gipuzkoa, 2003.

³⁸ Ley que regula las relaciones económico-financiero-tributarias entre la CAE y el Estado, pactada entre el Estado y representantes del Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales.

Tratar de hacer este ejercicio teniendo en cuenta con absoluta escrupulosidad todos los elementos del sistema vasco de financiación nos llevaría a un trabajo de gran complejidad y poca divulgación. No buscamos la realización de un ejercicio de gran precisión matemática, sino el diseño de una propuesta de articulación de la corresponsabilidad entre los diferentes niveles administrativos. En este sentido, nos vamos a permitir simplificar el esquema de distribución, intentando mantener el rigor necesario para que las conclusiones obtenidas sean válidas³⁹.

Pasemos a analizar cada una de las relaciones. Comencemos por el reparto vertical. Según la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al período 2007-2011, de cada 100 euros recaudados por las Haciendas Forales y gestionados en la CAE 70,04 serán ejecutados por el Gobierno Vasco, 13,5 por las diputaciones y 16,39 por los ayuntamientos⁴⁰.

Dicho coeficiente, denominado coeficiente de distribución vertical, se aplica sobre los ingresos de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto (procedentes de la recaudación de tributos concertados y los intereses líquidos devengados de los mismos), deducida la cantidad a pagar al Estado (Cupo líquido, compensaciones y financiación de ampliaciones de la Ertzantza) y otras deducciones especiales.

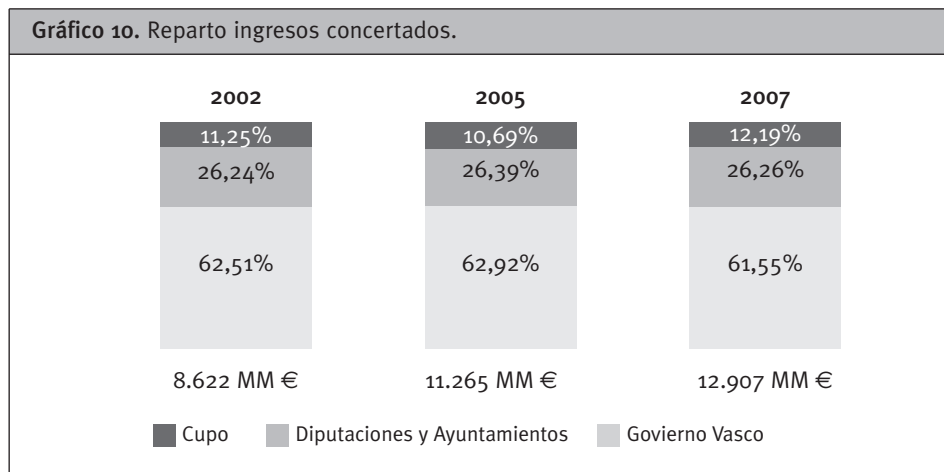
Éste podía ser un criterio simple que sirviera como referencia a la hora de hacer el reparto entre los distintos niveles dentro de la CAE. Sin embargo, si reconocemos la existencia de un aporte de la CAE a AOD vía cooperación estatal, el hecho de que el coeficiente vertical se aplique una vez descontado el Cupo, nos dejaría un esquema incompleto.

Vamos, entonces, a intentar reconstruir el dibujo completo. Si tomamos como referencia la cifra total de ingresos por impuestos concertados, el monto destinado al Cupo y los porcentajes de reparto establecidos en la Ley de Aportaciones, y

³⁹ Para quien desee profundizar más en la materia puede acudir a las leyes 6/2002 y 2/2007, de *Metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, aplicables en lo referente a impuestos concertados, y al *Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca*, para el sistema tributario vasco en su globalidad.

⁴⁰ Diario El Correo, Economía, *Diputaciones y Gobierno Vasco alcanzan un acuerdo sobre la futura Ley de Aportaciones*. 19/01/2007.

analizando los datos para los años 2002, 2005 y 2007⁴¹, los porcentajes de reparto de los ingresos entre los distintos niveles administrativos quedarían de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia.

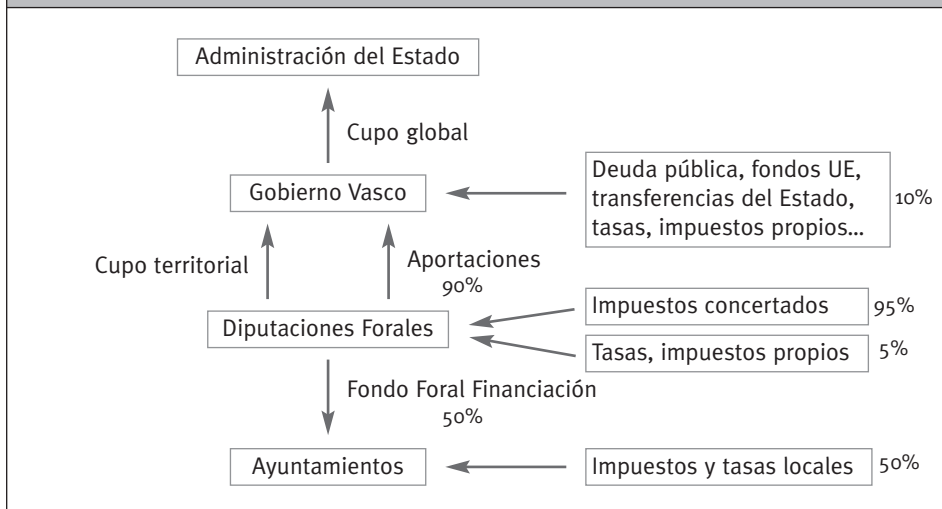
Haciendo un promedio, podríamos decir que un 11% de la recaudación de las Diputaciones Forales se destina al pago del Cupo, un 27% es gestionado por ellas y los Ayuntamientos y el 62% restante es transferido al presupuesto del Gobierno Vasco.

De acuerdo a la recomendación de la propuesta de Ley de Aportaciones de que la asignación a los Ayuntamientos sea al menos del 54,7% de los recursos forales, podríamos decir que del 27% gestionado por las Diputaciones y Ayuntamientos un 15% correspondería a estos últimos y el 12% restante sería lo que de toda la recaudación las Diputaciones conservarían para su propia gestión.

Este análisis, sin embargo, no es del todo riguroso, dado que como observábamos en el Gráfico 9, los ingresos provenientes de los tributos concertados no son los únicos ingresos de las administraciones de la CAE. Veamos qué ocurre si tenemos en cuenta el 100% de los recursos:

⁴¹ Para el año 2002 se han utilizado los datos del anexo I de la Ley 6/2002, de 4 de octubre. Para el 2005 los datos se han extraído del artículo de Pedro Gorospe *Vacas Gordas en Euskadi*, publicado el 14/02/2006 en El País. Y para el 2007 los datos proceden del anexo I de la Ley 2/2007, de 23 de marzo.

Gráfico 11. Flujos del modelo vasco de financiación ponderados por su peso.



Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta únicamente los impuestos concertados, de cada 100 euros recaudados 11 euros irían al pago del Cupo, 62 euros serían gestionados por la Administración General de la CAE, 12 euros por las Diputaciones Forales y los 15 euros restantes serían ejecutados por los ayuntamientos. Si tenemos ahora en cuenta, además, el resto de ingresos por nivel, de acuerdo al gráfico anterior, el Gobierno Vasco gestionaría 69 euros en total, las Diputaciones Forales 13 euros y los ayuntamientos en su conjunto 30 euros. Así, en el cómputo global, los pesos específicos quedarían de la siguiente manera:

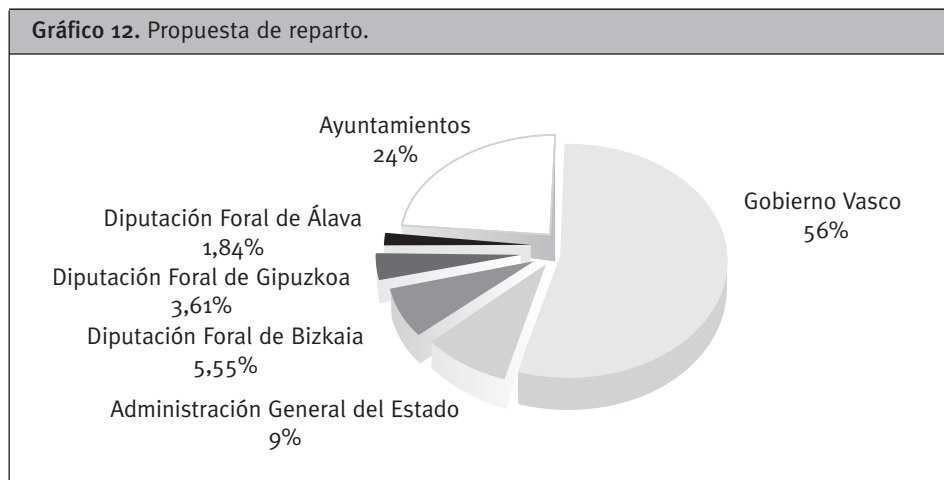
Nivel Institucional	Peso Específico (%)
Administración General del Estado	9%
Gobierno Vasco	56%
Diputaciones Forales	11%
Ayuntamientos	24%

Fuente: Elaboración propia.

Esta podría ser una propuesta de reparto de responsabilidades entre los distintos niveles de las administraciones públicas. A la hora de pensar en el reparto de responsabilidades entre las tres Diputaciones Forales, volvemos a recurrir a la Ley de Aportaciones y, en concreto, al coeficiente horizontal, que establece la contribución de cada territorio histórico a las instituciones comunes de la CAE. Este coeficiente

establece el peso de cada territorio en la economía vasca, combinando para su cálculo la renta de cada territorio con el esfuerzo impositivo. La previsión para el 2007⁴², de acuerdo a los criterios establecidos en la Ley de Aportaciones, es del 16,73% para Álava, 50,44% para Bizkaia y 32,83% para Gipuzkoa.

En cuanto al reparto entre los ayuntamientos, la casuística es aún mucho más compleja, porque habría que dividirlos en grupos de homogeneidad por tamaño, por lo que no entramos a ese detalle, quedándonos con la referencia de conjunto como horizonte.



Fuente: Elaboración propia.

Apliquemos estos porcentajes a los datos de 2006. De haberse cumplido las recomendaciones internacionales, el aporte conjunto de las administraciones públicas vascas a AOD hubiera rondado los 434 millones de euros (el 0,7% del PIB vasco). De este monto, y de acuerdo a la propuesta de reparto aquí planteada, el Gobierno Vasco hubiera destinado 243 millones de euros; la Diputación Foral de Álava 8 millones, la Diputación Foral de Bizkaia 24 millones y la Diputación Foral de Gipuzkoa 16 millones de euros (en el caso de las tres Diputaciones estos montos corresponden a los fondos de gestión propia); el conjunto de ayuntamientos vascos 104 millones de euros, y a través del Cupo se hubieran aportado 39 millones de euros.

⁴² Diario El Correo, Economía, *Álava aumentará su aportación al Gobierno Vasco al recaudar un 8,1% más de impuestos.* 18/10/2006.

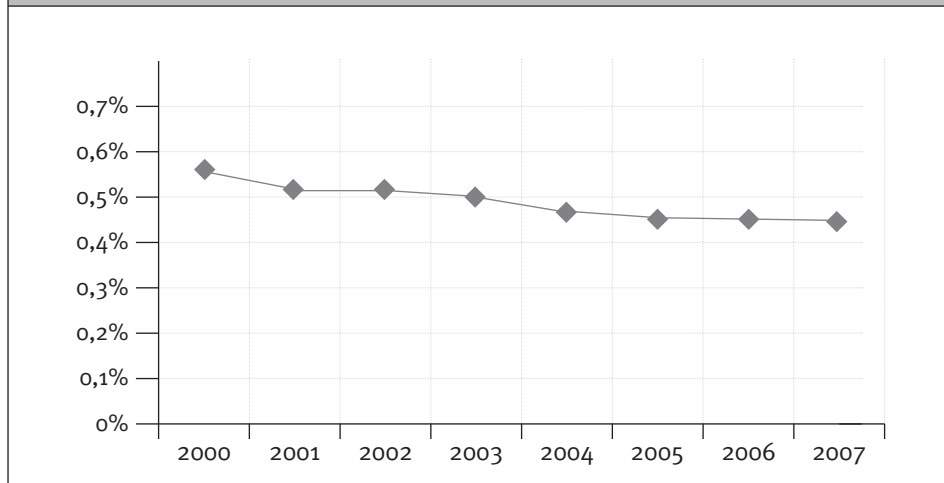
IV. COMPROMISOS A MEDIO PLAZO

1. Gobierno Vasco

El 22 de febrero de 2007, se aprobó en el Parlamento Vasco la Ley de Cooperación para el Desarrollo. La disposición adicional segunda establece que “Sin perjuicio de avanzar en el cumplimiento del 0,7% sobre el producto nacional bruto en coordinación con el resto de las administraciones públicas, la Administración de la Comunidad Autónoma vasca incrementará progresivamente las aportaciones destinadas a la cooperación para el desarrollo y a la solidaridad internacional, de forma que constituyan el 0,7% sobre el gasto total consignado en los Presupuestos Generales para el año 2012”.

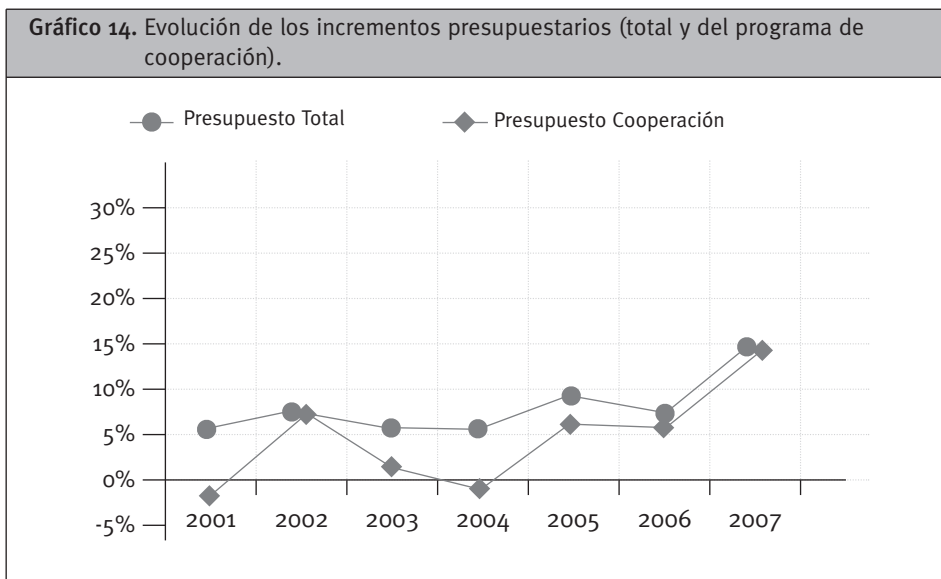
Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi 2007 asignan para el programa de Cooperación al Desarrollo 39 millones de euros. Esto supone un notable incremento en relación a los ejercicios anteriores, donde la partida venía creciendo 2 millones anuales, en los años en que no había prórroga presupuestaria. Y, aún siendo previo a la aprobación de la Ley, parece ser un gesto que apunta en la dirección de avanzar hacia el 0,7% del presupuesto total. No parece, sin embargo, un paso muy decidido si analizamos el peso relativo del programa de cooperación sobre el presupuesto total:

Gráfico 13. Evolución del presupuesto de cooperación respecto al presupuesto total.



Fuente: Elaboración propia.

Tal y como refleja el gráfico, si bien la partida en términos absolutos crece, en términos relativos se encuentra estancada, dado que el presupuesto total sigue creciendo por encima del presupuesto del programa. Veámoslo a continuación:



Fuente: Elaboración propia.

Alcanzar el 0,7% del presupuesto total para 2012 exige que los incrementos anuales de la partida de cooperación sean en torno a 10 puntos superiores al crecimiento del presupuesto total. Hagamos un ejercicio de proyecciones. El presupuesto del Gobierno Vasco ha venido creciendo un promedio del 6,8% entre 2000 y 2006⁴³. Aplicando un crecimiento constante similar a partir de 2007, nos encontraríamos con un presupuesto total de 12.144 millones de euros en 2012. Esto supondría un presupuesto de 85 millones de euros para el programa de Cooperación al Desarrollo. Dado que actualmente el ratio roza el 0,45%, para llegar en 2012 al 0,7% debería darse la siguiente progresión:

⁴³ Dado que el presupuesto de 2007 crece por encima de la media debido a la partida del TAV, tomamos la postura más conservadora de no incluir el 2007 en el cálculo de la media.

Cuadro 13. Evolución presupuesto cooperación hasta 2012 (en millones de euros).						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Estimación crecimiento presupuesto total Gobierno Vasco (1,068)	8.740	9.335	9.969	10.647	11.371	12.144
Incremento porcentaje constante	0,45%	0,50%	0,55%	0,60%	0,65%	0,70%
Crecimiento progresivo del presupuesto de cooperación hasta 2012	39	46	55	64	74	85

Fuente: Elaboración propia.

Tal y como establece la disposición adicional, el compromiso adquirido para 2012 es un primer paso hacia el horizonte del 0,7% del PIB en conjunto con el resto de administraciones. La utilización del Presupuesto Total de la Administración General de la CAE supone un incremento considerable respecto a la referencia anterior del Presupuesto operativo. Sin embargo, no deja de ser una referencia *arbitraria*, de alguna manera simbólica, en ese caminar.

Cuadro 14. Proyección crecimiento PIB (en millones de euros).						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIBprecios de mercado (valores corrientes)	66.281	70.934	75.766	80.536	85.441	90.468
0,7%	464	497	530	564	598	633

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco.

De hecho, a partir de esta proyección de crecimiento del PIB para los próximos cinco años y de acuerdo al reparto propuesto en el apartado anterior, si quisiéramos alcanzar el 0,7% del PIB para el año 2012 entre el conjunto de instituciones de la administración pública vasca, al Gobierno Vasco le tocaría aportar 354 millones de euros (56% de 633 millones). Cuatro veces más que lo que, de acuerdo al compromiso adquirido en la Ley, el Gobierno estará destinando.

2. Diputaciones Forales

En relación a las Diputaciones Forales, un primer paso sería que destinaran al menos el 0,7% de su Presupuesto Propio, sin descuentos. Sin embargo, como meta final, basándonos en el ejercicio de reparto entre niveles administrativos,

esta referencia resulta insuficiente. Es por ello que proponemos a las Diputaciones que tomen como referencia el Presupuesto Total. En este caso, exigirles el 0,7% sería desproporcionado, dado su carácter recaudador y distribuidor, por lo que proponemos que destinen la mitad, el 0,35% del Presupuesto Total⁴⁴, cifra que se acerca a la propuesta de reparto anteriormente descrita.

Cuadro 15. Comparativa bases referencia para las Diputaciones en 2006 (en euros).			
	Diputación Foral de Álava	Diputación Foral de Bizkaia	Diputación Foral de Gipuzkoa
0,7% Presupuesto propio	2.703.134	9.180.519	5.352.525
0,35% Presupuesto total	6.879.576	21.917.608	13.613.177
Propuesta reparto PIB	7.977.228	24.061.748	15.650.975

Fuente: Elaboración propia.

3. Ayuntamientos

En cuanto a los Ayuntamientos, de acuerdo al *Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca 2004*, los gastos totales de los municipios para el año 2003 fueron de 2.623 millones de euros. El 0,7% de esta cifra rondaría los 18 millones de euros, una cifra que queda muy por debajo de los 104 millones estimados en el reparto para los ayuntamientos para 2006. En este sentido, sería procedente establecer como un primer paso destinar al menos el 0,7% de sus presupuestos totales con una propuesta de evolución creciente a medio plazo.

4. Resto de agentes sociales

Tal y como indicamos al inicio del estudio, la resolución de la XXV Asamblea de NNUU celebrada en 1970, basándose en el informe Pearson⁴⁵, exhorta a los países económicamente desarrollados a destinar el 1% de su PNB al desarrollo de los países menos adelantados, debiendo alcanzar el aporte público al menos el 0,7% para 1980. Si bien el compromiso no fue alcanzado en los plazos propuestos, la recomendación del 0,7% se ha mantenido vigente hasta la fecha, tomando fuerza de nuevo en los últimos años tras la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo y en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

⁴⁴ Si resulta preferible utilizar como referencia el presupuesto propio, el equivalente sería destinar el 2% del mismo.

⁴⁵ *Partners in development*, 1969. Informe encargado por el Banco Mundial que hace balance del sistema internacional de asistencia para el desarrollo posterior a la II Guerra Mundial.

Sin embargo, la existencia de un compromiso internacional por parte de los Estados, que han de cumplir las administraciones públicas, no nos exime a la ciudadanía y resto de agentes económicos y sociales, de asumir nuestra parte de corresponsabilidad en el desarrollo de los pueblos y personas pobres. Indudablemente, las administraciones públicas tienen el papel de canalizar las inquietudes de la ciudadanía. Y en ese sentido, a la ciudadanía nos corresponde incidir sobre y controlar las políticas relacionadas con la cooperación al desarrollo. Pero, así mismo, también recae sobre los individuos, las organizaciones y los agentes económicos una parte de responsabilidad sobre la financiación del desarrollo. No existe, como para el caso de los Estados, un compromiso internacional previamente estipulado. Sin embargo, sí que existe un consenso internacional sobre la necesidad de aumentar decididamente la financiación del desarrollo. Esta colaboración no ha de ser sustitutiva de la AOD, pero sí complementaria.

V. CONCLUSIONES

1. El compromiso internacional de destinar el 0,7% de la riqueza nacional a Ayuda Oficial al Desarrollo sigue vigente e inalcanzado. Tanto la UE como el Estado español han establecido fechas y objetivos intermedios concretos para su cumplimiento.

	2008	2010	2012	2015
UE	-	0,51% PIB	-	0,7% PIB
España	0,5% RNB	-	0,7% RNB	-

2. A nivel autonómico el 0,7% sigue siendo un horizonte válido hacia el que avanzar, aunque no haya hasta el momento un criterio establecido para la distribución de las responsabilidades entre los distintos niveles administrativos. Así, teniendo en cuenta el conjunto de las instituciones, actualmente se está destinando a AOD el 0,15% del PIB. Una cifra que está por debajo de los países menos generosos de la OCDE.
3. Las Administraciones Públicas de la CAE, en sus distintos niveles organizativos, han sido pioneras y referentes en relación a la Ayuda Oficial al Desarrollo descentralizada. Mantener el liderazgo, sin embargo, exige audacia y compromiso. Sería deseable establecer metas concretas y objetivos intermedios a nivel autonómico, foral y local. Esto exige coordinación inter-

institucional y definir un criterio consensuado de reparto entre los distintos niveles administrativos.

4. En el sistema político-administrativo actual, tanto las CCAA como los EELL forman parte de la Administración Pública, con un sistema de distribución de competencias y de órganos de coordinación. En este sentido, las obligaciones asumidas por el Estado no son responsabilidad exclusiva de la Administración General, sino de todas las administraciones públicas, en sus diversos niveles de organización. Esto exige una responsabilidad compartida, que no se ha de concretar exclusivamente en los aportes monetarios sino también en la participación efectiva en la formulación de políticas. En este sentido sería necesario revisar la validez o adecuación de las estructuras de coordinación actualmente existentes para esta finalidad.
5. Proponemos repartir la responsabilidad de alcanzar el 0,7% del PIB dentro de la CAE en base a los recursos gestionados por cada una de las instituciones, independiente de cuál sea la fuente de recaudación. Así, el Gobierno Vasco debería aportar el 56%, los ayuntamientos el 24% y las Diputaciones Forales el 11% (repartido en base al criterio de reparto horizontal de la Ley de Aportaciones). El 9% restante correspondería al peso del aporte de la CAE a través del Cupo a los compromisos de cooperación del Estado.
6. Como un primer paso y objetivo intermedio hacia la consecución del 0,7% del PIB, planteamos tener como referencia los presupuestos totales de cada administración. Existe ya un compromiso por parte del Gobierno Vasco de destinar este monto para 2012, que exige concretar un itinerario para los próximos cinco ejercicios. Exhortamos a las Diputaciones y Ayuntamientos a que establezcan también sus propios compromisos y calendarios.
7. Abogar por la participación de la ciudadanía exige a las administraciones públicas mayor transparencia y facilidad en el acceso a la información. Así mismo, sería conveniente que éstas establecieran criterios homogéneos de contabilización de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

Reflexiones sobre el marco institucional de la cooperación pública vasca

I. INTRODUCCIÓN

El capítulo anterior analiza el reto cuantitativo de la cooperación al desarrollo vasca. De él se deduce que aún hay un largo camino por recorrer para alcanzar los objetivos marcados internacionalmente en materia de fondos para el desarrollo.

Esta segunda parte del estudio sostiene la tesis de que un incremento de la ayuda vasca, incluso en los términos en los que se compromete la Ley Vasca de Cooperación al Desarrollo, sería difícilmente alcanzable sin acometer un proceso de actualización y reforma del conjunto del sistema autonómico de cooperación. En efecto, si existe voluntad política por parte del Gobierno Vasco de dar cumplimiento a lo establecido por la ley, la cantidad de ayuda que se destinaría en el año 2012 supondría por lo menos *doblar* el volumen actual. Si a esto añadiéramos un compromiso correlativo de las Diputaciones y Ayuntamientos, según la recomendación apuntada en la sección anterior, la cantidad sería aún mayor.

Los últimos años están siendo testigos de un paulatino repunte en la cantidad de ayuda al desarrollo en la esfera internacional¹, tras casi una década de continuo declive. Esto se debe en buena medida a la renovación de compromisos por parte de los donantes internacionales, en la estela de las movilizaciones del año 2005

¹ *Development Cooperation Report 2005* OCDE, accesible en <http://caliban.sourceoecd.org/vl=747319/cl=24/nw=1/rpsv/dac/>. No obstante, las estadísticas adelantadas para el año 2006 apuntan un decaimiento del 5% debido principalmente a que en años anteriores se computaron importantes operaciones de cancelación de deuda. Ver www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf

por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Casualmente, una de las ideas-fuerza presente en las movilizaciones y en los compromisos internacionales era la de *doblar la ayuda*. Sin embargo, enseguida surgieron voces autorizadas dentro de la comunidad de la cooperación y el desarrollo² llamando la atención sobre la necesidad de acompañar el incremento de la ayuda con un esfuerzo de reforma de la arquitectura institucional encargada de gestionar y hacer eficaz dicha ayuda.

A pequeña escala, nos enfrentamos a un desafío similar. No será posible incrementar los fondos de cooperación al desarrollo si los diferentes componentes de los que podemos denominar *sistema vasco* de cooperación al desarrollo no se ponen a tono con el reto. O formulado en positivo, sacar el máximo partido al esfuerzo solidario al que se compromete la ciudadanía vasca a través de sus instituciones y leyes exige reformar marcos, mecanismos y procedimientos para que dicho compromiso dé el máximo fruto posible. Es decir, la reforma del sistema está ligada por un lado, al aumento de fondos que se prevé, pero principalmente su acometimiento ha de abordarse en aras de una mejora de la calidad y el impacto de la cooperación vasca.

Pero, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de *sistema vasco* de cooperación al desarrollo? Fundamentalmente aludimos a los siguientes cinco elementos:

- Un marco normativo y doctrinal.
- Un marco institucional.
- Unos agentes de cooperación.
- Unas herramientas de planificación.
- Unos instrumentos de financiación.

Es necesario reconocer que no partimos de cero en lo que se refiere a la reforma del sistema. Durante los cinco últimos años éste ha sido un elemento presente en la agenda tanto de los agentes sociales de cooperación para el desarrollo (Coordinadora de ONGD) como de la principal institución pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) que trabaja en este ámbito: el Gobierno Vasco, actualmente a través de la Dirección de Cooperación al Desarrollo del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

² Véase por ejemplo BURRAL, S; MAXWELL, S y ROCHA, A. (2006) *Reforming the international aid architecture. Options and ways forward*. Overseas Development Institute, Working Paper 278. Londres.

De hecho, hace unos pocos meses se ha culminado un importante proceso con la aprobación de la Ley vasca de Cooperación al Desarrollo³ (LVCD). Esta ley viene a colmar un vacío sentido desde hace tiempo y, por lo tanto, contribuye a perfilar el *marco normativo y doctrinal*, primer elemento del sistema. Además, la propia ley dispone cambios importantes en algunos de los otros componentes. Entre ellos destacan notablemente los cambios del marco institucional. De este modo, podemos afirmar que estamos recién embarcados en un proceso de redefinición de los principales elementos de la cooperación pública vasca, proceso que se ha de desplegar completamente en los años venideros. Se trata de un camino absolutamente necesario.

La cooperación vasca tiene un recorrido de veinte años y 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.

En esta sección del estudio vamos a tomar el marco institucional como eje a partir del cual ir repasando los principales componentes del –sin ánimo de pretenciosidad– denominado sistema vasco de cooperación, analizando su estado actual y sus retos a futuro.

Cuando hablamos del *marco institucional* hacemos referencia al conjunto de instituciones y organismos públicos encargados de la gestión de la cooperación al desarrollo. También incluimos dentro de este apartado el conjunto de mecanismos e instancias de relación entre dichas instituciones y de estas con las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, hemos de aclarar que en las siguientes páginas hemos optado por centrarnos en la realidad del Gobierno Vasco y las Diputaciones, dejando en un segundo plano la esfera municipal. Aunque haremos algunas referencias a ella de paso y, ciertamente, buena parte del diagnóstico y de las recomendaciones podrían ser aplicables a dicho nivel institucional, su propio número y diversidad exigiría un estudio específico de su realidad.

II. DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN

La debilidad del marco institucional ha venido destacando como uno de los elementos caracterizadores de nuestra cooperación para el desarrollo. Siendo éste

³ Ley 1/2007, del 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo.

un rasgo compartido por buena parte de las cooperaciones autonómicas⁴, podemos decir que en el caso vasco reviste una especial seriedad, al tratarse de una cooperación de volumen relativamente elevado y en la que participan diferentes instituciones públicas.

La debilidad se ha sustanciado tradicionalmente en tres elementos:

- La limitada disposición de personal.
- La dispersión institucional, acompañada de una carencia de mecanismos de coordinación.
- La limitada operatividad del órgano consultivo y de interlocución entre administraciones y organizaciones sociales de cooperación al desarrollo.

Veamos cada uno de ellos con detenimiento.

1. La limitada disposición de personal

La realidad de la Dirección de Cooperación al Desarrollo⁵ es un ejemplo claro de la insuficiencia de personal asignado a la gestión de la cooperación pública. La actual Dirección tan sólo tiene asignadas a dos personas funcionarias que ejercen labores administrativas. El grueso de la labor de planificación, gestión, ejecución e interlocución de la cooperación recae sobre un escaso número de personal técnico⁶ de nombramiento político, lo que implica una falta de continuidad y de acumulación de conocimiento en la dirección. Además, se intenta aliviar el trabajo de los técnicos a través de personas que acceden a becas formativas para trabajar en el departamento y que suelen hacerse cargo de tareas administrativas. Recordemos que se trata de una dirección que cuenta con un presupuesto de 39 millones de euros para el año 2007.

Para hacernos una idea de lo que esto supone, podemos comparar la situación de esta Dirección con otras del mismo Departamento, o de otros que cuentan con presupuesto similar y pueden ofrecer servicios comparables. Para ello veremos

⁴ Ver, por ejemplo, Ruiz Seisdedos, S. (2005) *Un análisis crítico de la cooperación descentralizada*. En *Tempo Exterior*, nº 11 (segunda época) xullo/dicembro. También, Gómez Gil, C. (2001) *La cooperación descentralizada en España: ¿Motor de cambio o espacio de incertidumbre?* Cuadernos Bakeaz, nº 46. A nivel internacional, ver el análisis de Desmet, A. y Develtere, P. (2002) *Subnational Authorities and Development Co-operation in OECD-DAC Member Countries*. Hoger Instituut voor de arbeid. Universidad Católica de Lovaina.

⁵ Enclavada en la actualidad dentro de la viceconsejería de Asuntos Sociales, del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

⁶ Cinco, según el organigrama que aparece en la Web de la dirección www.lankidetza.info

los presupuestos totales, sus gastos de personal y el porcentaje que estos últimos suponen sobre el total⁷.

Cuadro 16. Comparativa entre departamentos del peso del personal respecto al presupuesto total en 2007 (en miles de euros).			
En el mismo departamento	Presupuesto	Gasto personal	%
Servicios Sociales	23.356	1.194	5,11
Vivienda	188.617	7.378	3,91
Inmigración	6.831	259	3,79
Cooperación al Desarrollo	39.000	342	0,87
En otros departamentos	Presupuesto	Gasto personal	%
Acción Exterior	11.467	3.442	30,02
Patrimonio Histórico	27.466	1.667	6,07
Política lingüística	51.044	2.428	4,76
Promoción de la cultura	24.674	635	2,57

Fuente: Presupuestos Generales de la CAE 2007 (www.euskadi.net).

Por otro lado, si miramos a otras cooperaciones descentralizadas cercanas nos encontramos en algunos casos con datos parecidos. Éste sería el caso del Servicio de Cooperación Internacional al Desarrollo del Gobierno de Navarra, con un 1,17% de gasto de personal sobre un presupuesto de unos 19 millones de euros. Sin embargo, en el otro extremo podemos observar una cooperación como la catalana, cuya Agencia de Cooperación al Desarrollo contaba para 2006 con un presupuesto de 44 millones de euros. Pues bien, el organigrama de la agencia prevé 57 puestos de trabajo⁸. Desde luego, las cifras no son automáticamente

⁷ A la hora de analizar el ratio entre personal y presupuesto total es necesario tener en cuenta la proporción de éste que se gestiona de manera directa y la que se canaliza a través de subvenciones. Para el caso de los departamentos analizados, podríamos hacer dos bloques: Vivienda, Inmigración y Patrimonio Histórico, en cuyo caso las subvenciones rondan el 60% del total del presupuesto, tienen como promedio un ratio del 4,5% de personal; un segundo grupo formado por Servicios Sociales, Política Lingüística y Promoción cultural, en cuyo caso el peso de las subvenciones está en torno al 80%, cuentan con un ratio promedio de personal del 4%. Siguiendo esta progresión, podríamos deducir que para la gestión del departamento de Cooperación al Desarrollo, donde el peso de las subvenciones es superior al 90%, sería lógico un ratio mínimo del 2,5 o 3% de personal.

⁸ Así se desprende del organigrama que presenta públicamente la agencia www.gencat.net/cooperacioexterior/cooperacio/, si bien no todos los puestos parecen estar cubiertos.

comparables, pues, por un lado, se trata de una figura de agencia, que luego analizaremos. Por otro, lleva a cabo programas de cooperación directa, a lo que hay que añadir el trabajo con las casas catalanas en el exterior, también incluidas entre sus responsabilidades.

Si miramos desde este prisma a la cooperación que realizan las Diputaciones Forales, el panorama presenta un tono parecido, con una persona dedicada a la cooperación al desarrollo en cada una de ellas, siendo la persona de Gipuzkoa un técnico de nombramiento político. Otra característica destacable en este sentido es que las tres Diputaciones han recurrido o recurren actualmente a la subcontratación de a una entidad externa para el análisis y evaluación previa de los proyectos que las ONGD presentan a financiación.

Un razonamiento un tanto simplificador de la labor de cooperación al desarrollo señalaría que cuanto menos gasto de personal exista mayor cantidad se destinará a los beneficiarios directos. Dejando de lado el contra-argumento de por qué no seguir esa misma lógica en el resto de departamentos que prestan servicios a la ciudadanía (y los datos constatan que no se sigue), la limitada disponibilidad de personal se traduce en una merma importante de la calidad del servicio que se ofrece. Podemos mencionar entre las más importantes las siguientes dificultades:

- Dificultades para conocer con profundidad suficiente las áreas geográficas y los sectores prioritarios de la cooperación.
- Dificultad y retraso para elaborar los instrumentos de dirección política y de planificación de la cooperación, por sobrecarga de trabajo.
- Dificultad para mantener un nivel adecuado de interlocución y relación, tanto con los agentes sociales del Norte como con los del Sur. Esto se puede ver agravado por la posible falta de continuidad debido a los eventuales cambios en los partidos que gestionan los departamentos correspondientes.
- Dificultad para participar y hacer un seguimiento crítico adecuado a los debates internacionales sobre políticas de desarrollo.

Por otro lado, estas dificultades no quedan enclavadas en las administraciones públicas, sino que se transmiten al tejido social de ONGD, que gestiona buena parte de los fondos públicos. Esto implica que una parte nada desdeñable de la labor administrativa y de control de la gestión de los fondos se traslada a las propias organizaciones sociales, que ven de ese modo limitadas sus capacidades

para convertirse en *intermediarios sociales* más que en *intermedidarios financieros*⁹. Es decir, se produce un desequilibrio entre el tiempo y energías que dedican al trabajo administrativo respecto al que dedican a la sensibilización, campañas, incidencia política o a la búsqueda de fórmulas para implicar a sectores sociales más amplios en la labor de cooperación.

Es interesante observar cómo en el mundo de la cooperación cada vez se está poniendo un énfasis mayor en la idea de que el desarrollo tiene más que ver con la calidad de las relaciones entre los actores que intervienen en el proceso, y no sólo con la cantidad de recursos económicos. De hecho, los principios de asociación y de responsabilidad mutua encumbrados como pilares de la cooperación al desarrollo son netamente relacionales. De ese modo, se sostiene que si los donantes quieren conseguir su objetivo de contribuir a la reducción de la pobreza global, tienen que invertir más tiempo cultivando y gestionando relaciones del que ahora dedican a gestionar su dinero¹⁰. Y, lógicamente, este enfoque a la ayuda al desarrollo precisa de personal suficiente, cualificado y con una razonable continuidad en su desempeño. Algo de lo que la cooperación pública vasca carece en la actualidad, aunque, como veremos, las cosas podrían cambiar.

2. La dispersión institucional

La segunda debilidad importante que queremos resaltar del sistema vasco de cooperación al desarrollo es la dispersión institucional que se ha producido en los últimos cinco o seis años entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. Tradicionalmente estas últimas delegaban en el gobierno la gestión de la mayor parte de sus fondos disponibles para cooperación al desarrollo. El FOCAD (Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo) se nutría por tanto de las contribuciones de las Diputaciones y el Gobierno. En contrapartida, las instituciones forales participaban en la comisión gestora de dicho fondo, donde se ratifican las resoluciones de concesión de ayuda.

Sin embargo, en un proceso paulatino las Diputaciones optaron por poner en marcha sus propios programas de subvención a las ONGD, retirando su contri-

⁹ Conclusiones del Conferencia ONGD 2000, *Globalizar la Solidaridad. Construir el Desarrollo Humano*. HEGOA, 2000.

¹⁰ Eyben, R. (2004) *Relationships matter for supporting change in favour of poor people. Lessons for Change in Policy & Organisations*, nº 8. Brighton, Institute of Development Studies. De la misma autora, *Making Relationships Matter for Aid Bureaucracies*, en Eyben, R. [ed.] (2006) *Relationships for Aid*. Earthscan.

bución del FOCAD y gestionándola de manera separada. Es posible hablar de dos efectos parcialmente positivos de este proceso. Por un lado, parece que la separación de las Diputaciones ha empujado hacia arriba el total de los fondos destinados a cooperación, ya que el Gobierno ha buscado *reponer* el hueco dejado por los recursos forales en el FOCAD. Por otro parte, desde la perspectiva de las ONGD, la existencia de un mayor número de donantes públicos cercanos ha dado la posibilidad de diversificar fuentes de financiación y de cubrir con mayor facilidad algunos requisitos exigidos de cofinanciación de proyectos.

Sin embargo, estos beneficios hay que situarlos junto a los costes de la dispersión para valorarlos en su justa medida. A nuestro entender, 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. Hoy estamos en un momento en el que la coordinación entre donantes se reconoce como uno de los factores cruciales para avanzar en la calidad de la cooperación, o a la inversa, se ve la fragmentación como uno de los principales problemas para desplegar el potencial de impacto de la misma y su apropiación por parte de los receptores.

La coordinación que reclamamos tiene dos dimensiones: una práctica y otra estratégica. La práctica hace referencia a la armonización de los procedimientos, requisitos, tiempos y mecanismos de rendición de cuentas por las subvenciones (por ejemplo, formularios, tipos de informes de justificación económica y de resultados de los proyectos). La estratégica, que consideramos más importante, tiene que ver con el análisis de cuáles van siendo los ámbitos de especialización, tanto sectoriales como geográficos e instrumentales, de cada institución, para conformar *una* cooperación pública vasca, aunque compuesta por actores diversos¹¹.

Más adelante profundizaremos en distintas maneras de implantar la coordinación por la que abogamos. Para ello serán necesarias definiciones legales y,

¹¹ Más adelante, argumentaremos también sobre la necesidad de una mayor coordinación de la cooperación vasca con instancias supra-autonómicas.

sobre todo, voluntad política de partidos e instituciones en pro de la calidad de la cooperación. En cualquier caso, incluso en un contexto de coordinación, puede existir una contribución propia, original y relevante por parte de nuestras instituciones históricas. Pero también pensamos que les es exigible un esfuerzo más claro por su parte por definir cuál puede ser el valor añadido y la personalidad de su cooperación, más allá de convocar unas ayudas cuyo concurso se subcontrata. Sobre tal contribución volveremos más tarde.

En definitiva, pensamos que la pluralidad de actores y la descentralización al interior de la CAE no ha de ser necesariamente sinónimo de descoordinación, pese a que hoy en día lo pueda ser. Y también defendemos que la coordinación y la búsqueda de la complementariedad no han de identificarse con el control y con la falta de respeto por las competencias y la voluntad política de las instituciones.

3. La participación social y política en cooperación al desarrollo

En este apartado nos referimos, por un lado, a los mecanismos de participación de las organizaciones sociales en la política de cooperación al desarrollo, y por otro, al grado en que dicha política despierta interés y suscita debate en el Parlamento Vasco.

Por el lado de la participación social nos queremos detener por un momento en el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi¹², “órgano colegiado de asesoramiento y promotor de la participación [...] en las políticas sobre cooperación al desarrollo”. Como más adelante comentaremos, la LVCD introduce importantes novedades en sus funciones. No obstante, consideramos fundamental realizar en este apartado una valoración de lo que ha venido siendo el consejo asesor para que, en su próxima reforma se tengan en cuenta algunos aspectos mejorables del mismo. También hay que advertir que tal espacio no es el único con el que las ONGD han contado en su interlocución con el Gobierno, pero ése sí es el único espacio donde se encuentran casi todos¹³ los agentes de cooperación al desarrollo de Euskadi. Por tanto, se trata a priori de un espacio propicio para la reflexión compartida, más que para la negociación de políticas.

¹² Constituido por el Decreto 53/1998, de 24 de marzo.

¹³ Decimos *casi* todos porque una de las anomalías del actual consejo asesor es la no inclusión de *Euskal Fondoa*, la asociación de entidades locales vascas cooperantes, que reúne a más de 80 municipios y entes locales (incluida la Diputación Foral de Álava).

Sin embargo, el funcionamiento real del organismo no ha satisfecho ese papel. Algunas de sus limitaciones han tenido que ver con la falta de continuidad de su trabajo, al convocarse de manera esporádica. También ha sido manifiesto que, más que entrar en debates y reflexiones de calado, el consejo ha servido de espacio de tira y afloja entre ONGD y la Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco, ante la mirada, indiferente en algunos casos e incómoda en otros, del resto de departamentos e instituciones presentes en el consejo. De hecho, creemos que no existe un sentimiento de apropiación del consejo asesor que vaya más allá de las organizaciones sociales y el propio departamento del Gobierno Vasco. Esto se visualiza en la falta de asistencia o en una asistencia nominal. Tal vez, hay que decir, porque la composición actual incluye a algunos departamentos que poco o ningún interés real y práctico tienen a día de hoy con la cooperación al desarrollo (ojalá lo tuvieran). Por último, mencionar que la falta de medios materiales ha dificultado que el consejo cumpliera algunas de las amplias tareas que tiene encomendadas, como son la de realizar estudios y/o informes sobre temas de cooperación, o redactar un informe anual sobre la cooperación realizada desde la comunidad autónoma.

En cuanto al papel del Parlamento vasco, hay que señalar que oficialmente, más allá de su papel ordinario de control político del gobierno, hasta la presente ley no tenía ninguna atribución específica en materia de cooperación. Históricamente, la cooperación pública vasca nace del órgano legislativo vasco, concretamente, de su comisión de Derechos Humanos y en ese ámbito se han mantenido.

En principio, no encontramos objeción al hecho de que se encuadre la cooperación como un asunto de derechos humanos. Sin embargo, analizando el universo de temas que quedan bajo la supervisión de dicha comisión (p.e. víctimas del terrorismo o situación presos) es complicado que los temas de la cooperación entren en los órdenes del día de manera sustancial. Es cierto que la comisión está abierta a las comparecencias de diferentes actores sociales (esta comisión atiende también las peticiones ciudadanas), y en las temáticas afines a la cooperación así ha sido. De hecho, del análisis de la agenda de la comisión de Derechos Humanos durante las tres últimas legislaturas se desprende que ha habido numerosas comparecencias de personas y grupos provenientes del Sur¹⁴. Sin

¹⁴ Aparecen 29 comparecencias de este tipo, teniendo en cuenta que hay información disponible al respecto desde marzo de 2000 (http://parlamento.euskadi.net/pfrm_cm_egutc.html). Esto supone aproximadamente el 20% de los temas abordados. Se trata, a modo de ejemplo, de comparecencias de miembros del Movimiento Sin Tierra de Brasil, de defensores de los Derechos Humanos en Colombia o de brigadistas vascos para informar sobre la situación de Irak.

embargo, más allá de iniciativas o cuestiones puntuales que buscan informar al Parlamento sobre situaciones concretas y recabar su apoyo para las mismas, no encontramos debates en profundidad sobre las políticas de cooperación que lleva a cabo el Gobierno.

Entendemos que el primer tipo de comparecencias da amplio testimonio del interés que los temas de solidaridad internacional suscitan en los grupos parlamentarios y entre sus miembros. Es importante que la cámara vasca permanezca abierta a tales realidades que la sociedad pone sobre su mesa. No obstante, creemos que además de lo anterior se deberían producir debates en la comisión que analicen en profundidad las políticas e instrumentos de cooperación al desarrollo del gobierno autonómico. Tales sesiones cumplirían mejor la labor de control del ejecutivo que tiene asignado el Parlamento. Del mismo modo, esto ayudaría a que en los grupos parlamentarios se fuera consolidando la preparación y el conocimiento sobre políticas e instrumentos de cooperación.

III. ¿QUÉ SEÑALA LA NUEVA LEY VASCA DE COOPERACIÓN SOBRE ESTAS CUESTIONES?

La LVCD introduce una serie de innovaciones institucionales que pueden ayudar a superar las debilidades descritas en el apartado anterior. Concretamente, el texto legal propone la creación de una Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo (Disposición Final primera); introduce una Comisión Interinstitucional de Cooperación al Desarrollo (artículo 15); redefine las competencias del Consejo Vasco de Cooperación (artículo 16) y otorga un cierto papel al Parlamento Vasco en el proceso de planificación y orientación de la política de cooperación (artículo 11). Veamos uno a uno los elementos mencionados.

1. Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo

Como señalábamos, la disposición final primera dispone:

“La elaboración de la planificación de la política en materia de cooperación al desarrollo, así como la coordinación, gestión y ejecución de la misma, se llevará a cabo por la Agencia Vasca de Cooperación al desarrollo. A tales efectos, en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno Vasco presentará ante el Parlamento Vasco un proyecto de ley de creación de dicha agencia como entidad de la Administración institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi”.

La creación de agencias en el ámbito de la cooperación para el desarrollo es una tendencia, a nivel internacional y también autonómico, motivada por la búsqueda de estructuras más ágiles y flexibles a la hora de gestionar los fondos de la cooperación, un ámbito con notables particularidades (por ejemplo, los fondos se gastan en el extranjero, puede ser necesario responder con rapidez ante contextos inestables o de emergencia, etc.).

1.1. Razones prácticas

De hecho, las tres ventajas que habitualmente se asocian con la figura de la agencia son las siguientes:

- Una mayor agilidad en la gestión económica, al evitar el control interventor previo, propio de la administración general, lo cual permite un libramiento de pagos más rápido, una aprobación más ágil en las modificaciones presupuestarias y, por ende, en los propios proyectos, y una posibilidad de compromisos financieros a más largo plazo. Todo ello, ciertamente, muy deseable y necesario en el ámbito de la cooperación al desarrollo.
- Una mayor flexibilidad para dotarse de personal cualificado, pues la agencia puede contar con un régimen de personal laboral, sin dependencia funcional.
- Una mayor posibilidad de contratar servicios externos de forma más rápida (por ejemplo, evaluaciones, auditorías, estudios, capacitaciones, consultorías, etc.).

Por supuesto, la concreción o no de estas potencialidades dependerá en gran medida de la forma jurídica que adopte la agencia. Todo apunta a que el formato jurídico que más se ajustaría a estos requerimientos sería un Ente Público Empresarial, sometido al derecho privado¹⁵, frente a la posibilidad de tratarse de un Organismo Autónomo, que no tendría posibilidad legal de desplegar las potencialidades mencionadas. En el caso vasco, Osakidetza, el Ente Vasco de la Energía o EITB son entes públicos de derecho privado, mientras que OSALAN, IVAP o HABE son organismos autónomos.

Pero que una Agencia de Cooperación al Desarrollo sea un instrumento eficaz no depende únicamente de la forma jurídica que adopte, sino también de la volun-

¹⁵ De acuerdo a los artículos 41 a 65 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

tad política de convertirla en tal instrumento. Por ejemplo, ¿de qué serviría una agencia si no existe el acuerdo político y la voluntad efectiva para dotarla del personal necesario? Más aún, también cabe preguntarnos si algunas de las ventajas que se suponen al régimen de agencia no serían trasladables a la actual estructura dentro de la administración general.

Así, por ejemplo, parece que la Dirección de Cooperación al Desarrollo podría contar con algún puesto funcional de técnico de cooperación, cosa actualmente inexistente, si hubiera voluntad para ello. También hay ejemplos en los que la administración general puede establecer mecanismos extraordinarios de financiación y control en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Así parece deducirse, por ejemplo, del artículo 22.3 de la Ley Valenciana de Cooperación¹⁶, aprobada a penas dos semanas antes que la LVCD. En él se puede leer:

“Reglamentariamente se regularán las bases para la financiación de acciones en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, especificando, entre otros aspectos [...] el régimen específico de transferencias de fondos y justificación de los gastos de las acciones subvencionadas, que incluirá auditorías u otras técnicas de control de los proyectos, en atención a la naturaleza de la ayuda o de las características especiales concurrentes en las entidades sometidas a control. Dichas técnicas de justificación del gasto tendrán en cuenta la necesaria flexibilidad de las normas generales a la financiación de proyectos que se realizan en países receptores de ayuda oficial al desarrollo”.

Es decir, se da a entender, aunque habrá que esperar las concreciones, que se desarrollarán reglamentariamente unos mecanismos de libramiento de pagos y de rendición de cuentas adecuados a la realidad que vive el sector de cooperación, en términos de flexibilidad y control *ex post*, más que intervención previa.

Por lo tanto, encontramos que algunas de las razones esgrimidas al uso para la puesta en marcha de una agencia habría que complementarlas con otras de mayor calado institucional y político.

Estas razones, de tipo práctico, no son a nuestro juicio una justificación del todo sólida para la puesta en marcha de una agencia.

¹⁶ Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat, de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana.

1.2. Razones Estratégicas

Precisamos, por consiguiente, definir cuáles podrían ser el segundo tipo de motivaciones, las *razones estratégicas*. Se nos ocurren dos razones estratégicas fundamentales que comentamos a continuación con extensión, y alguna otra complementaria. Las razones fundamentales son: a. La potencialidad de la agencia para estructurar una cooperación pública vasca dispersa institucionalmente; y b. La posibilidad de utilizar la agencia como instrumento para poner al servicio del desarrollo capacidades de las administraciones vascas, a través de cooperación directa o de otros mecanismos mixtos.

- a. En primer lugar, la constitución de una agencia puede ser una gran oportunidad para revertir la tendencia a la dispersión de actores públicos en la cooperación al desarrollo. Una agencia vasca tendría que ser más que una agencia del Gobierno Vasco. Debería ser un órgano a través del cual las Diputaciones, especialmente, y quizá también algunos municipios pudieran vehicular su contribución a la cooperación al desarrollo. Esto nos enfrenta a dos retos por lo menos, uno de carácter técnico-jurídico y otro de carácter político. El primero de ellos implica que el *diseño jurídico* de la agencia permita desde su inicio la incorporación de otras instituciones. Esta incorporación no ha de ser únicamente como contribuyentes financieros sino como rectores del organismo. Es decir, habrían de tener un peso en consejo de administración del ente adecuado a su contribución, y, por lo tanto, participar en la definición de las políticas del ente.

El segundo reto es de carácter netamente político y, sin duda, el más complicado. Precisa un proceso de diálogo y negociación entre el Gobierno y las Diputaciones, de cara a que éstas se incorporen al debate sobre la agencia desde el primer momento. Entendemos que puede suponer una dificultad para este diálogo necesario que el Gobierno plantee un modelo cerrado de agencia sin haberlo contrastado previamente con las diputaciones¹⁷.

¹⁷ Para que esto sea posible, se plantean en este momento algunos inconvenientes. En primer lugar, la LVCD compromete al Gobierno a presentar un proyecto de ley de creación de la agencia en el plazo de seis meses. Casualmente, este plazo coincide prácticamente con el período en que las Diputaciones van a operar *en funciones* debido al ciclo electoral foral, lo que dificulta un proceso de acuerdo político. En nuestra opinión, sería preferible para el futuro de la cooperación vasca esperar a que las nuevas Diputaciones estén constituidas para trabajar con ellas esta cuestión que cumplir el plazo estipulado en la ley. A la dificultad del calendario se le sobrepone aún otra que debería ser subsanada en las instituciones forales: la dificultad para identificar a los interlocutores políticos disponibles para abordar los asuntos de cooperación al desarrollo. Si bien es claro de qué departamento pende la cooperación en cada una de las diputaciones, no parece tan claro cuál podría ser el cauce adecuado para abordar este asunto. No obstante, éste es un asunto del que se han de ocupar Gobierno y Diputaciones.

La Agencia del Agua: un ejemplo de colaboración exitosa entre Gobierno y Diputaciones.

La reciente creación de la Agencia del Agua en la Ley Vasca del Agua (artículos 5 y ss), como un ente público de derecho privado en la que participan Diputaciones y Gobierno Vasco nos muestra que cuando hay voluntad política es posible poner en marcha un organismo común de manera concertada. La Ley de Aguas ha hecho incluso que se modificara la Ley de Territorios Históricos, auténtica columna vertebral de la organización territorial y competencial de la CAE. El caso de la cooperación al desarrollo se antoja aún más sencillo que en el del agua, porque en ningún caso habría que llegar a tales extremos de modificaciones legales.

¿Significaría esto que las Diputaciones renuncian por completo a sus acciones de cooperación al desarrollo y a la visibilidad de las mismas? No necesariamente. Queremos insistir en la idea de que hay espacio para la cooperación foral, pero éste no puede ser una mera réplica en menor escala de lo realizado por el ejecutivo autonómico. En seguida volvemos a esta cuestión. Ahora queremos insistir en que la presencia de las Diputaciones en los órganos de gobierno les daría la posibilidad de contribuir en la definición de las políticas y acciones de la agencia vasca. Junto a eso, una Comisión Interinstitucional de Cooperación al Desarrollo como la que prevé la ley sería otro espacio de participación, como veremos luego.

Además de un determinado grado de control político, las Diputaciones podrían conservar *visibilidad* propia dentro del conjunto de la agencia, por ejemplo, vinculando los fondos forales a iniciativas o programas concretos de la agencia de especial relevancia o interés para el espacio foral. Del mismo modo que hay Comunidades Autónomas que contribuyen financieramente a programas específicos de la Agencia Española de Cooperación Internacional (por ejemplo, el VITA o el AZAHAR), así las diputaciones podrían mantener una presencia propia dentro de la Agencia Vasca.

Por último, una participación de las Diputaciones en la Agencia no tendría necesariamente que suponer una canalización del total de sus fondos a través de ella, ya que podrían conservar una parte para seguir gestionándolos directamente, en función de la demanda social del territorio histórico, de los lazos que se hayan ido creando con el tejido social y siempre de acuerdo a la capacidad instalada en la propia institución.

Lo que estamos proponiendo aquí para la cooperación vasca refleja una tendencia en la práctica de los donantes oficiales de ayuda más importantes del mundo. Nos referimos a la figura de la *cooperación delegada*, que encuentra su justificación en una mayor eficacia de la ayuda. Así, por ejemplo, en el recientemente aprobado *Código de Conducta de la UE sobre división del trabajo en política de desarrollo*¹⁸ se anima a que los donantes bilaterales analicen el valor añadido de su cooperación y dejen en manos de otros donantes la gestión de sus fondos en países o sectores concretos¹⁹.

Quisiéramos hacer una última advertencia en este sentido: la posible participación de las Diputaciones en la agencia vasca no debería suponer en ningún caso el recorte de los fondos totales que aquellas dedican a la cooperación.

- b. En segundo lugar, una agencia parece el mecanismo que los gobiernos, tanto el central como los autonómicos, utilizan para llevar a cabo sus iniciativas de cooperación directa. De hecho, algunas cooperaciones autonómicas que están poniendo en marcha agencias se caracterizan precisamente por contar con importantes programas de tal naturaleza, como muestran los casos catalán y andaluz. En el caso de Euskadi no hay tradición de llevar a cabo este tipo de programas, más allá de algunos convenios con algunos organismos internacionales o, puntualmente, con entidades públicas de algunos países. Nuestra cooperación se caracteriza por estar ejecutada en su gran mayoría a través de las ONGD. Hay algunas razones históricas que explican que esto sea así.

Por un lado, porque la propia cooperación pública vasca nace a raíz de las campañas de presión social organizadas por las propias ONGD. Eso fue lo que llevó a nuestras instituciones a destinar sus primeros fondos a la cooperación, canalizándolos a través de convocatorias de ayudas para ONGD. Por otro, porque 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 autonómi-

¹⁸ Comunicación de la Comisión Europea *EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy*. 28 de febrero de 2007.

¹⁹ Entre los criterios para analizar el valor añadido está la experiencia en los países, con las contrapartes, el conocimiento de los sectores, la eficacia de los procedimientos, etc. Ya existen casos importantes de cooperación delegada. Por ejemplo, en Suráfrica, la cooperación británica ha delegado en la belga todo su apoyo al sector de reforma agraria. En Ruanda, Suecia ha delegado en la cooperación británica su apoyo al sector educativo, y, en Malawi, Suecia a delegado todo su programa de cooperación a Noruega.

ca. Finalmente, porque las propias administraciones carecían de instrumentos, personal o estructuras especializadas –como puede ser el caso de una agencia– para llevar a cabo este tipo de cooperación.

Así las cosas, el afán por no incurrir en algunas malas prácticas, la posición al respecto de las propias ONGD y, tal vez, una cierta inercia han llevado a dar carácter legal a esta limitación. De este modo, en el apartado tercero del artículo 9 de la LVCD, referido a los agentes de cooperación, se establece una limitación al monto de fondos que las administraciones pueden ejecutar directamente:

“En los términos que señalen el plan director o las normas de desarrollo de esta ley, 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”.

Es decir, este artículo supone una autolimitación a la cantidad de fondos para uno de los agentes, lo que *a sensu contrario*, implica una reserva del 90% de los fondos para los otros dos agentes de cooperación reconocidos en la ley, es decir, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y otras entidades sin ánimo de lucro (universidades, sindicatos y otras organizaciones sociales). Esto sugiere que la labor fundamental de la futura agencia vasca de cooperación al desarrollo va a ser la gestión de las convocatorias de ayudas a las ONGD. A nuestro juicio esto es limitar su papel demasiado.

Entendemos que estamos en un momento de la cooperación vasca en el que se debería hacer un planteamiento serio sobre la posibilidad de llevar a cabo programas de cooperación directa con participación de las administraciones públicas, de manera que se establezcan sinergias de desarrollo con la labor que las ONGD realizamos en el ámbito de la sociedad civil. La propia LVCD establece algunos mecanismos que han de servir de filtros de control para evitar los peligros –siempre presentes– de que la cooperación directa se desvíe de sus fines genuinos:

- En primer lugar, la Ley encumbra el principio de solidaridad desinteresada como primer gran orientador de la política de desarrollo (artículo 3.1). Quedan excluidos a priori la promoción de otros intereses políticos o comerciales.
- En segundo, la Ley da cierto protagonismo al Parlamento Vasco para que, más allá de sus funciones ordinarias de control del ejecutivo, debata y

apruebe las orientaciones generales de la planificación estratégica plurianual (artículo 11).

- Por otro lado, también el Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo, que se va a reestructurar, encuentra entre sus competencias informar con carácter previo y preceptivo sobre los planes plurianuales y anuales de cooperación (artículo 16.3). Si bien no explicita que el Consejo tendrá que informar previamente sobre las propuestas de cooperación directamente ejecutadas por la administración, ésta debería ser una de las funciones que se determine reglamentariamente.

Todo esto quiere decir que pueden existir las condiciones mínimas necesarias para que las administraciones se involucren más como agentes de cooperación, con garantías de eficacia, transparencia y coherencia con los objetivos marcados por la política de cooperación. Hemos de ser conscientes de que puede existir un coste de oportunidad para el desarrollo por la no intervención de las administraciones públicas, que no van a poder poner al servicio del desarrollo algunas de sus valiosas capacidades técnicas²⁰. Pero aún hay más, estamos convencidos de que la involucración de las administraciones en la cooperación no sólo puede reportar beneficios a quienes reciben la asesoría técnica. También nuestra administración, al ser puesta en contacto con determinadas realidades del Sur, puede recibir aprendizajes importantes.

Un terreno particularmente propicio para la involucración de las administraciones sería el fortalecimiento de las capacidades de diversas instituciones descentralizadas de países del Sur. Hoy en día, se reconoce que el elemento institucional es crucial en los procesos de desarrollo. La creación de estados eficaces y responsables ante las demandas y derechos de sus poblaciones es uno de los ámbitos de cooperación oficial al desarrollo cuya relevancia despunta en los últimos años. Normalmente, el apoyo a estos procesos de fortalecimiento institucional se produce a través de la ayuda oficial de los estados y de los organismos multilaterales. Sin embargo, la cooperación descentralizada -la realizada por los entes subestatales, como es nuestro caso- también podría

²⁰ De hecho, en diferentes análisis sobre la potencialidad de la cooperación descentralizada se esboza este argumento como uno de los principales. Ver en tal sentido el análisis de los ya citados Desmet, A. y Develtere, P. (2002). Véase también el reciente informe del Parlamento Europeo *Sobre las entidades locales y la cooperación al desarrollo (2006/2235 (INI))*, conocido también por el nombre de su ponente, informe Schapira, y que fue adoptado por unanimidad el 28 de febrero de 2007. En él se resalta el papel crucial de la contribución de las autoridades locales en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, partiendo de la afirmación de que los entes locales son expertos en todos los sectores del desarrollo, pero su experiencia en esta materia rara vez se valora o ni siquiera se conoce.

desempeñar una función en este ámbito, como ya se está haciendo en la cooperación de base municipal²¹.

Esto resulta especialmente cierto en un momento en que muchos países del Sur están acometiendo procesos de descentralización, con la idea de que una administración cercana a la ciudadanía sirve mejor a sus necesidades. Hay un acuerdo muy amplio a la hora de señalar que uno de los retos de la descentralización es que ésta cumplirá su propósito de mejor servir a los ciudadanos si se produce también una transferencia y generación de recursos propios²². Pues bien, dada la experiencia de Euskadi en materia de administraciones descentralizadas, y dada también la peculiaridad fiscal de nuestros territorios históricos, la cual conlleva una capacidad instalada en materia fiscal, la contribución directa de las administraciones vascas podría ser muy interesante para estos procesos. Por supuesto, en otros sectores como la educación, los servicios sociales, la salud, la industria, o la gestión cultural, también existirían posibilidades enormes de actuación. Entendemos que éste sería un espacio muy propicio de contribución de las Diputaciones. Esto no significa, sin embargo, que las experiencias construidas históricamente aquí puedan trasladarse y replicarse automáticamente a otros contextos radicalmente diversos. De ahí, la importancia de que este tipo de cooperación se asiente sobre el conocimiento y relación con organizaciones sociales insertas en la realidad con la que se desea cooperar.

Por ello también es fundamental resaltar que ese apoyo de las administraciones vascas no podría ni debería hacerse al margen de las estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil por parte de las ONGD. Deberían ser estrategias acordadas para producir un mayor impacto en el fortalecimiento institucional global de las regiones del Sur con las que cooperamos. Tradicionalmente en el mundo de la cooperación, los esfuerzos, de un lado, por empoderar a los grupos sociales apoyados por las ONGD y, por otro, el trabajo de fortalecer las instituciones acometido por la cooperación gubernamental, han vivido de espaldas. Pero hoy se subraya la importancia de buscar la conexión entre ambas esferas para construir una gobernanza democrática.

²¹ Ver, por ejemplo, la labor de Euskal Fondoa (www.euskalfondoa.org). También el IVAP (Instituto Vasco de Administraciones Públicas) está involucrado en un proyecto de fortalecimiento institucional en el Sáhara, a través de cursos de gestión pública.

²² Ver, por ejemplo, *Decentralising Service Delivery?* IDS Bulletin, Volume 38, nº 1. January 2007.

El papel de las instituciones y de la sociedad civil

Hoy, el pensamiento en materia de desarrollo está llamando la atención sobre la idea de que construir una autoridad pública más efectiva y responsable ante la ciudadanía implica entablar un proceso de negociación e implicación entre quienes tienen el poder estatal y los grupos organizados de la sociedad²³. Conseguir una gobernanza democrática requiere lograr un equilibrio entre la necesidad de un control efectivo del estado y su capacidad de actuar, y la necesidad de mayor rendición de cuentas a los ciudadanos. Esto significa que además de centrarse, por un lado, en empoderar a los actores de la sociedad civil y, por otro, en fortalecer las instituciones públicas, es importante detenerse en la dinámica de la relación entre ambas, e incidir en ese enganche. En definitiva, que la capacidad de los actores sociales y estatales para generar políticas públicas favorables a los grupos empobrecidos dependen de su capacidad y habilidad para *enganchar*. Los procesos de descentralización política y administrativa pueden ser una gran oportunidad para que se generen tales dinámicas.

Creemos que en el ámbito vasco existe una gran potencialidad para trabajar de este modo, gracias a la relación que se ha ido construyendo entre el sector de las ONGD y las administraciones públicas vascas.

Por otro lado, creemos que un planteamiento de cooperación directa como el que venimos describiendo exigiría reforzar la coordinación con las cooperaciones al desarrollo supraautonómicas, incluidas las internacionales. En efecto, hoy existe una conciencia muy viva de los efectos negativos que sobre los países receptores de ayuda tiene la multiplicación de gobiernos donantes descoordinados, con la diversificación de procedimientos e interlocutores que eso conlleva. Los esfuerzos para gestionar tal diversidad restan en ocasiones capacidades a los gobiernos de los países del Sur para centrarse en otras tareas más acuciantes. De ahí, que sería muy necesario que estos programas estuvieran bien alineados con las prioridades de los países receptores y coordinados con el resto de donantes.

Pero además, como señalábamos, nuestras administraciones no únicamente *darían*: también podrían *recibir* cosas importantes y, a través de ellas, toda la sociedad. De hecho, hoy cuando se habla de renovación y revitalización de las prácticas democráticas, participativas y de nuevas formas de relación entre

²³ Ver Centre for The Future State, (2005) *Signpost to More Effective States. Responding to governance challenges in developing countries*. Institute of Development Studies.

ciudadanía y administración, muchas miradas se vuelven a experiencias que están teniendo lugar en el Sur. En tales contextos se está produciendo un florecimiento de formas creativas de participación y gestión, tanto a nivel municipal como regional, de las que bien podríamos aprender en nuestras sociedades desarrolladas, haciendo válido aquel principio de que la cooperación al desarrollo es un *viaje de ida y vuelta*. En este caso también es pertinente la cautela sobre el carácter contextual de muchas experiencias, lo cual, como sosteníamos, no impide aprendizajes institucionales.

En otro orden de cosas, un temor que en las ONGD puede existir respecto a la cooperación directa es que ésta vaya absorbiendo los fondos que hasta ahora han gestionado las organizaciones sociales. Creemos que este temor es legítimo, a la luz de algunas otras experiencias autonómicas, entre las que destaca el caso catalán. Pero con la perspectiva de la obligación legal de alcanzar el 0,7% del presupuesto en el año 2012 esos temores deben disiparse.

Si, tal y como prevé la propia ley, se cumple el compromiso de alcanzar el 0,7% del presupuesto total a la cooperación al desarrollo en 2012, esto supondría algo más que doblar la actual cantidad que se destinan a este fin. En función de la evolución del crecimiento presupuestario, esto podría situarnos alrededor de los 85 millones de euros. Es decir, la cifra que habrían de gestionar las ONGD se doblaría en el plazo de cinco años.

¿Qué efectos puede tener esta duplicación de los fondos en el sector de las ONGD si son éstas casi las únicas responsables de gestionarlos?

Planteamos algunas hipótesis de lo que podría suceder si las ONGD tuvieran que absorber casi en exclusiva la gestión de unos fondos de cooperación que se van a duplicar. Buscamos de este modo plantear unas líneas de reflexión y debate para el sector. En ningún caso, pretendemos cuestionar la pertinencia, más bien al contrario, del crecimiento de los fondos. Son hipótesis inverificables a día de hoy, en algunos casos llevadas al extremo. Además, parten del supuesto de que otros elementos del sistema no cambian, especialmente los instrumentos de financiación para las ONGD.

- La mayor cantidad de fondos disponibles y la no capacidad de absorber todo el incremento por parte de las organizaciones en su actual configuración, incentivaría el surgimiento de nuevas organizaciones al calor del incremento de los fondos, profundizando en la atomización de un sector que ya está bastante

fragmentado. También podría producirse la multiplicación de *antenas* en Euskadi de organizaciones de otros ámbitos territoriales para acceder a los fondos. Estas organizaciones podrían estar más preocupadas por el acceso a las subvenciones que por tejer una base social de apoyo, por vincularse con el movimiento social vasco de solidaridad internacional y por articularse con las propias instituciones públicas. En definitiva, se produciría un aumento de la cantidad de actuaciones en cooperación, pero no necesariamente el enriquecimiento de las mismas con la intervención coordinada de diferentes actores.

- Si no se produjera un cambio en los instrumentos de financiación actuales, las ONGD tendrían que reforzar su capacidad de gestión de fondos para absorber dicho incremento. Eso redundaría en un mayor esfuerzo en el ámbito de la gestión, en detrimento de los esfuerzos destinados por las organizaciones a cuestiones como la educación para el desarrollo, la incidencia política, la investigación o el trabajo en red. Se reforzaría su papel de gestoras de fondos públicos, quizá a costa del de ser agentes con vocación de transformación social.
- El grado de dependencia económica de los fondos gubernamentales, un hecho ya real entre las ONGD vascas, podría aumentar significativamente. El incremento tan sustancial de fondos públicos podría desincentivar la ampliación de su base social y, a la larga, debilitar la legitimidad de las propias ONGD. Visto desde otra perspectiva, sin embargo, nos encontraríamos en la situación opuesta. Al poderse producir una mayor atomización del sector por el incremento de fondos, la búsqueda de nuevos socios y donantes se dificultaría enormemente, quizá desatando una pugna entre las organizaciones por hacerse con más socios, utilizando para ello campañas más agresivas, pero simplificadoras de la realidad Norte/Sur, produciendo de hecho una *deseducación para el desarrollo*.
- En hipótesis extrema, las dificultades para gestionar los aumentos de fondos erosionaría la propia reclamación de mayor solidaridad internacional que las ONGD hacemos a las administraciones. La propia reclamación de avanzar hacia el 0,7% del PIB se podría ver socialmente deslegitimada. Para evitar esto, la propia administración podría verse inclinada a conceder subvenciones a proyectos que no reúnan unos mínimos estándares de calidad.

Para poder desplegar todo el potencial y la oportunidad que se presenta para mejorar la cooperación, y también para evitar los posibles peligros que venimos comentando, creemos que habría que dar los siguientes pasos.

- La administración, de entrada, debería ir experimentando esquemas de cooperación directa dentro del límite actualmente fijado por la ley (10%) para que, una vez consolidada la experiencia y habiendo descubierto cuál es valor añadido que puede aportar a los procesos de desarrollo en el Sur, se hiciera un planteamiento más ambicioso y se pudiera reconsiderar la restricción legal, en función de la situación y posibilidades de los demás agentes de cooperación, y siempre en consenso con ellos.
- Se podrían estudiar formas de interpretar flexiblemente el precepto, ya que el artículo 9.3 remite a “los términos que señalen el plan director o las normas de desarrollo de esta ley”, aunque el artículo de la ley es bastante taxativo y parece excluir cualquier desarrollo normativo que flexibilice el precepto. No obstante, la limitación del 10% parece que afecta en exclusiva al “Gobierno Vasco y a las entidades públicas vinculadas al mismo”. Esto parece querer indicar que las Diputaciones no se verían en tal tesitura, aunque tal vez sí fuera así si sus aportaciones se vehiculan por la vía de la Agencia.
- En cualquier caso, y de manera simultánea, sería necesario:
 - ✓ Hacer reales las competencias de supervisión e información previa que la ley atribuye al Parlamento y al Consejo Vasco de Cooperación, para garantizar que la cooperación directa sea coherente con los principios establecidos en la ley, con las líneas marcadas por los instrumentos de dirección política de la misma, y también para evitar el peligro de instrumentalización al margen de los objetivos solidarios.
 - ✓ Ensayar fórmulas creativas de consorcio de ONGD con las administraciones, de manera que aquellas puedan ser intermediarias de las capacidades de éstas para ponerlas al servicio del desarrollo en el Sur. En tal sentido, el artículo 29 de la ley, sobre la involucración del personal de las administraciones públicas vascas en la cooperación al desarrollo, podría abrir algunas posibilidades. Dicho artículo prevé que las administraciones públicas promoverán y facilitarán la participación de su personal en programas de cooperación al desarrollo, durante la cual pasarán a situación de servicios especiales.
 - ✓ Apoyar por parte de la administración a los esfuerzos de mejora en la gestión de las ONGD y a la implantación de sistemas flexibles que,

garantizando una escrupulosa transparencia, permitan procesos de rendición de cuentas que favorezcan el aprendizaje y se ajusten a los contextos y necesidades propias de la cooperación al desarrollo.

- ✓ Garantizar la estabilidad de la financiación, yendo más decididamente a esquemas plurianuales que eviten la volatilidad e incertidumbre de los concursos anuales, o bianuales y hacia esquemas que permitan ensayar fórmulas novedosas y creativas de cooperación, superando las rigideces detectadas a través de la experiencia del uso del marco lógico²⁴.

Además de las dos razones apuntadas anteriormente, consideramos que hay otras razones estratégicas secundarias, pero que también precisan atención e iniciativa política.

- La constitución de la agencia también habría de vincularse a un mayor esfuerzo y mayor capacidad de coordinarse con los niveles supra-autonómicos de cooperación. Sobre esto hemos apuntado algo anteriormente, pero volveremos a ello.
- Una agencia debe ser el instrumento adecuado para que la cooperación pública vasca se vincule con su presencia a los debates que se producen internacionalmente sobre la cooperación al desarrollo, facilitando al mismo tiempo el acceso y la capacitación de las ONGD vascas en tales cuestiones. De igual modo, ligado a esta idea, aparece la necesidad de fortalecer el ámbito de investigación sobre el desarrollo, para incorporar los aprendizajes derivados de la misma a la práctica de la cooperación, para mejorar su calidad.
- La constitución de la agencia no se puede separar del esfuerzo planificador y estratégico que la cooperación pública vasca viene realizando. En ocasiones, tal esfuerzo no puede ir más allá de la acumulación bajo amplios rubros de prioridades geográficas o sectoriales del conjunto de acciones parciales que realizan las ONGD.

²⁴ En otras cooperaciones con más años de experiencia, el marco lógico es utilizado como una entre otras metodologías. Precisamente, se busca avanzar en propuestas más centradas en los resultados y objetivos y en la apropiación del proceso por parte de los distintos actores, y no tanto en los *inputs* y en el control financiero. Son propuestas flexibles en la implementación de actividades y presupuestos, para adecuarse a los contextos cambiantes y oportunidades emergentes. Un ejemplo entre varios posibles de esto lo encontramos el AURA alemán (Marco para la gestión de contratos y de cooperación de la política de desarrollo. Ver www.gtz.de/en/publikationen/begriffswelt-gtz/es/include.asp?lang=S&file=8_27_1.inc). En nuestro contexto, sin embargo, seguimos pegados en exceso a la *cultura* del marco lógico, que puede estar contribuyendo a que se piense el desarrollo en términos de procesos lineales y automáticos.

La conclusión de este apartado es que, si bien existen razones prácticas no desdenables para poner en marcha una agencia vasca de cooperación, debe producirse un debate a fondo sobre las razones estratégicas, reforzando así su definición e incorporando las consecuencias de las mismas en la definición de la agencia. Si esto no es así, la pregunta que debemos hacernos es, ¿merece la pena una agencia que casi únicamente gestione las convocatorias de subvenciones (eso sí, de manera a priori más ágil)? Incluso si la respuesta fuera afirmativa, creemos que no se puede perder una oportunidad importante para repensar a fondo el sistema vasco de cooperación al desarrollo.

1.3. Otras cuestiones a tener en cuenta sobre la agencia

Una vez llevadas a cabo las reflexiones estratégicas que consideramos fundamentales para la constitución de la agencia vasca de cooperación queremos apuntar algunas otras ideas que se deberían tener en cuenta en su diseño concreto.

- *Sobre sus funciones y grado de autonomía:*

La LVCD señala que “la elaboración de la planificación de la política en materia de cooperación al desarrollo, así como la coordinación, gestión y ejecución de la misma se llevará a cabo por la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo”. De aquí se deduce que la agencia no tendría únicamente una función ejecutora de la planificación sobre cooperación que se desarrolle en otros espacios, sino que participará en su definición.

Sin embargo, si acudimos al artículo 13 de la ley, que habla del departamento competente en cooperación para el desarrollo (en la actualidad, la Dirección de Cooperación al Desarrollo), señala que es dicho departamento quien asumirá la elaboración de las propuestas de planes plurianuales y anuales. Es decir, del texto de la LVCD no surge claramente cuál va a ser el reparto de competencias entre la agencia y el departamento y, por tanto, no se puede deducir cuál va a ser el nivel de autonomía de la agencia. Ésta es una cuestión que urge aclarar.

Desde la postura que estamos manteniendo en este texto, que apuesta por incorporar a otras administraciones vascas a la agencia, cobra sentido que ésta incluya entre sus cometidos la planificación, o la propuesta de la misma, de modo que su órgano de gobierno, donde estarían representadas todas las administraciones, tenga capacidad definitoria. De otro modo, situando la capacidad de propuesta fuera de la agencia, es decir, en un departamento del Gobierno Vasco,

sería mucho más dificultoso que las Diputaciones encontraran atractiva la idea de participar en ella.

La capacidad de propuesta sobre la dirección política otorgaría a la agencia un notable nivel de autonomía. Esto hace que, desde nuestra perspectiva de sociedad civil, haya de equilibrarse la misma con unos adecuados cauces de rendición de cuentas y control. En tal sentido, consideramos que las siguientes ideas deberían estar presentes en el estatuto de la agencia:

- ✓ Habría que dotar al consejo de administración de la agencia de amplias funciones de control y seguimiento de la dirección del organismo, en la propia ley de creación del mismo. La ley también debería garantizar un ritmo mínimo del consejo de administración (por ejemplo, una reunión ordinaria mensual).
 - ✓ Habría que posibilitar la participación parlamentaria en el consejo de administración.
 - ✓ Del mismo modo, habría que facilitar la conexión entre el Consejo de Cooperación y la Agencia, cediendo a aquél (donde están representadas las ONGD) el nombramiento de un cierto número de vocales del consejo de administración de la agencia, como sucede en el caso de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo.
 - ✓ Por último, habría que establecer entre las funciones del consejo de administración y/o de la dirección de la agencia la de rendir cuentas ante el parlamento al menos una vez al año.
- *Sobre el personal de la agencia y la estructura*

Entendemos que una de las ventajas de la agencia radica en la posibilidad de dotarse de personal bajo el régimen del derecho laboral. Esto, no obstante, no debe conducir a que la agencia esté totalmente compuesta por personal contratado, sino que sería positivo contar con un número adecuado de personas de la función pública que pudieran dar continuidad y estabilidad a los equipos. Además de la continuidad, el personal funcionario puede aportar otra característica importante: una mayor independencia de su juicio técnico ante los cargos de índole política. No estamos sugiriendo que el personal contratado carezca de independencia técnica, sino que la categoría funcional puede garantizar mejor su ejercicio en el hipotético caso de interferencias políticas.

De modo que no consideramos deseable un modelo en el que únicamente convivan personas con nombramiento político en la dirección de la agencia con personal de derecho laboral en la ejecución. Entre ambas categorías, quizá como mandos intermedios, habría que situar a personal funcionario. En cualquier caso, que la agencia sea un instrumento adecuado para la cooperación vasca depende de que exista voluntad para dotarla del personal y de los medios adecuados.

De todas maneras, el personal con que vaya a contar la agencia dependerá de los planes de trabajo que se prevean para la misma, así como de la estructura interna de la que se la quiera dotar. Huelga decir que, en cualquier caso, habría que garantizar la capacitación y especialización del personal en los ámbitos en que se vayan a desempeñar.

En cuanto a la organización interna, a la luz de lo que venimos comentando, parece razonable pensar que haya de existir una unidad de planificación y evaluación, de donde nacerían las propuestas de instrumentos de planificación y que sería la encargada también de la interlocución para estos menesteres con otras instancias supraautómicas. Además, junto a ella, sería necesario contar con unidades de especialización bien geográficas, bien sectoriales (incluida la ayuda humanitaria), y una unidad destinada a la educación para el desarrollo y la sensibilización.

2. Sobre la coordinación interinstitucional

Señalábamos como una de las debilidades de la cooperación vasca la dispersión institucional que la aqueja. En el apartado anterior hemos expresado con bastante detalle cómo la agencia podría ser uno de los mecanismos que viniera a dar cauce a la pluralidad institucional vasca de una manera coherente y coordinada, y hemos sugerido también la idea de una necesaria coordinación con instituciones supraautómicas. En este apartado queremos incidir un poco más en esta cuestión.

- En cuanto a la coordinación en el País Vasco, la LVCD crea en su artículo 15 la Comisión Interinstitucional de Cooperación al Desarrollo, “como órgano de información, comunicación y asistencia recíproca”. Su cometido es “consensuar estrategias en la ejecución de actividades de cooperación que eviten duplicidades y solapamientos de convocatorias y actuaciones, y a dotar de coherencia a la labor del conjunto de la cooperación de las administraciones vascas”. Salvo esta última mención sobre la coherencia, da la impresión de que la ley limita las funciones de esta comisión a cuestiones mera-

mente prácticas, sin conferir ninguna dimensión estratégica a dicho órgano. Es llamativo que se evite la propia palabra *coordinación*.

Existen al menos otras dos referencias en la ley a la coordinación que, en cierto modo, vienen a aliviar la parquedad del artículo 15. Por un lado, el artículo 3.11 sobre los principios orientadores de la política de cooperación al desarrollo. En él se señala que “se articularán los mecanismos de coordinación necesarios” entre las administraciones vascas para velar por la coherencia en las actuaciones. Del mismo modo, la Disposición Adicional Primera versa sobre la “colaboración y coordinación interinstitucional”, mencionando a la Comisión Interinstitucional y al Consejo Vasco de Cooperación como ámbitos en los que promover “las iniciativas oportunas tendentes a lograr una mayor colaboración y coordinación”.

A nuestro juicio estas dos menciones, siendo importantes, no logran compensar la falta de contundencia y calado en el artículo referido a la Comisión Interinstitucional. Esto será una seria limitación si no se avanza hacia una agencia que dé cabida a las Diputaciones. De suceder esto, la comisión interinstitucional estaría llamada a desempeñar un papel más relevante que el que aparentemente se le concede en la Ley. Sería deseable que contara con un doble nivel o doble formación, la política y la técnica. La primera de ellas se encargaría de cuestiones de estrategia en las políticas y la segunda de los aspectos más prácticos. Si, como hemos defendido, avanzamos hacia una agencia que ayude a estructurar el panorama vasco de cooperación, el alcance conferido a la comisión interinstitucional por la ley puede ser suficiente, ya que el consejo de administración de la agencia, junto con el consejo vasco de cooperación serían espacios de debate sobre las políticas, quedando la comisión para cuestiones más prácticas y para la inclusión de los municipios.

- En cuanto a la coordinación con instancias supraautónomicas, el texto legal carece de cualquier referencia a la misma, más allá de la vaga formulación del apartado 11 del artículo 3, referido a los principios orientadores de la política de cooperación para el desarrollo. En él se habla de la coordinación con “otras administraciones públicas, instituciones, agencias y organismos internacionales de cooperación”. Esta ausencia de referencias explícitas a la coordinación con la cooperación estatal, europea o internacional contrasta abiertamente con el resto de leyes autonómicas de cooperación al desarrollo, que dedican apartados específicos a tal cuestión. Así, a modo

de ejemplo, tanto la ley andaluza como la valenciana²⁵ consagran sendos artículos a la coordinación con las administraciones del estado, europeas e internacionales (artículos 10 y 19 de las respectivas leyes). La ley catalana²⁶ va aún más lejos, al dedicar todo un capítulo a la “coordinación, colaboración y cooperación” con esas mismas instituciones.

Ya ha quedado dicho en anteriores momentos de este trabajo que no se han de identificar *coordinación* con *control*, como tampoco hay que equiparar autonomía, pluralidad y descentralización con descoordinación. Como señala Ruiz Seisdedos²⁷, “es necesaria la coordinación, pero ésta debe implicar la igualdad entre los que participan en la misma, es decir, que los niveles de gobierno se muestren proclives a una cooperación que evite duplicidad de políticas públicas e ineficiencias de las mismas”. Es decir, la coordinación se justifica desde la necesidad de que la ayuda al desarrollo sea más eficaz y menos volátil y fragmentaria. Esto vale para la coordinación hacia dentro de Euskadi y de ésta con el estado y otras instituciones.

Para el caso particular de la relación con el estado, queremos resaltar que además de la eficacia de la ayuda, existe un argumento adicional para la coordinación y corresponsabilidad derivado del hecho que hemos argumentado en la primera parte de este estudio: que a consecuencia del particular sistema fiscal vasco, una parte de la cooperación vehiculada por el gobierno central es imputable a nuestra comunidad. De ahí, que junto a la cooperación y a la contribución deben surgir mecanismos de co-decisión de la política española de cooperación al desarrollo. Si pedimos colaboración y coordinación, del mismo modo hemos de solicitar capacidad para definir las políticas comunes por parte de las comunidades autónomas. Una estructura que se limite a informar o a consultar sobre las políticas comunes no responde a esta concepción de la coordinación. Entendemos que tanto desde los gobiernos autonómicos (participando activamente y reclamando mayor capacidad decisoria), como desde el central (apostando por espacios reales de participación y codecisión) hay camino por avanzar en tal dirección.

²⁵ Andalucía: Ley 14/2003 de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional al Desarrollo. Valencia: Ley 6/2007 de 9 de febrero, de la Generalitat, de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana.

²⁶ Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo.

²⁷ Ruiz Seisdedos, S. (2005) *Los encuentros y desencuentros entre administraciones: la cooperación descentralizada en España*. VII Congreso español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. Madrid, 21-23 de septiembre.

La Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo

La Ley española de Cooperación al Desarrollo (23/1998) crea la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo, como foro de colaboración y coordinación entre las distintas administraciones públicas. Su composición y funciones vienen reguladas en los Reales Decretos 22/2000 y 2124/2004. Se mencionan funciones como la de dictamen previo del plan director y los planes anuales. Tal y como están descritas en el decreto, las funciones no se corresponden a lo que podríamos llamar un proceso de elaboración conjunta de las políticas. Sin embargo, en los últimos años parece que se ha pretendido dar un impulso político a esta comisión. Por una parte, el Plan Director 2005-2008 de la cooperación española se señala que “es muy importante la configuración de la política de cooperación para el desarrollo como una política de Estado en la que, con el máximo respeto a la autonomía, pluralidad y particularidades de las CCAA y Entidades Locales, se establezcan unas líneas comunes de forma consensuada y coordinada”. En el Plan Anual de Cooperación Internacional de 2005 se da un paso más allá al apuntarse que “participarán activamente en la elaboración de los Documentos Estratégicos País [...] Estrategias Sectoriales y demás instrumentos de planificación”. El PACI 2007 se asume de nuevo la cuestión de la complementariedad y coordinación, en el marco de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda.

Por último, como señalábamos anteriormente, la presencia en los foros y debates internacionales de desarrollo y, en consecuencia, la coordinación y cooperación con estos, ha de ser una de las labores que la agencia podría facilitar.

3. El nuevo Consejo de Cooperación y el papel del Parlamento Vasco

La LVCD aporta interesantes novedades en lo que se refiere a la participación social en la cooperación pública vasca. Veamos qué señala para el Consejo de Cooperación y para el Parlamento Vasco.

- El artículo 16 señala que “se constituye el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo, como órgano de representación de los agentes de cooperación, con capacidad de propuesta, dictamen y seguimiento de la cooperación pública vasca para el desarrollo”. A continuación señala su condición de órgano mixto y paritario entre representantes institucionales y sociales, y enumera sus competencias. Por último, señala que el consejo contará con presupuesto propio que haga posible que sus actividades se lleven a cabo.

A nuestro juicio, el marco legal –que habrá de ser desplegado en un decreto gubernamental– supone sobre el papel un reforzamiento importante de la labor del consejo, que habrá de ser contrastado con la práctica cuando se ponga en marcha. Sería interesante que, de cara al desarrollo del decreto posterior se llevaran a cabo los diálogos pertinentes con el resto de administraciones que cooperan en Euskadi, de manera que el consejo incorporara sus inquietudes y perspectivas, para conseguir que el consejo naciente fuera desde el principio sentido como un órgano de todos los que en él participan.

Las funciones que se le otorgan legalmente suponen a priori una mejora respecto a las anteriores. Llama también positivamente la atención la inclusión de un presupuesto para el organismo, de manera que se facilite la ejecución de sus tareas, especialmente en el ámbito de la elaboración de informes. En el reglamento del consejo habría que incluir la función de nombrar al número de miembros del consejo de administración de la Agencia que se determinen en la ley de constitución de ésta.

En cualquier caso, la efectividad del órgano dependerá de la voluntad de los participantes, muy particularmente del Gobierno Vasco, de darle vida. Para ello, en su reglamentación sería pertinente prever algunas posibilidades que hasta la fecha no se han practicado: la existencia de una *comisión permanente*, que haga un seguimiento de los temas entre plenario y plenario; la organización en comisiones temáticas que agilicen el funcionamiento; la posibilidad de llevar a cabo convocatorias ordinarias cuando así lo solicite un tercio de los miembros (así se dispone en el consejo actual); mantener la vicepresidencia del consejo en las organizaciones sociales (así lo prevé el anterior decreto, aunque nunca se ha materializado. La Ley otorga la presidencia al consejero/a del ramo, aunque esto podría haber sido de otra manera, como sucede en Cataluña, donde la presidencia la ejerce una persona independiente); la posibilidad de rotar el lugar de las reuniones, de modo que las diferentes instituciones y organizaciones miembro sean anfitrionas de diferentes encuentros.

En cuanto a los miembros, sería importante no extender la presencia a instancias que, si bien teóricamente tienen alguna relación con el desarrollo, en la práctica sus intereses y actividades están alejadas de la misma. Aunque debería existir apertura a incorporar a nuevos agentes que vayan entrando en el mundo de la cooperación. Una anomalía a solventar es la ausencia de Euskal Fonda en el actual consejo de cooperación. Por último, en consonancia con

el creciente papel del Parlamento en la política de cooperación, habría que considerar la inclusión de un miembro de esta institución.

- En cuanto al Parlamento vasco, la LVCD en su artículo 11 le asigna como función el “debate y aprobación, en pleno o comisión, las orientaciones generales de la planificación estratégica plurianual, con carácter previo a la aprobación por parte del Gobierno del plan director cuatrienal”. Además, el Parlamento recibirá anualmente “información por parte del Gobierno sobre el grado de cumplimiento del plan y del nivel de ejecución de las previsiones contenidas en él”.

Creemos que es importante que la ley recoja estas funciones del Parlamento, aunque el rol asignado podría haber sido más ambicioso. En otras leyes autonómicas, los Parlamentos *aprueban* el Plan Director plurianual en su totalidad, y no únicamente las *orientaciones generales*. Así, por ejemplo, la ley aragonesa²⁸ en su artículo 8 otorga a las Cortes la aprobación del plan director plurianual. Por su parte, la Ley catalana de cooperación al desarrollo en su artículo 17.3 señala que el Parlament aprueba el plan director plurianual y debate el plan anual. En el caso vasco, nada se dice sobre la necesidad de que los planes anuales pasen por la cámara legislativa. Nos parece que un debate cada cuatro años sobre *orientaciones generales* no es suficiente.

En cuanto a la función de control del Parlamento, si bien ésta se sobreentiende, la LVCD podría haber sido más explícita al respecto, ya que se limita a mencionar un envío anual de información. Entendemos que la ley podría haber requerido un debate anual sobre dicha información. Además, como decíamos en el apartado sobre la agencia, creemos que su ley de creación debe incorporar entre las funciones de su consejo de administración y/o dirección la de rendir cuentas ante el parlamento al menos una vez al año.

Creemos que un debate parlamentario más asiduo sobre temas de cooperación incentivaría que los partidos elaboraran posiciones rigurosas e informadas sobre dichas políticas, algo que no siempre sucede. A su vez, el debate parlamentario podría dar ocasión al debate público y en los medios de comunicación sobre una cuestión que suele tener un tratamiento que va desde lo anecdótico hasta lo superficial, pasando por los tópicos más fuertemente arraigados.

²⁸ Ley 10/2000, de 27 de diciembre.

IV. RESUMEN Y RECOMENDACIONES

Nos encontramos en un momento importante de reconfiguración de la cooperación pública vasca al desarrollo. En los últimos años se han acometido algunos cambios relevantes. La reciente aprobación de la Ley Vasca de Cooperación al Desarrollo es un hecho muy importante, ya que abre una serie de oportunidades fabulosas para repensar y reformar el sistema vasco de cooperación. Oportunidades que todas las instancias involucradas debemos aprovechar para dar un salto de calidad en la cooperación que llevamos a cabo. Este es el deber que como sociedad tenemos ante los ciudadanos y ciudadanas de los países pobres con quienes estamos vinculados en la tarea de la cooperación al desarrollo. Para ello, consideramos de especial relieve las siguientes líneas de propuesta y reflexión:

1. Se ha de aprovechar el proceso de creación y puesta en marcha de la Agencia Vasca de Cooperación para dar una solución al problema de la dispersión institucional de nuestra cooperación autonómica y avanzar hacia *una* política pública vasca de cooperación al desarrollo. Esto demanda un diálogo político entre las Diputaciones y el Gobierno Vasco, con la participación de otros organismos interesados.
2. Debe existir voluntad política de dotar a la Agencia de personal y medios suficientes para el cumplimiento de la misión que tiene encomendada: la planificación, gestión y evaluación de la cooperación vasca. La Agencia debe solucionar el problema de la escasez de personal cualificado en la gestión de la cooperación pública.
3. Existe un espacio para la cooperación foral. Pero las Diputaciones han de reflexionar sobre cuál es el valor añadido de su cooperación y cuál podría ser su contribución original a la cooperación vasca, más allá de la convocatoria de subvenciones. Sería necesario estudiar fórmulas para una paulatina integración en la Agencia Vasca, con la consiguiente capacidad de definir sus políticas a través de la presencia en su órgano de gobierno y con la posibilidad de mantener la visibilidad de sus acciones.
4. Las Administraciones Públicas Vascas han de considerar la oportunidad que la Agencia brinda para iniciar programas de cooperación que pongan al servicio del desarrollo humano las propias capacidades institucionales, en colaboración y sinergia con los agentes sociales que conocen la realidad de los países.

El ámbito del fortalecimiento institucional en los procesos de descentralización aparece como uno de los campos en los que puede existir más experiencia acumulada, a la vez que demanda en el Sur.

5. La Agencia ha de ser un instrumento adecuado para que se produzca una coordinación con instancias de cooperación supra-autonómica: estatal e internacional. Una coordinación auténtica con el ámbito estatal debe acompañarse con la posibilidad real de participar en la definición de las políticas estatales de cooperación al desarrollo.
6. La Agencia ha de promover la vinculación de la cooperación vasca y de sus distintos agentes con los debates que sobre políticas de desarrollo se producen en la comunidad internacional. Del mismo modo, la Agencia debería apoyar con decisión la investigación sobre el desarrollo de cara a incorporar los aprendizajes a la misma.
7. El Parlamento Vasco debe comenzar a discutir con cierta asiduidad sobre las políticas de cooperación del Gobierno Vasco. A tal efecto, y dado el rol limitado que la LVCD concede a la cámara legislativa, debería integrarse entre las responsabilidades del órgano de gobierno de la Agencia la rendición de cuentas anual en sede parlamentaria.
8. Consejo Vasco de Cooperación ha de convertirse en un espacio operativo de debate y reflexión sobre las políticas de cooperación. Es fundamental que las instituciones representadas en el mismo lo sientan como un espacio propio.

Anexo: Cálculo de la aportación de las instituciones públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi 2005

La Comunidad Autónoma de Euskadi estaría aportando en el año 2005, **en base a presupuestos**, un **0,33% de su PIB** para políticas públicas de cooperación al desarrollo. Los datos pueden variar en función de las liquidaciones presupuestarias. El cálculo realizado nos sitúa, por tanto, en la mejor de las situaciones.

Estimación aporte CAE 2005 en base a presupuestos (en miles de euros).		
Vía presupuestos de la CAE	54.000,00	30,30%
Vía cooperación estatal	119.707,24	67,17%
Vía desgravaciones	4.500,00	2,53%
Total	178.207,25	
PIB de la CAE	53.330.000,00	
% PIB	0,33%	

Vía presupuestos de la CAE

Para el cálculo de este apartado se han tenido en cuenta los montos presupuestados para cooperación al desarrollo para el año 2005 por el Gobierno Vasco y las tres diputaciones. Así mismo, para el ámbito municipal se han tenido en cuenta los datos de los ayuntamientos de las tres capitales, así como los de Irun y Getxo (por la cuantía significativa que dedican a esta partida). Para el resto, se hace una estimación a partir del aporte que los ayuntamientos hacen a Euskal Fondoa y suponiendo, además, la existencia de otros 10 ayuntamientos con un aporte promedio de 150.000 euros.

Presupuestos cooperación CAE 2005 (en euros).	
Gobierno Vasco	32.216.956,00
Diputación Foral de Bizkaia	7.377.090,00
Diputación Foral de Álava	2.370.310,00
Diputación Foral de Gipuzkoa	3.267.987,00
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	2.210.395,00
Ayuntamiento de Bilbao	1.803.856,00
Ayuntamiento de San Sebastián	1.322.284,73
Ayuntamiento de Getxo	480.000,00
Ayuntamiento de Irun	730.000,00
Otros ayuntamientos	1.708.315,43
Total	53.487.194,16

Vía cooperación estatal

A la hora de calcular el aporte total de la CAE hay que tener en cuenta la parte del Cupo que se destina a temas de Cooperación al Desarrollo, en la medida en que son políticas no transferidas.

Para ello se ha partido del Plan Anual de Cooperación Internacional 2005 de la SECI, del que se han obtenido los siguientes datos:

Presupuestos cooperación Estado 2005 (en euros).	
AOD Multilateral	951.604.523,00
AOD Bilateral reembolsable neta	293.855.337,00
AOD Bilateral no reembolsable	1.243.549.129,00
Acción Humanitaria	89.279.437,00
Sensibilización y Educación	22.181.257,00
Total AOD Neta	2.600.469.683,00
Comunidades Autónomas	280.754.082,00
Entidades Locales	107.474.987,00
Total al que es imputable el Cupo	1.918.385.277,00

Al monto total de AOD le hemos restado lo correspondiente a la cooperación descentralizada y la AOD bilateral reembolsable. A este monto (1.918.385.277 euros) le hemos aplicado el 6,24% (porcentaje correspondiente al Cupo). Vía cooperación estatal se estarían aportando, por tanto, **119.707.241 euros**.

Vía desgravaciones fiscales

Para completar el monto total del esfuerzo de la CAE en términos de cooperación, tenemos que tener en cuenta, también, lo que las Haciendas vascas dejan de ingresar por las desgravaciones correspondientes a donaciones a ONGD, tanto en lo que al IRPF se refiere como al impuesto de Sociedades.

Este es un dato difícil de calcular, dado que las Haciendas no cuentan, hasta el momento, con esta información desglosada. Es por ello que el importe incluido en este apartado es una estimación a partir de los datos aportados por las Haciendas Forales, tratando de asumir los cálculos más favorables para las instituciones vascas.

Deducciones donaciones 2005 (en euros).	
Hacienda Foral de Bizkaia	2.392.924,40
Hacienda Foral de Álava	957.169,76
Hacienda Foral de Gipuzkoa	1.082.362,75
Total	4.432.456,91