

**24€ bajo cero**  
La cooperación  
para el desarrollo en la  
Comunitat Valenciana  
**2011-2014**

Juan José Iborra



cuadernos n. 7

CUADERNOS 2015 Y MÁS.  
24€ BAJO CERO.  
La cooperación para el desarrollo en la  
Comunitat Valenciana 2011-2014

Colección "Cuadernos 2015 y más"

Autoría:  
JUAN JOSÉ IBORRA

Coordinación de la colección:  
IGNACIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ  
M<sup>a</sup> LUISA GIL PAYNO

Diseño y maquetación:  
WEIMARK  
Rubén Galgo  
José M<sup>a</sup> San Antonio  
Pedro Martínez

Editorial 2015 y más  
PLATAFORMA 2015 Y MÁS  
C/ Príncipe 10, 2<sup>o</sup>ext. dcha.  
28012 Madrid  
Tel: 91 402 92 86  
www.2015ymas.org  
info@2015ymas.org

ISSN: 2340-1133

Depósito legal: M-10442-2016

Fecha de publicación: marzo de 2016

Impresión: A4 S.L.L.

*Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de:  
La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al Convenio, 10-CO1-117, "Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el Desarrollo Humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los derechos humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable". El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.*

*La Cátedra UNESCO de Estudios sobre el desarrollo de la Universitat de València con cargo al convenio de colaboración suscrito entre la Universitat de València y la profesora Elena Mut MontalvÀ para la ejecución del proyecto "Proceso de diálogo para el fortalecimiento de la cooperación valenciana para el desarrollo".*



*Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.*

*Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>*



# **24€ BAJO CERO**

La cooperación para el desarrollo  
en la Comunitat Valenciana  
2011-2014

JUAN JOSÉ IBORRA



# ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA COMUNITAT VALENCIANA	9
2.1. Identificación de una Cooperación Valenciana para el Desarrollo	9
2.2. Estudio cuantitativo de la AOD de la Comunitat Valenciana	14
2.3. Los agentes sociales en la cooperación valenciana	17
3. LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA GENERALITAT	22
3.1. Marco institucional	23
3.2. Marco normativo	24
3.3. La planificación en la AOD de la Generalitat	28
3.4. La participación en la política de cooperación de la Generalitat	33
3.5. Estudio cuantitativo	36
4. LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LAS ENTIDADES LOCALES DE LA CV	51
4.1. Las eell con gestión propia de su AOD	53
Marco institucional	54
Marco normativo	54
La planificación de la AOD en las eell	56
La participación en las eell	58
Estudio cuantitativo	59
4.2. El Fons Valencià per la Solidaritat	70
Marco institucional	70
Evolución de los ingresos	71
La planificación en el FVS	74
Modalidades de cooperación y distribución de recursos	76
5. CONCLUSIONES	79
5.1. La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana	79
5.2. La Generalitat Valenciana	80
5.3. La cooperación entre las entidades locales de la Comunitat Valenciana	83
5.4. El Fons Valencià per la Solidaritat	87
ACRÓNIMOS	89
BIBLIOGRAFÍA	90
ANEXO I. INFORMACIÓN CUANTITATIVA ADICIONAL	92



# INTRODUCCIÓN

El presente estudio *24 euros bajo cero. La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana* analiza la evolución de la cooperación realizada por los gobiernos valencianos, Generalitat y entidades locales, durante el periodo 2011/2014. La pretensión del trabajo, más allá de ofrecer información cuantitativa sobre los desembolsos realizados, es la de señalar y abordar aspectos centrales en la definición de las políticas de cooperación en el ámbito de los gobiernos descentralizados.

Por ello el estudio plantea una visión de conjunto sobre la cooperación valenciana, analizando la existencia de una cooperación valenciana para el desarrollo y poniendo énfasis en aquellas cuestiones en las que la cooperación descentralizada dispone de potencialidades propias: la participación de diversos actores políticos, la implicación de la ciudadanía y el tejido social, y su capacidad de profundizar a través de la rendición de cuentas en la apropiación democrática.

En el análisis por actores se ha incluido junto a los gobiernos locales y autonómico al Fons Valencià per la Solidaritat (FVS) así como a los principales agentes no gubernamentales de cooperación, ONGD y universidades públicas valencianas, cuyo protagonismo en la cooperación descentralizada exige de una mayor atención por parte de los estudios que permita caracterizar y definir los rasgos que adopta nuestro modelo de cooperación.

El estudio se estructura en cinco capítulos. Tras el primero, dedicado a la introducción y a señalar los aspectos metodológicos y la contextualización del estudio, se dedican tres capítulos al análisis del papel desarrollado por los actores gubernamentales implicados.

En el primero de ellos, la cooperación en la Comunitat Valenciana, se ofrece una visión de conjunto de la cooperación valenciana analizando tanto sus aportaciones a la AOD española como el avance hacia la construcción de una cooperación que pueda significarse como una política autonómica distintiva dentro de la cooperación descentralizada española. El segundo se dedica al análisis de la cooperación desplegada desde la Generalitat Valenciana, abordando diferentes áreas de manera escalonada, desde la participación y la planificación hasta los análisis de tipo cuantitativo. El tercero se destina a las entidades locales de la Comunitat, distinguiendo por sus diferencias en cuanto a modelo de gestión dos ámbitos de estudio: el de aquellas entidades locales que asumen la gestión de su AOD y aquellas que canalizan sus recursos a través del FVS. En este capítulo también se ha analizado de forma diferenciada aquellas cuestiones de tipo institucional, normativo y estratégico de aquellos análisis de tipo más cuantitativo, si bien todos ellos resultan relevantes y reflejan las posiciones políticas asu-

medidas por los diferentes actores. Por último el estudio recoge en su último capítulo las principales conclusiones del análisis realizado con la intención de apuntar a las principales líneas de acción para abordar de forma colectiva, abierta y participativa los retos que afronta la cooperación valenciana.

La metodología empleada ha combinado diferentes etapas y procesos. En un primer momento se procedió a la recopilación de la información necesaria, de tipo cualitativo y cuantitativo, de las diferentes fuentes disponibles. Un segundo paso, analizada la documentación disponible, fue la solicitud adicional de información a diferentes agentes valencianos de cooperación, incluyendo en algunos casos, la celebración de reuniones de trabajo para obtener directamente la información no disponible en soportes físicos. Una vez recopilada toda la información se procedió a la redacción de diferentes borradores, que una vez revisados entre el autor y el equipo de coordinación de la Plataforma 2015 y más, han dado lugar al presente trabajo.

Las fuentes de información cuantitativa utilizadas han sido las proporcionadas por el MAEC respecto a los desembolsos de AOD de la cooperación española. Así, las bases de datos de SGCID (PACI e Info@od) y la base de datos de la FVMP han sido las fuentes principales de dicha información. A fin de completar la información oficial disponible, y dadas las importantes carencias que presentan en el ámbito de los gobiernos locales, se solicitó información a un total de 73 municipios: todos aquellos municipios de la Comunitat Valenciana con una población mayor a los 20.000 habitantes (65) y otras doce entidades locales de la Comunitat (3 diputaciones y 9 municipios con presupuestos de cooperación). A esta intensa labor de recogida de información, de la que se recibieron 29 respuestas, cabe añadir las dos solicitudes de información cuantitativa a la Generalitat Valenciana<sup>1</sup> (con fecha 30 de septiembre y respuesta el 16 de noviembre, y con fecha 26 de noviembre y sin respuesta en este segundo caso) y al FVS (en junio y julio, ambas por mail y con respuesta por parte del FVS).

En relación a la información cualitativa se ha contado con una extensa y completa información facilitada por la CVONGD, así como con la documentación facilitada por la Generalitat Valenciana, el FVS y las principales entidades donantes de la Comunitat. Aunque se solicitó información a las cinco universidades públicas valencianas únicamente la UPV y la UV, esta última de forma parcial, han respondido a las informaciones solicitadas. También se cursó solicitud de información a los dos expertos presentes en aquel periodo en el Consejo Valenciano de Cooperación (obteniendo una única respuesta) y a la representante de España con ACNUR con la que se mantuvo una entrevista. Por último se realizaron dos entrevistas con representantes de la Universitat de Valencia y de la Universitat Politècnica de València en relación a los procesos de evaluación externa de las convocatorias de subvenciones de la Generalitat.

En el apartado de bibliografía se citan además los diferentes documentos públicos y administrativos que han sido consultados en el marco del

---

<sup>1</sup> Las solicitudes de información se realizaron vía mail y registro de entrada de la Generalitat.



presente estudio. Por último cabe mencionar que desde 2013 a 2015 la actividad desarrollada por el *Grupo de diálogo para el fortalecimiento de la cooperación valenciana*<sup>2</sup> ha permitido recopilar información cualitativa relevante en materia de planificación, participación y rendición de cuentas en la cooperación valenciana para el desarrollo.

Conviene señalar que a las dificultades habituales con que se enfrentan los estudios sobre la cooperación descentralizada el contexto actual de la cooperación valenciana añade una complejidad al estudio realizado.

Entre las limitaciones habituales cabe destacar la ausencia de información, y su poca calidad en algunos casos, de las fuentes oficiales en relación a las entidades locales. Una segunda limitación vendría dada por la amplitud del objeto de estudio al contar con: un número muy elevado de donantes, desconectados entre sí y sin mecanismos de rendición de cuentas armonizados; y con la participación de un número aún mayor de agentes de cooperación que asumen la ejecución de la buena parte de los fondos de cooperación en un modelo de cooperación indirecta como es por el que han optado la mayor parte de gobiernos descentralizados de la Comunitat.

Las limitaciones específicas del contexto de la cooperación valenciana en el periodo 2011-2014 vendrían, por un lado, de la eliminación o drástica reducción de los presupuestos de cooperación por parte de algunos de los principales donantes de la Comunitat, entre ellos la Generalitat. Ello significa que existe una gran desproporción respecto a los años anteriores, e incluso dentro del mismo periodo objeto de estudio, lo que limita la validez de los análisis comparativos e impide observar tendencias temporales. Además, en el caso de la Generalitat, que aporta más del 80% del total de la AOD de la Comunitat, su financiación lógicamente repercute y condiciona la realidad del sector de forma evidente.

El segundo aspecto limitante y que añade una especial complejidad al estudio radica en los casos de corrupción que han afectado a la cooperación valenciana en el periodo comprendido entre 2008 y 2011, con implicaciones lógicamente en el devenir posterior de la cooperación valenciana, y que continúa siendo objeto de investigación judicial. Los diferentes procedimientos abiertos han demostrado la continuada arbitrariedad e ilegalidad en la concesión de fondos públicos, razón por la que la utilización de dichos datos (que continúan en los registros oficiales consultables) magnificaría la distorsión que tales conductas han producido en la cooperación valenciana.

Por ello, conscientes de estas importantes limitaciones, planteamos un estudio que más allá de ofrecer una foto fija y una visión pretendidamente objetiva y aséptica de la realidad (lo que por otra parte resultaría imposible) pretende poner sobre la mesa las contradicciones del modelo, sus vacíos y necesidades para, teniendo en cuenta las fortalezas del mismo, inten-

---

<sup>2</sup> Grupo de trabajo impulsado por la Plataforma2015ymás en que han participado de forma permanente 15 personas de diferentes agentes de cooperación: personal técnico de entidades locales; de ONGD y de dos universidades públicas valencianas (UV y UJI).

tar generar conocimiento y facilitar consensos sobre los que empezar a construir una verdadera política pública de cooperación valenciana para el desarrollo.

El presente estudio da continuidad a *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana*<sup>3</sup> publicado en 2012. En aquel estudio se realizaba un análisis detallado y en profundidad de la cooperación desplegada por los gobiernos valencianos en el periodo 2005 a 2010. Además incluía una visión panorámica de la evolución histórica de la cooperación valenciana desde su arranque en el año 1989 y un análisis cuantitativo con los datos disponibles desde aquel año.

Por ello, el estudio actual se apoya en buena parte de los datos obtenidos y sistematizados entonces y remite al mismo en todos aquellos aspectos de análisis en los que continúa vigente. *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana* fue el primer estudio en profundidad sobre el conjunto de la cooperación valenciana lo que obligaba a abordar con detenimiento un amplio abanico de cuestiones: desde la planificación a la participación pasando por la rendición de cuentas y la coherencia de la cooperación valenciana con la agenda internacional del desarrollo. Por ello, y con el fin de realizar un documento más sintético y operativo, el estudio actual se redacta desde un planteamiento de complementariedad y continuidad con aquel estudio.

---

<sup>3</sup> Iborra y Santander, 2012.

# LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Tal como relatábamos en el estudio *La Cooperación para el desarrollo en la Comunidad Valenciana*<sup>4</sup> elaborado en el año 2012, las aapp de la Comunitat se incorporan en fechas tempranas a las políticas de cooperación descentralizada, coincidiendo así con su arranque en el resto del Estado español (tabla 1). En aquel estudio se afirmaba que *“el nivel alcanzado en cuanto a asignaciones presupuestarias no se ha reflejado en la creación de un marco institucional estable y operativo, y la definición de las políticas de gestión, planificación, y rendición de cuentas de la cooperación valenciana se encuentran todavía en un estado incipiente y con notables carencias”* (Iborra y Santander, 2012: pág.11). Tal como veremos en el análisis posterior esta afirmación realizada en 2012 continua plenamente vigente en la actualidad, si cabe aún con mayor énfasis, ante el profundo deterioro de la cooperación valenciana en el último lustro, tanto cuantitativa como cualitativamente.

## 2.1. IDENTIFICACIÓN DE UNA COOPERACIÓN VALENCIANA PARA EL DESARROLLO

Una de las cuestiones importantes sobre las que reflexionar sería si existe una cooperación valenciana para el desarrollo, es decir, si contamos con un marco de actuación a nivel autonómico que podamos identificar y situar diferencialmente entre la cooperación descentralizada española. En este sentido, y como también veremos más adelante, hay que destacar los escasos avances a nivel institucional y normativo para promover la constitución de una política de cooperación que pueda significarse como una cooperación autonómica y no como la suma de diferentes actuaciones impulsadas por un amplio número de actores pero desconectadas entre sí.

La vertebración de la cooperación autonómica encontraría en el marco normativo y en los espacios de coordinación los instrumentos claves para su construcción entre las administraciones públicas y entre éstas y la sociedad civil. Además, en un modelo de cooperación indirecta, la articulación de los agentes de cooperación que asumen la ejecución de la AOD valenciana sería la segunda de las claves necesarias sobre las que debería construirse la cooperación valenciana.

<sup>4</sup> Iborra y Santander (2012).

En el ámbito discursivo tanto la Ley de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana<sup>5</sup> como los sucesivos planes directores de la Generalitat contemplan como uno de sus principios básicos de actuación la coordinación y complementariedad entre las aapp valencianas. La Ley valenciana de cooperación sitúa dentro de su ámbito de aplicación (art. 2), a *“las diferentes instituciones, entidades y administraciones públicas de la CV”* instándolas al cumplimiento de las disposiciones del capítulo I de esta Ley. También incluye entre los criterios de actuación (art. 5) *“la colaboración y complementariedad entre las administraciones públicas y las acciones solidarias de la sociedad civil valencianas”* y establece la creación de diferentes espacios de coordinación con el conjunto de agentes de cooperación de la Comunitat: Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo, Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo y Comité Permanente de Acción Humanitaria de la Comunitat Valenciana<sup>6</sup>.

**Tabla 1.** Cronología de la cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana

<b>1989</b>	Creación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Generalitat Valenciana (GV) adscrito a la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social
	Creación del Consejo Asesor del Programa de Cooperación de la GV
	Primera convocatoria de cooperación para el desarrollo de la GV
<b>1992</b>	Se constituye la Coordinadora Valenciana de ONGD y el Fons Valencià per la Solidaritat (FVS)
<b>1994</b>	Acampadas exigiendo el 0,7% a gobiernos locales y autonómicos
<b>1995</b>	Primera convocatoria de proyectos de cooperación del Ayto. de Castellón.
<b>1996</b>	Primera convocatoria de proyectos de cooperación del Ayto de Elche
	Creación del Consejo de Cooperación del Ayuntamiento de Elche
	Creación del Consejo de Cooperación de la Diputación de Valencia
	Primera convocatoria de proyectos de cooperación del Ayto de Valencia
<b>1997</b>	El Programa de Cooperación de la GV se adscribe a la Conselleria de Presidencia
	Primera convocatoria de proyectos de cooperación de la Diputación de Castellón
<b>1999</b>	Aprobación decreto de bases de ayudas de cooperación de la Generalitat
	Inicio del programa de cooperación directa del Ayto de Elche con Guinea Bissau.

<sup>5</sup> Ley 6/2007 de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana (DOCV nº 5450 de 14/2/2007).

<sup>6</sup> En el estudio *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana* (Iborra y Santander, 2012) se analiza en profundidad la composición y funcionamiento de los órganos colegiados de participación.

<b>2000</b>	Constitución del Comité de Acción Humanitaria y Emergencia de la Comunitat Valenciana (CAHE).
	Creación por la GV de la Agencia Valenciana de Cooperación para el Desarrollo (Marzo)
<b>2003</b>	Última reunión del Consejo Asesor del Programa de Cooperación de la GV Supresión de la Agencia Valenciana de Cooperación para el Desarrollo (Diciembre)
<b>2004</b>	Aprobación del I Plan Director de Cooperación de la GV (PD04/07)
<b>2005</b>	Constitución del Comité Universitario Valenciano de Relaciones Internacionales y Cooperación (CUVRIC)
	Aprobación de la Ley de Cooperación para el Desarrollo de la Comunitat Valenciana
<b>2007</b>	El programa de cooperación se adscribe a la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía Creación de la Comisión Interdepartamental de Cooperación de la Generalitat Aprobación del II Plan Director de Cooperación de la GV (PD08-11)
<b>2008</b>	Creación del Consejo Valenciano de Cooperación de la Generalitat
<b>2009</b>	Creación de la Comisión Interterritorial de Cooperación de la Generalitat
	Publicada la evaluación externa sobre la acción humanitaria de la GV y el CAHE
<b>2010</b>	Aprobado el Decreto de bases para la concesión de ayudas de cooperación de la GV Dos diputadas de la Cortes denuncian en el desvío de fondos de AOD de la Generalitat
<b>2011</b>	El Programa de Cooperación se adscribe a la Conselleria de Justicia y Bienestar Social
<b>2012</b>	Ayto. de Elche, Ayto. de Valencia, Ayto. Castellón, Diputación de Castellón eliminan o reducen drásticamente sus partidas de AOD Dimisión del Conseller de Cooperación por su implicación en el desvío de fondos
	Publicación del Decreto por el que se regula el CAHE
<b>2013</b>	Publicación de la evaluación final externa del II Plan Director de la Generalitat Ayuntamiento y Diputación de Alicante eliminan sus convocatorias de cooperación.
	Aprobación del III Plan Director de Cooperación de la GV
<b>2014</b>	Condenados los responsables por la desviación de fondos de AOD de la GV
<b>2015</b>	El Programa de Cooperación de la GV se adscribe a la Conselleria de Transparencia

A pesar de ello, la concreción reglamentaria de los espacios de coordinación previstos, su composición arbitraria y sobre todo, el funcionamiento posterior de los mismos, no han permitido avanzar hacia un sistema autonómico de cooperación internacional para el desarrollo. Prueba de ello han sido la incapacidad de armonizar procedimientos de gestión, la ausencia de planes de trabajo y la inexistencia de una agenda estable de reuniones (tabla 2)<sup>7</sup>. Especialmente significativa es la inactividad de la Comisión Interterritorial de Cooperación, constituida en enero de 2009 como “*órgano colegiado de la administración de la Generalitat al que corresponde la coordinación, colaboración y asistencia recíproca entre la Generalitat y las demás Administraciones valencianas que incluyan en sus presupuestos partidas computables como ayuda de cooperación al desarrollo*”<sup>8</sup>.

**Tabla 2.** Reuniones de los órganos colegiados de participación y coordinación

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo</b>										
0	0	0	2	3	3	1	1	1	2	1
<b>Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo</b>										
				1	2	1	0	0	0	0
<b>Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo</b>										
		0	0	2	2	0	0	0	0	0
<b>Comité Permanente de Acción Humanitaria de la CV</b>										
4	1	2	2	3	9	3	0	1	2	1

Fuente: Información facilitada por la Generalitat.

De los cuatro órganos colegiados de coordinación posiblemente sea el Comité de Acción Humanitaria de la Comunitat Valenciana el que haya tenido mayor recorrido y el que, al mismo tiempo, ejemplifica la falta de iniciativa institucional para dotarlo de una mayor eficacia a pesar de sus evidentes fortalezas y las oportunidades para ello.

El CAHE “*ha sido un instrumento pionero en el ámbito de la cooperación descentralizada para facilitar la coordinación en materia de acción humanitaria. Aunque desde su constitución este comité contribuyó a mejorar la gestión de las ayudas en materia de acción humanitaria y fue identificado tanto por las ONGD, como por el resto de agentes de cooperación como un espacio valioso de la cooperación valenciana, en la actualidad la valoración del mismo resulta bastante controvertida*”. “*Desde su creación el CAHE ha identificado como unas de sus debilidades la falta de unos mecanismos adecuados para poder responder con la inmediatez que requiere la gestión de la ayuda de emergencia. La propuesta de creación de un organismo, en forma de fundación, que permitiese una gestión económi-*

<sup>7</sup> El contraste en el nº de reuniones del CAHE entre 2010 y 2013, se debe a que en 2010 intensificó sus actividades a instancias de la GV que pretendía liderar un ambicioso programa de reconstrucción en Haití que actualmente constituye una de las piezas judiciales por malversación de fondos públicos.

<sup>8</sup> Decreto 18/2009, de 23 de enero, del Consell. DOCV 5941 de 27 de enero de 2009.

ca y administrativa más ágil, ha estado presente en la planificación de la cooperación valenciana desde su primer ciclo de planificación, iniciado en 2004. Sin embargo, y a pesar de estar presente en todos los planes anuales hasta la actualidad, el avance en la concreción de este organismo ha sido nula” (Iborra y Santander, 2012: pág. 122 y 123).

Estas afirmaciones, al igual que algunas de las conclusiones de la evaluación externa del CAHE realizada por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) en 2010<sup>9</sup> continúan plenamente vigentes (tabla 3). De hecho aunque en el año 2013 se publicó el Decreto de la Generalitat<sup>10</sup> que regula la composición y funcionamiento del CAHE el contenido del mismo no supone ninguna modificación de los déficits señalados tanto por las ONGD como por la citada evaluación externa.

### Tabla 3. Principales conclusiones y recomendaciones del informe de evaluación externa del CAHE periodo 2000-2009 elaborado por IECAH

Aunque la Comunitat Valenciana cuenta con un marco normativo adecuado para la acción humanitaria, posee algunas deficiencias de carácter conceptual.
Los fondos destinados a acción humanitaria en el periodo analizado (2000-2009), han tenido grandes altibajos con la consecuente imposibilidad de previsibilidad a futuro.
Es necesario un proceso de reflexión para redefinir su papel al quedar el mismo desdibujado con la aprobación por parte de la Generalitat desde el año 2008 de convocatorias específicas de AH.
La cooperación valenciana ha sido equilibrada en el sentido de apoyar tanto a grandes ONGD con probado reconocimiento en AH, como a pequeñas ONGD que aportan un valor añadido en el país en el que trabajan o en un determinado sector de intervención.
Las convocatorias puestas en marcha a partir del año 2008 suponen un paso adelante en materia de criterios y claridad en los mecanismos de selección
La eficacia de los proyectos y acciones financiadas se valora como medio-alta.
Es necesario trabajar en la elaboración del Plan de Acción Humanitaria.

Fuente: [www.iecah.org](http://www.iecah.org)

Los tres planes directores aprobados hasta la fecha por el *Consell*, cuyos títulos hacen referencia a la *Cooperación Valenciana* y no exclusivamente a la cooperación de la Generalitat Valenciana, se han revelado inoperantes, a pesar del discurso en pro de la coordinación, de los años transcurridos y de los substanciales recursos con que se ha contado hasta fechas recientes. Por otro lado la ausencia de planificación entre el resto de administraciones públicas valencianas<sup>11</sup>, y especialmente entre los principales donantes, tampoco ha facilitado el avance en la coordinación, armonización y complementariedad de la AOD valenciana.

<sup>9</sup> Evaluación realizada en 2010 que no ha podido ser consultada nunca en la web de la Generalitat.

<sup>10</sup> Decreto 24/2013, del Consell de 25 enero. Publicado en DOCV 6593, el 29 de enero de 2013.

<sup>11</sup> Cómo analizaremos más adelante únicamente el FVS, en fechas muy recientes, y de forma parcial Ayuntamiento de Elche y Ayuntamiento de Quart de Poblet, han llegado a planificar su AOD.

El periodo 2011-2014 nos describe un escenario de profundo desmantelamiento de la cooperación valenciana para el desarrollo

Entre las entidades locales existen diversas experiencias de coordinación en la cooperación descentralizada: fondos de cooperación, asociaciones de municipios<sup>12</sup>, así como el papel de la FEMP y sus federaciones autonómicas. En la Comunitat Valenciana se creó, en 1992, el Fons Valencià per la Solidaritat (FVS) que cuenta en la actualidad con 90 municipios y 9 mancomunidades de municipios asociados. En el capítulo dedicado a las eell analizaremos con más detalles las características del FVS.

## 2.2. ESTUDIO CUANTITATIVO DE LA AOD DE LA COMUNITAT VALENCIANA

La AOD de la Comunitat Valenciana es aportada por la Generalitat, las diputaciones autonómicas y los ayuntamientos, bien sea individualmente o agrupados en mancomunidades o en asociaciones especializadas en materia de cooperación para el desarrollo como el FVS. La Generalitat es, como consecuencia de su mayor presupuesto, la administración que supone un mayor peso entre el conjunto de donantes de la Comunitat.

En el periodo 2005-2010 la Generalitat aportó el 82,8% del total de la AOD de la Comunitat, porcentaje que se redujo en el periodo 2011-2014, al 74%, (tabla 4). Este descenso en el peso de la Generaliat no se debió a un incremento en las aportaciones del resto de donantes sino al mayor descenso de la AOD de esta administración en relación al descenso experimentado por el conjunto de donantes<sup>13</sup>.

**Tabla 4.** Peso de los diferentes donantes en el conjunto de la AOD autonómica.

	2011	2012	2013	2014	2005/2010
Generalitat Valenciana	78%	75%	62%	64%	83%
Entidades Locales	21%	21%	31%	30%	15%
Fons Valencià per la Solidaritat	1%	4%	7%	6%	2%

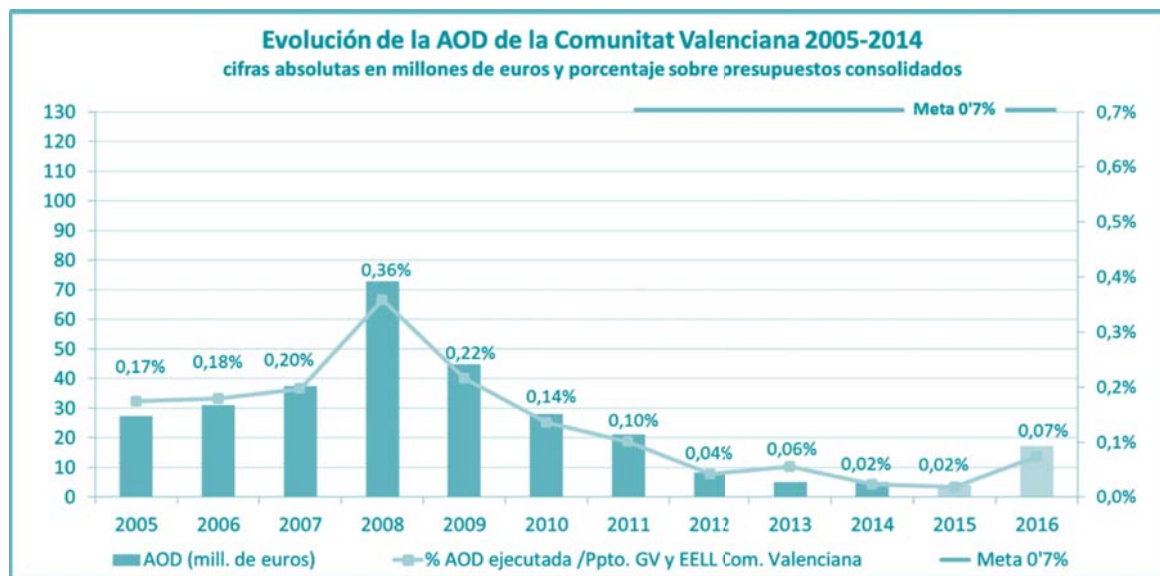
Las contribuciones totales realizadas el periodo 2011-2014, nos describe un escenario de profundo desmantelamiento de la cooperación valenciana para el desarrollo. El descenso en las cantidades absolutas de AOD y la desaparición de un buen número de donantes ponen de manifiesto cómo este proceso ha sido especialmente intenso en la Comunidad Valenciana (gráfico 1).

<sup>12</sup> Distinguimos entre fondos y asociaciones de municipios, por las características diferenciales de las primeras que incluyen la suma de recursos de computables como AOD para su administración conjunta. Los fondos de cooperación existentes en el Estado español no responden a un único modelo sino que incluyen diferencias entre ellos en cuanto a los criterios de integración y vías de canalización de la AOD.

<sup>13</sup> El periodo 2005-2010 fue objeto de análisis en *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana* (Iborra y Santander, 2012) algunos de cuyos datos se han revisado en este capítulo.



Gráfico 1.



Fuente: PACI y elaboración propia a partir información de aapp valencianas.

La ayuda desembolsada por el conjunto de administraciones públicas de la Comunitat Valenciana<sup>14</sup> registró un incremento constante hasta alcanzar en 2008 su máximo histórico que se sitúa en 73,6 millones de euros. A partir de ese año comienza un drástico descenso que en el año 2011 se sitúa en 21,2 millones de euros para caer hasta los 5,1 millones de euros en el año 2014. La reducción de fondos entre 2008 y 2014 supone un recorte acumulado del 93% en la AOD de la Comunitat Valenciana.

Las previsiones para el año 2015 muestran la persistencia de este descenso hasta los aproximadamente 4,2 millones de euros, cifra que situaría a la cooperación valenciana en un mínimo histórico. De acuerdo a los presupuestos anunciados por diferentes administraciones públicas el año 2016 sería un año de repunte de los desembolsos de AOD que podrían incrementarse hasta los 17,2 millones de euros. Este cambio de tendencia tiene su origen en el cambio de signo político de buena parte de los gobiernos de la Comunitat tras las elecciones locales y autonómicas de mayo de 2015 y supone, sin duda, una oportunidad para afrontar, más allá de lo económico, la necesaria construcción desde la participación colectiva de unas verdaderas políticas de cooperación.

En el mismo gráfico podemos ver como las aportaciones del conjunto de administraciones públicas de la Comunitat distan mucho del compromiso del 0,7%, que se sitúa en una cifra media de unos 130 millones de euros anuales<sup>15</sup>. En el último año en que contamos con datos oficiales –2014–, el esfuerzo presupuestario conjunto de las administraciones públicas valen-

El cambio de tendencia tras las elecciones locales y autonómicas supone una oportunidad para la construcción de unas verdaderas políticas de cooperación

<sup>14</sup> Computamos aquí a Generalitat, diputaciones, ayuntamientos y mancomunidades de municipios, incluidos aquellos que canalizan su ayuda a través del FVS.

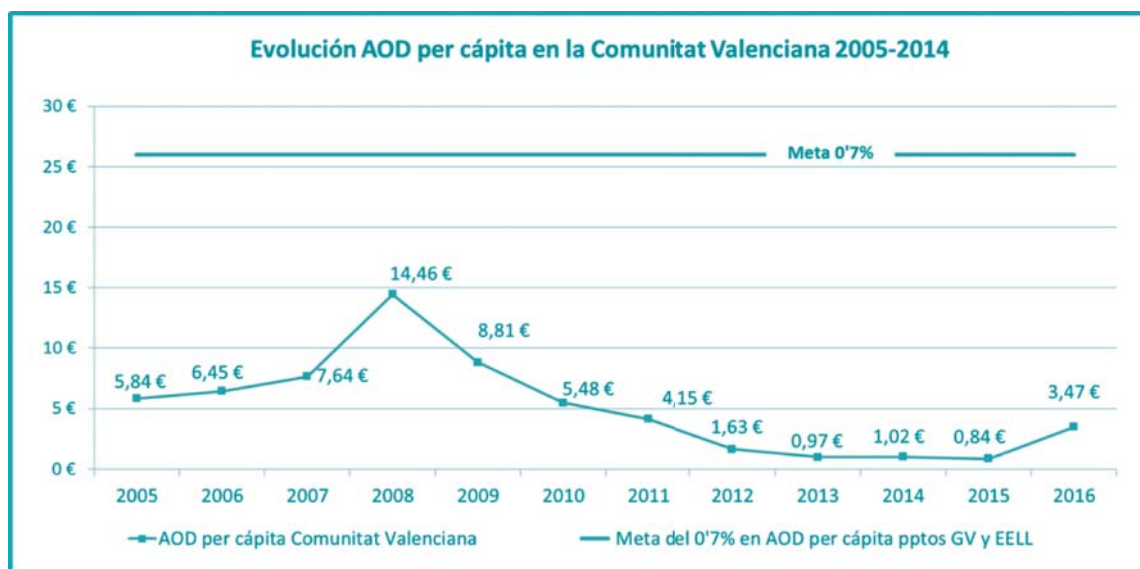
<sup>15</sup> El 0,7% autonómico se han calculado, a falta de un consenso al respecto, a partir de los presupuestos consolidados entre 2011 y 2014 de la Generalitat y el 65% de los presupuestos de las entidades locales del mismo periodo, evitando así posibles duplicidades. La cantidad resultante es por tanto una estimación a la baja de 0,7% autonómico.

cianas apenas alcanzó el 0,02% de sus presupuestos. En 2015 las previsiones nos muestran un esfuerzo igual de exiguuo, mientras los presupuestos planteados para el año 2016 parecen indicar un cambio de tendencia con un incremento que situaría la AOD en un 0,07% de los presupuestos conjuntos de las administraciones de la Comunitat.

Cabe destacar que este escaso compromiso con la AOD se debe tanto a la reducción de las aportaciones de las aapp donantes como a la disminución del número de aapp que han mantenido los compromisos con la cooperación y la solidaridad internacional. Si hasta 2010 podíamos contar 180 administraciones donantes (Generalitat, las tres diputaciones, 58 municipios y el FVS –con 118 donantes–), en 2014 únicamente contamos con 84 donantes (Generalitat, dos diputaciones, 16 ayuntamientos y el FVS, con aportaciones efectivas de 65 entidades locales y mancomunidades de municipios)<sup>16</sup>. Como veremos en el apartado dedicado a las entidades locales resulta destacable la poca sensibilidad entre los ayuntamientos más poblados de la comunidad hacia la cooperación y la solidaridad internacional.

En cuanto a la AOD per cápita (gráfico 2) la tendencia muestra un severo descenso iniciado el año 2008 con una caída desde los 14,46 por habitante y año hasta los 0,84 euros por habitante y año en 2014. En el periodo 2011-2014 la AOD media per cápita para el conjunto de aapp donantes de la Comunitat se situó en 1,95 euros por habitante/año, es decir, 24 euros por debajo de los alrededor de 26 euros que supondría alcanzar la meta del 0,7%. Esta diferencia tan significativa, 24 euros, es la que da título al presente estudio.

**Gráfico 2.**



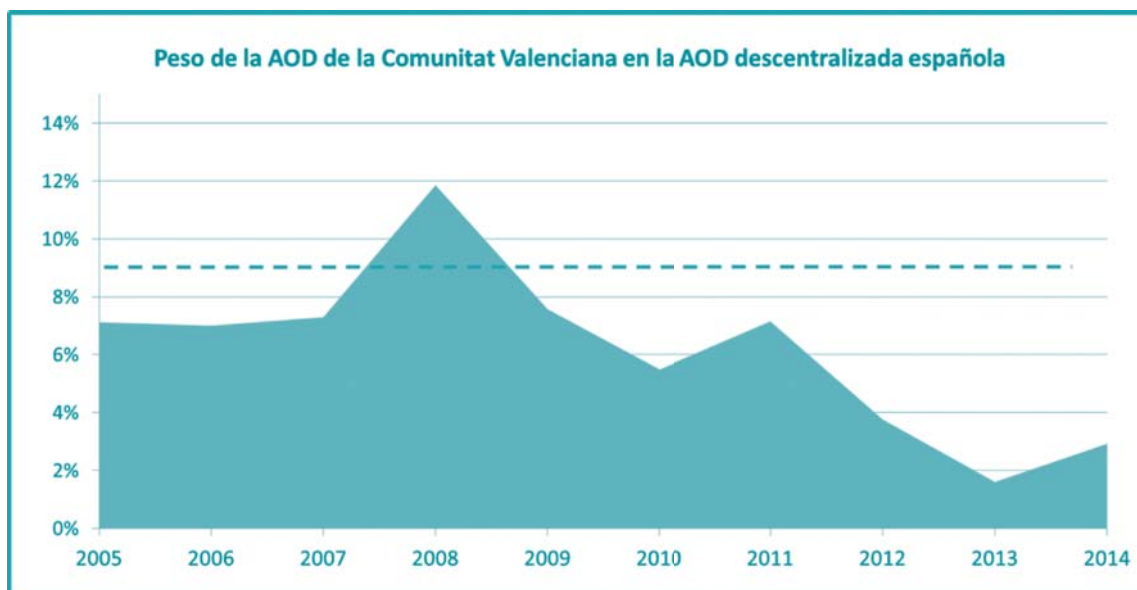
Fuente: PACI y elaboración propia a partir información de aapp valencianas.

Si ponemos en relación el esfuerzo realizado por el conjunto de la AOD valenciana con la AOD descentralizada española (gráfico 3) vemos como el peso de la Comunitat Valenciana ha descendido hasta mínimos históricos

<sup>16</sup> La Comunitat Valenciana cuenta con 542 municipios distribuidos en 3 diputaciones provinciales.

situándose en 2013 en apenas el 1,6% del total. La línea discontinua del gráfico nos muestra el porcentaje que suponen los presupuestos de los gobiernos locales y autonómico de la Comunitat respecto al total estatal. En consecuencia el peso de la AOD de la Comunitat, a esfuerzos similares a los realizados por el resto de gobiernos descentralizados, debería alcanzar este mismo porcentaje, 9%, cifra que como vemos solo fue superada el año 2008<sup>17</sup>, resultando tradicionalmente un esfuerzo mucho menor en las administraciones valencianas que en el resto de gobiernos descentralizados.

### Gráfico 3.



Fuente: PACI y elaboración propia a partir información de las aapp valencianas.

## 2.3. LOS AGENTES SOCIALES EN LA COOPERACIÓN VALENCIANA

Aunque el análisis de los agentes sociales queda, en sentido estricto, fuera del ámbito del presente estudio, consideramos pertinente apuntar algunas cuestiones que tienen una relación directa con la configuración y el devenir de la cooperación valenciana para el desarrollo.

No cabe duda que el contexto actual exige de los gobiernos, tanto central como descentralizados, un compromiso claro y decidido hacia las políticas de desarrollo y, en coherencia con ello, hacia las políticas de cooperación internacional para el desarrollo. La participación e implicación de la ciudadanía en la construcción de estas políticas resulta fundamental para dotarlas de la solidez y la apropiación democrática necesaria. Es en este sentido donde la cooperación descentralizada puede jugar un papel decisivo en la construcción de una ciudadanía activa y comprometida con el desarrollo. Así uno de los valores añadidos y distintivos de la cooperación descentralizada *“comúnmente señalado es la potencial capacidad de los entes territoriales para favorecer –dada su mayor cercanía– la participación en la*

<sup>17</sup> Año, no podemos olvidar, en el que se inicia la malversación de fondos de AOD en la Generalitat.

No ha existido una verdadera participación de la sociedad civil en la definición de las políticas de cooperación

*misma de la ciudadanía, pudiéndose reflejar con más facilidad las distintas preocupaciones sociales en las políticas de Cooperación Descentralizada*". (Labaien I., Unceta K. 2015: pág. 14). Sin embargo, como señalan ambos autores, esta potencialidad puede materializarse en mayor o menor medida en función de las propias realidades territoriales, de los actores participantes y la disposición y actitud de los gobiernos locales y autonómicos.

En el caso de la Comunitat Valenciana, tras más de 25 años de cooperación descentralizada, podemos afirmar que, a pesar de encontrarnos ante unos gobiernos que han apostado mayoritariamente por la cooperación indirecta, ello no se ha traducido en una verdadera participación de la sociedad civil en la definición de las políticas de cooperación. Así la falta de consenso en la elaboración de documentos programáticos claves, como los planes directores cooperación de la Generalitat, y la ausencia de planificación en los gobiernos locales, revelan un escenario con una escasa apropiación democrática de las políticas de cooperación.

En un modelo de cooperación indirecta, como el adoptado por la mayor parte de las administraciones de la Comunitat, la fortaleza institucional, capacidad técnica y prioridades estratégicas de los agentes de cooperación que asumen la ejecución de proyectos y programas son determinantes en la orientación y los resultados que pueda alcanzar la AOD delegada en ellos. En este mismo sentido, la vinculación de estos agentes de cooperación con la sociedad resulta igualmente decisiva para aprovechar las potencialidades de implicación y movilización ciudadana que la cooperación descentralizada ofrece y que, en gran medida, le da sentido y valor diferencial en el marco de la cooperación española.

A pesar de ello, las relaciones entre las principales administraciones públicas donantes y los principales agentes de cooperación, ONGD y universidades, han sido erráticas y poco sólidas. Así, no ha existido una apuesta clara por identificar y priorizar el apoyo en el medio y largo plazo a las estrategias de desarrollo y de EpD impulsadas por organizaciones con amplia base social en la Comunitat. Unas apuestas estratégicas alrededor de las cuales sería posible coordinar a diversos agentes de cooperación valenciana, implicar a sectores profesionales y productivos valencianos y establecer lazos entre la sociedad valenciana y las sociedades a las que se apoya. Por el contrario, la imprevisibilidad y falta de continuidad en los apoyos, unidos a unas exigencias de gestión cada vez más centradas en aspectos burocrático-administrativos han sido obstáculos para el fortalecimiento progresivo de un sector no gubernamental verdaderamente enraizado en la sociedad valenciana. La ausencia de esta apuesta política desde los sucesivos gobiernos locales y autonómico de la Comunitat resulta más evidente en los últimos años, donde a pesar de la enorme reducción de las partidas destinadas a cooperación, la distribución de las mismas se ha realizado de forma indiscriminada y sin priorizar ni poner en valor a aquellas entidades valencianas, o con una fuerte implantación<sup>18</sup> en la Comunidad, que han demostrado ampliamente su capacidad de gestión.

<sup>18</sup> Nos referimos a entidades que, con independencia de la localización de su sede central, cuentan con equipos que asumen la gestión de sus proyectos y la toma de decisiones estratégicas desde la Comunitat.

En cuanto a las universidades públicas valencianas podemos señalar que tampoco ha existido, especialmente por parte de la Generalitat, una lógica y una visión estratégica que aproveche las potencialidades y las características de este agente de cooperación. En los últimos años las universidades públicas valencianas han recibido apoyos para ejecutar proyectos de desarrollo, para realizar campañas de sensibilización a la comunidad universitaria y se les ha concedido un trato preferente y prácticamente exclusivo en la financiación de la investigación y formación especializada en materia de cooperación. A este amplio abanico de opciones se ha sumado, recientemente, la contratación de las universidades como proveedores de servicios profesionales.

No cabe duda que las universidades valencianas cuentan con importantes capacidades y experiencia en materia de cooperación y desempeñan un papel fundamental en diversos ámbitos de trabajo vinculados con el desarrollo<sup>19</sup>. Sin embargo todo este potencial resulta poco efectivo si no se trabaja con unas estrategias en el medio y largo plazo y si no se establecen unas condiciones de financiación acordes con las propias capacidades y especificidades de las que, como administraciones públicas, disponen las universidades.

En cuanto a la configuración de un espacio autonómico de cooperación, cabría decir que por parte de los agentes de cooperación, y concretamente de las ONGD y las universidades públicas valencianas, sí se ha avanzado en este terreno.

La constitución en 1992 de la CVONGD y la creación posteriormente de sus unidades territoriales de Alicante y Castellón apuntan a que los agentes valencianos de cooperación no gubernamentales han ido por delante de las administraciones valencianas en materia de coordinación. La CVONGD se constituye como un espacio de coordinación de una gran diversidad de ONGD, en la actualidad 88<sup>20</sup> entidades forman parte de la CVONGD. El papel desempeñado por la CVONGD en representación del sector no gubernamental de desarrollo resulta así clave en la facilitación del diálogo e interlocución con las diferentes administraciones valencianas.

De hecho, ha sido precisamente desde la sociedad civil desde donde se ha lanzado la que posiblemente sea la única propuesta de carácter autonómico con unas orientaciones políticas y unas medidas comunes en el ámbito de la gestión de la AOD y de la coherencia de políticas. Nos referimos al Pacto Valenciano Contra la Pobreza (PVCP), impulsado por la CVONGD y la Plataforma Pobreza Cero y ratificado en mayo de 2009 por los cuatro partidos con representación en aquel momento en las Cortes Valencianas.

El pacto contempla entre otras cuestiones el cumplimiento por las administraciones públicas valencianas (autonómica, locales y supramunicipales) con el compromiso de aportar el 0,7% de sus presupuestos a AOD; destinar

---

<sup>19</sup> Según los datos de SGCID las universidades públicas valencianas dedicaron en 2014 un total de 2,2 millones de euros de sus presupuestos a actividades computables como AOD.

<sup>20</sup> Número de ONGD asociadas a la CVONGD en febrero de 2016.

La CVONGD ha sido el actor que ha realizado aportes de mayor calado en materia de gestión y orientación de la AOD de la Comunitat

unos presupuestos mínimos a acciones de EpD; elaborar una Memoria Anual de la Cooperación Valenciana detallada para avanzar en la rendición de cuentas y potenciar los planes estratégicos para impulsar la coordinación entre los agentes valencianos de cooperación. Así mismo en materia de coherencia de políticas el PVCP plantea la necesidad de posicionarse ante el problema de la deuda externa, fomentar el comercio justo y responsable, fomentar la economía social tanto en el Norte como en el Sur, promover las finanzas éticas, apoyar la integración de la población inmigrante y establecer directrices para combatir el cambio climático. El PVCP, aunque continua vigente, no ha tenido el impacto deseado por sus promotores en las políticas públicas valencianas. La experiencia de este pacto entre sociedad civil y los representantes del poder legislativo autonómico podría servir para la creación de una agenda de cumplimiento de los ODS, la cual podría dar continuidad y retomar buena parte de los compromisos recogidos en el PVCP.

El papel de la CVONGD y sus uniones territoriales de Alicante y Castellón es especialmente activo y con gran diferencia ha sido el actor que ha realizado mayores aportes y de mayor calado en materia de gestión y orientación de la AOD de la Comunitat. La actitud de la CVONGD ha sido tradicionalmente proactiva en la demanda de reformas de la cooperación valenciana con propuestas substanciales en materia normativa, de planificación, participación democrática y rendición de cuentas.

Por su parte las universidades públicas valencianas, en coordinación con la Generalitat Valenciana, crearon en 2005 el Comité Universitario Valenciano de Relaciones Internacionales y Cooperación (CUVRIC) que entre sus objetivos establece *"la coordinación de la política de relaciones internacionales, cooperación interuniversitaria y cooperación al desarrollo de las universidades miembros"*<sup>21</sup>. El CUVRIC ha jugado un papel importante en la interlocución entre las universidades públicas valencianas y la Generalitat centrando sus actuaciones en el impulso del máster de cooperación (de carácter interuniversitario e impartido por las cinco universidades) y en la gestión conjunta de subvenciones concedidas por la Generalitat<sup>22</sup>.

Sin embargo, a diferencia del papel jugado por la CVONGD, que asume entre sus objetivos, además de la representación colectiva y de fortalecimiento de las entidades miembros, los de "potenciar el conocimiento y la implicación de la sociedad valenciana en materia de cooperación internacional al desarrollo" y "velar por la transparencia y la gestión de calidad de la cooperación según los códigos éticos internacionales"<sup>23</sup>; el CUVRIC centra sus objetivos en el ámbito interno y de representación de los intereses de las propias entidades que lo conforman. Así, mientras la CVONGD ha realizado numerosas aportaciones y reflexiones sobre las disposiciones normativas y la planificación de la Generalitat desde la óptica de la calidad

<sup>21</sup> [www.cuvric.org](http://www.cuvric.org)

<sup>22</sup> Uno de los primeros proyectos conjuntos impulsados por CUVRIC fue el proyecto TELDE de formación a distancia en el año 2005. El último fue la firma de un convenio en 2012 por valor de 516.000 para la sensibilización de la comunidad universitaria.

<sup>23</sup> Estatutos de la CVONGD en [www.cvongd.org](http://www.cvongd.org).

y la transparencia de la AOD<sup>24</sup>, las universidades valencianas no han asumido institucional y colectivamente un papel activo en el análisis crítico de las políticas de cooperación y en la elaboración de propuestas para la construcción de una cooperación más eficaz y transparente. Sin duda el CUVRIC, coordinando los centros de cooperación de las universidades públicas valencianas y facilitando la participación de aquellos sectores de la comunidad universitaria (grupos de investigación, departamentos, etc.) que acumulan experiencia en materia de cooperación, podría jugar un papel activo en este ámbito tan necesario para la reorientación y fortalecimiento de la cooperación valenciana.

La falta de una visión más estratégica sobre la cooperación valenciana por parte de los principales donantes de la Comunitat no ha permitido, hasta ahora, aprovechar las capacidades de los diferentes agentes valencianos de cooperación, en especial las ONGD con presencia y base social en la Comunitat y las universidades públicas valencianas. La indefinición y discrecionalidad en que se han movido algunos donantes, en especial la Generalitat, ha fomentado un ambiente de competencia y de solapamiento entre los principales agentes de cooperación que ha obstaculizado las posibilidades de avanzar hacia escenarios de trabajo coordinado y complementario.

Hacer realidad las potencialidades de la cooperación descentralizada requiere de la participación e implicación del conjunto de agentes sociales de la Comunitat. En este sentido la alianza entre ONGD y universidades resulta imprescindible para el análisis crítico, la generación de conocimiento y el fortalecimiento de la cooperación valenciana. Una cooperación que cuente y aproveche al máximo sus recursos y capacidades para dar respuesta a los retos del desarrollo en un contexto de cambios en la agenda internacional que exige tanto la revisión de las políticas de cooperación como del conjunto de las políticas estatales, autonómicas y locales.

La alianza  
entre ONGD y  
universidades  
resulta  
imprescindible  
para la  
generación de  
conocimiento  
y el fortaleci-  
miento  
de la  
cooperación  
valenciana

---

<sup>24</sup> Esto hecho se comprueba tanto en los posicionamientos hechos públicos por la CVONGD desde su constitución como en su personación como acusación en el conocido como caso Blasco.

## LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA GENERALITAT VALENCIANA

Las consecuencias de las investigaciones judiciales iniciadas en 2010, dada la amplitud y gravedad de los hechos, han marcado el periodo estudiado

Como señalábamos en la introducción del estudio el periodo analizado ha sido especialmente convulso para la cooperación valenciana. Las consecuencias derivadas de las investigaciones judiciales iniciadas en 2010 han marcado, como no podía ser de otra forma, la política de cooperación durante todo el periodo estudiado tanto en la Generalitat Valenciana como, dada la amplitud y gravedad de los hechos, en el conjunto de actores de la cooperación valenciana.

En este momento hay condenas firmes contra 4 ex altos cargos de la Generalitat (tanto responsables políticos como personal funcional) y otras 6 personas acusadas en la primera de las tres piezas abiertas en el conocido como caso Blasco (Conseller responsable del programa de cooperación entre 2008 y 2012). Los delitos sancionados en febrero y junio de 2015<sup>25</sup> corresponden a fraude de subvenciones, malversación de caudales públicos, prevaricación administrativa y falsedad documental oficial y mercantil. Estas condenas corresponden a la primera de las piezas instruidas y que afecta a las subvenciones concedidas en 2008 a varios proyectos que debían ejecutarse en Nicaragua. Por esta misma causa tres de los condenados en la primera pieza más otros dos cargos de la administración valenciana han sido sancionados en noviembre de 2015 por el Tribunal de Cuentas a reintegrar 1,6 millones a las arcas públicas.

Además de ello se encuentran en instrucción otras dos piezas que afectan a la concesión de subvenciones en el periodo 2008 a 2011 y a la gestión de los fondos comprometidos con la reconstrucción de Haití<sup>26</sup>. Ambas causas cuentan con un número elevado de imputados tanto entre cargos de la administración como responsables de entidades privadas. Paralelamente varias ONGD interpusieron demandas por la vía contencioso-administrativa contra la resolución en la convocatoria de subvenciones de cooperación del año 2011. La estimación de una parte de ellas (otras continúan pendientes de resolución) ha condenado a la Generalitat a subvencionar proyectos, irregularmente excluidos, por un valor total de 874.000 euros.

<sup>25</sup> Sentencias 4/14 de 27 de mayo de 2014 del TSJCV y 277/2015 de 3 de junio de 2015 del TS.

<sup>26</sup> La primera de ellas podrían afectar a una cantidad superior a 8 millones de euros presuntamente malversados, mientras los más de 4 mill. de € cuya finalidad era apoyar a la población haitiana quedaron sin ejecutar debido a las irregularidades en la gestión de este programa.



Como puede verse la magnitud y gravedad de los hechos es relevante, tanto por las cantidades presuntamente defraudadas o concedidas de forma irregular, como por el número y entidad de las personas implicadas, fundamentalmente del propio aparato administrativo y de dirección política de la Conselleria competente en materia de cooperación. Junto a los hechos que forman parte de la investigación judicial no puede obviarse que los mismos responsables de la administración imputados y/o condenados fueron los responsables, entre 2008 y 2012, del diseño y aplicación de las políticas de cooperación –lo que va mucho más allá de las acciones investigadas– y también de la relación con los agentes valencianos de cooperación. La evidente incapacidad del sistema valenciano de cooperación, que como veremos cuenta con un amplio repertorio formal de consejos de participación y de mecanismos de control y evaluación externa de las actuaciones, para evitar los hechos hoy investigados y sancionados merecería sin duda todo un proceso de reflexión y revisión entre el conjunto de agentes valencianos de cooperación. Este proceso debería partir, sin duda, de la propia Generalitat con toda una serie de actuaciones encaminadas a esclarecer lo acontecido en dicho periodo, ofrecer información pública sobre todo ello y, a partir de las conclusiones y lecciones aprendidas, impulsar de forma colectiva y participativa la reconstrucción de la cooperación valenciana. Sin embargo, como iremos desgranando en los apartados posteriores este proceso no se ha llevado a cabo, y más bien, parece que la propia administración, aún con diferentes responsables políticos, ha actuado como un cortafuegos para minimizar el alcance y repercusión de lo acontecido sobre su propia imagen aunque ello comporte el no esclarecimiento del fondo del asunto.

Tampoco podemos obviar que el mismo periodo, sobre todo tras conocerse la existencia de investigaciones judiciales, fue especialmente conflictivo en las relaciones entre los agentes de cooperación y más concretamente entre la CVONGD y la Generalitat. Entre los hechos que arrojarían luz y permitirían reflexionar y, desde luego, obtener conclusiones que permitieran reforzar en el futuro a la cooperación valenciana, estaría la lectura crítica sobre el posicionamiento de los diferentes agentes de cooperación –aapp, ONGD, universidades, sindicatos, etc.– ante los hechos señalados. Este estudio no ahondará en esta cuestión, tanto por su complejidad como por la necesidad de un acuerdo y una predisposición del conjunto de agentes de cooperación para realizar tal ejercicio de autocrítica constructiva, sin embargo no podemos dejar de recomendar la lectura de las actas de los diferentes órganos de participación (en especial del CAHE y del CVCD) así como de los posicionamientos públicos realizados –o no– en dicho periodo, pues ello permite entender algunas claves que explican parte de lo ocurrido y también la falta de información actual.

### 3.1. MARCO INSTITUCIONAL

Una de las conclusiones del estudio *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana* en este nivel de análisis se fijaba en la inestabilidad generada por la gran movilidad del personal funcional adscrito a la DG de Cooperación, la alternancia en su dirección política y la escasa importancia dada a la conformación de un equipo técnico estable con experiencia y conocimientos en materia de cooperación. Todo ello, unido

La incapacidad del sistema valenciano de cooperación para evitar los hechos investigados merecería un proceso de reflexión entre el conjunto de agentes de cooperación

a un marco normativo que permite un alto grado de discrecionalidad en la gestión de los fondos públicos, *“ha impedido la definición de una política de cooperación coherente, con vocación de continuidad y sustentada en documentos técnicos de calidad”* (Iborra y Santander, 2012: pág. 164). Esta afirmación continua siendo válida en el periodo 2011-2014. Si hasta 2011 la actividad corrupta de la administración provocó la salida voluntaria o forzada de aquel personal técnico y/o funcional que no contaba con la confianza del entonces equipo directivo, el cese de este último en 2012 motivó la lógica sustitución de la mayor parte del equipo de trabajo que compartió administración con los hoy condenados.

Tras las elecciones de mayo de 2011 y la salida de los antiguos responsables implicados en los casos investigados, el programa de Cooperación, que desde 2007 había estado en la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía<sup>27</sup>, se adscribe a la Conselleria de Justicia y Bienestar Social. En 2015, y tras el cambio de signo político en el Gobierno de la Generalitat, la política de cooperación queda adscrita a la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación.

La actual Dirección General de Cooperación y Solidaridad ha procedido a la reestructuración de su plantilla con el objetivo de ampliar la misma hasta las 18 personas. Esta ampliación y renovación de parte de la plantilla de la Dirección General se produce mediante la asignación de personal procedente de otros departamentos de la administración y sin crear plazas de trabajo que requieran y aporten experiencia y formación específica en materia de cooperación para el desarrollo. En este sentido resulta significativo que en los más de 25 años de trayectoria en materia de cooperación de la Generalitat no se hayan convocado nunca ofertas de empleo público, sea laboral o funcional, para cubrir las necesidades del departamento de cooperación. Las únicas contrataciones de personal experto realizadas lo han sido en calidad de consultorías externas o a través de la cesión de personal de fundaciones públicas<sup>28</sup>, la mayor parte de las cuales a pesar de acumular hasta 6 años de trabajo en la DG de Cooperación, fueron suprimidas por el equipo de Rafael Blasco durante 2010.

## 3.2. MARCO NORMATIVO

En el ámbito normativo la Generalitat aprueba la Ley de la Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Valenciana (en adelante LCDCV) en febrero 2007, relativamente tarde respecto a otras comunidades autónomas y 18 años después de iniciarse el programa de cooperación internacional para el desarrollo de la Generalitat. A partir de su entrada en vigor, y ya bajo la administración de Rafael Blasco, la Generalitat acelera la creación normativa y en los tres años siguientes aprueba hasta seis nuevas disposiciones: la Ley del Estatuto de las Personas Cooperantes de la Comunidad Valenciana; los decretos de creación del Consejo Valenciano de Cooperación, la Comisión Interterritorial y la Comisión Interdepartamental; la creación del Registro

<sup>27</sup> Bajo dos denominaciones distintas: *Conselleria de Inmigración y Ciudadanía hasta 2009* y *Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía hasta 2011*.

<sup>28</sup> En muchos casos el personal técnico especializado de la Generalitat alternó varias figuras laborales y diferentes empresas contratantes.

de Agentes de la Cooperación Valenciana y el Decreto de Bases 135/2010 para la transferencia de fondos en materia de cooperación que sustituye al decreto 201/2007 que hasta la aprobación de la LCDCV había sido el único marco normativo regulador<sup>29</sup>. Aunque su elaboración se realizó en 2011, dentro de la vorágine normativa iniciada en 2008, la aprobación y publicación del Decreto regulador del CAHE no tuvo lugar hasta enero de 2013.

En el estudio *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana* (Iborra y Santander, 2012: pág. 54 a 77) se realizó un amplio análisis del marco normativo de la Generalitat, que continua vigente en la actualidad. Tal como se señalaba entonces *“la falta de un adecuado diagnóstico y un proceso verdaderamente participativo de reflexión sobre las necesidades y capacidades de la Cooperación Valenciana, unido a la celeridad del proceso normativo, han impedido la creación de un marco institucional cohesionado, funcional y con el suficiente consenso entre los agentes de la cooperación valenciana”* (Iborra y Santander, 2012: pág. 53).

Entre los aspectos más criticados por los agentes de cooperación en relación a la LCDCV destacan: la exclusión de la Cortes valencianas en el debate y control de la política de cooperación; la confusa redacción en la definición y exclusión de las entidades con ánimo de lucro como destinatarias de subvenciones de AOD; así como todo lo relativo a la rendición de cuentas para garantizar la transparencia y la evaluación de las políticas de cooperación.

En cuanto a los decretos de creación y regulación de los órganos colegiados de participación la discrecionalidad en su composición y la limitación de sus funciones han acabado por convertirlos más en espacios de legitimación de las políticas del Gobierno de turno que en verdaderos espacios de participación y construcción colectiva de la cooperación valenciana. Las comisiones Interdepartamental e Interterritorial, a pesar de su constitución formal y de las funciones asignadas, nunca llegaron a tener un plan de trabajo y no se han reunido desde el año 2011 (ver tabla 2, en el capítulo dedicado a la cooperación en la Comunitat Valenciana).

Como ya se señalaba en el estudio anterior, la inconsistencia del marco legal, la debilidad en la rendición de cuentas, la inoperancia de los espacios de participación y la poca relevancia de la planificación posibilitan un amplio margen de discrecionalidad al depositar en las órdenes anuales de convocatoria gran parte de los elementos fundamentales de la política de cooperación. La tipología y requisitos técnicos de proyectos y las entidades solicitantes así como los criterios de valoración se establecen en las órdenes anuales. Este amplio margen de maniobra convierte a la AOD de la Generalitat en una ayuda imprevisible poniendo graves obstáculos a la continuidad de las acciones y a la planificación en el medio y largo plazo de las estrategias de intervención. Por otro lado, no cabe duda, que tal margen de discrecionalidad facilitó enormemente las posibilidades para que en el periodo 2008-2011 se cometieran graves irregularidades.

<sup>29</sup> Al margen claro está de la normativa general aplicable, como la Ley General de Subvenciones, y las órdenes anuales de convocatoria de subvenciones de la Generalitat.

Los  
órganos de  
participación  
no han sido  
verdaderos  
espacios de  
construcción  
colectiva de la  
cooperación  
valenciana

Una de las cuestiones reiteradamente exigida ha sido la regulación normativa de los instrumentos de concesión de ayudas, explicitando la tipología y los requisitos exigibles a aquellas acciones subvencionables mediante convenios y aquellas que deben ser, obligatoriamente, objeto de concesión mediante convocatorias públicas. El problema de fondo no es que se trate de sistemas excluyentes, ni que uno garantice mayor transparencia o calidad de los proyectos frente al otro, pues esto depende del marco en que se establezcan y no de la forma concreta de concesión; sino la recurrente utilización de la modalidad de los convenios por parte de la Generalitat para conceder subvenciones al margen de criterios previamente establecidos, con absoluta discrecionalidad y en ocasiones incluso para financiar proyectos que no habían superado las evaluaciones previas en convocatorias públicas.

El sistema de evaluación previa de los proyectos presentados a las convocatorias es, sin duda, un aspecto decisivo en la concesión de subvenciones a través de convocatorias públicas, cuyos aspectos fundamentales, entre ellos el baremo aplicable a los proyectos, se establecen de forma anual en las órdenes de convocatoria. Como se ha indicado anteriormente, depositar en un instrumento tan efímero como las órdenes de convocatoria anual aspectos decisivos en la concesión de subvenciones supone una gran imprevisibilidad en la gestión de la AOD al tiempo que abre la posibilidad a la aplicación de modificaciones substanciales de forma discrecional. La Generalitat Valenciana ha optado históricamente por conceder o denegar las subvenciones solicitadas en función de las puntuaciones obtenidas por lo que este proceso es determinante y define, en la práctica, la orientación y las prioridades de la cooperación de la Generalitat. La objetividad, independencia y capacidad técnica de los equipos responsables de estas evaluaciones previas revisten pues una gran importancia en el sistema utilizado por la Generalitat.

Históricamente las evaluaciones previas han sido realizadas por empresas externas<sup>30</sup> contratadas por la Generalitat tras un concurso público de carácter abierto y ordinario cuyas bases de licitación y la contratación final eran publicadas en el DOCV. Este procedimiento no era informado ni sometido a valoración en el seno del consejo de cooperación y en no pocas ocasiones la independencia e imparcialidad de los procesos de evaluación respecto a las "preferencias" de la Generalitat ha sido cuestionada. Una mayor transparencia respecto a los baremos utilizados y a las puntuaciones obtenidas por las diferentes entidades ha sido otra de las cuestiones exigidas y que jamás fue adecuadamente recogida en el marco normativo aplicable (decretos de bases u órdenes de convocatoria)<sup>31</sup>.

Aunque se ha solicitado información a la Generalitat para realizar una valoración sobre los procedimientos de contratación de las empresas res-

---

<sup>30</sup> La única excepción se dio en los años 2008 y 2009 donde las convocatorias de AH fueron evaluadas por el personal técnico de la Dirección General de Cooperación.

<sup>31</sup> La falta de rigurosidad en los procesos de evaluación previa ha quedado patente en las sentencias de 2015 que obligan a la GV a financiar proyectos irregularmente excluidos en las convocatorias de 2011, así como en la imputación de responsables de las empresas evaluadoras del periodo 2008-2011.

ponsables de la evaluación previa y los montos aplicados a tales tareas entre 2011 y 2014, esta no ha sido facilitada. Con los escasos datos disponibles únicamente podemos destacar el cambio de criterio seguido por la Generalitat, que si hasta 2013 realizó concursos públicos de contratación, en 2014 optó por un proceso de adjudicación directa previa consulta a varias empresas. Ese año las "empresas" finalmente contratadas fueron la Universitat Politècnica de Valencia, en la convocatoria de proyectos de cooperación, por un cantidad total de 12.800€; y la Universitat de València en la convocatoria de educación para el desarrollo, por un cantidad de 11.000€. Los equipos de evaluación de cada una de las convocatorias se conformaron, con independencia de la universidad adjudicataria, por personas de las dos universidades públicas de la ciudad de Valencia y la UJI de Castellón.

El proceso de evaluación previa de estas convocatorias fue especialmente controvertido. En primer lugar por la constatación, admitida tanto por la Generalitat como por las universidades responsables, de la inadecuación de la herramienta de baremación, facilitada por la Generalitat y aplicada en ambas convocatorias. Y en segundo, por la negativa de la Generalitat a entregar información sobre los equipos responsables de la evaluación, cuyas identidades y experiencia en el ámbito de la cooperación para el desarrollo no ha sido hecha pública.

Por último, el criterio aplicado para la concesión de subvenciones por parte de la Generalitat, basado exclusivamente en el orden de puntuación obtenida tras la evaluación previa, se ha demostrado inoperante para aplicar verdaderamente un sistema de prioridades que apueste por la concentración, la continuidad de las acciones y el apoyo de manera preferente al tejido asociativo de la Comunitat. Es evidente que la traducción a valores cuantitativos de aspectos en su mayor parte de carácter cualitativo supone siempre una simplificación y la aplicación de un grado de subjetividad inevitable<sup>32</sup>. A ello hay que añadir que al aplicar un mismo baremo a proyectos de tipologías muy diferentes susceptibles de obtener financiación en una misma convocatoria que abarca todas prioridades sectoriales de la Generalitat, resulta imposible que este se ajuste a las especificidades de tan diverso tipo de intervenciones y por tanto algunas resultarán más beneficiadas que otras en la asignación de puntos. La incoherencia del sistema de concesión de subvenciones llega a tal punto que, a pesar de considerar como una prioridad en los sucesivos planes directores la promoción de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática o más concretamente la equidad y el fomento de la participación de las mujeres, se sigue aplicando una limitación excluyente del 30% en los costes de personal lo que prácticamente impide presentar proyectos dirigidos a dichas prioridades sectoriales.

La misma reflexión podría realizarse sobre la prioridad establecida formalmente, aunque con una redacción relativamente ambigua, de apoyar los proyectos presentados por organizaciones son sede y/o estructura per-

<sup>32</sup> En anexo I se incluye tabla de proyectos no financiados por insuficiencia de fondos que ratifica la grades diferencias existentes en las puntuaciones concedidas por diferentes equipos de evaluación.

El criterio aplicado para la concesión de subvenciones se ha demostrado inoperante para aplicar verdaderamente un sistema de prioridades

manente de gestión y toma de decisiones en la Comunitat. Un análisis de las resoluciones de los últimos años demuestra como este criterio queda supeditado a otras cuestiones de carácter general y no prioritarias pero si puntuables en los baremos utilizados. De esta forma organizaciones con sede, equipo de trabajo permanente y capacidad en la toma de decisiones en la Comunitat, cuyos proyectos han superado la evaluación previa con puntuaciones sobresalientes, han quedado sin subvención mientras otras entidades que no reúnen tales requisitos han sido subvencionadas.

En conclusión podíamos señalar que la Generalitat no ha sido capaz de establecer unas prioridades y unos instrumentos para la concesión de fondos de AOD que promuevan o faciliten la concentración y la continuidad de la financiación. Una concentración, no solo en países y sectores determinados previamente, sino en estrategias de desarrollo y EpD capaces de tener un impacto significativo sobre las poblaciones a las que se dirigen, de ser evaluables desde la perspectiva de resultados de desarrollo y de permitir la implicación de diferentes agentes de cooperación en espacios comunes. Ello no quiere decir que los agentes valencianos de cooperación, en especial algunas ONGD, no hayan conseguido mantener unas estrategias en el medio y largo plazo con sus socios del Sur o estrategias de intervención en materia de EpD, sino que en general estas se han mantenido a pesar del contexto poco favorecedor de las mismas.

### 3.3. LA PLANIFICACIÓN EN LA AOD DE LA GENERALITAT

El periodo estudiado abarca dos periodos de planificación. El II Plan Director 2008-2011, que incluye el primer año objeto del presente estudio, y el III Plan Director 2014-2017, que abarca el último año estudiado. Como vemos el retraso en la aprobación del III Plan Director deja dos años, 2012 y 2013, fuera de los periodos planificados.

El análisis se enfrenta a una doble limitación, pues a la falta de cobertura del periodo estudiado hay que añadir que el II Plan Director se ejecutó bajo un equipo directivo cuya gestión está siendo objeto de investigación judicial. Resulta así complicado intentar analizar un plan bajo el cual se cometieron ilegalidades de un alcance aún hoy pendientes de determinar y pretender obtener conclusiones y aprendizajes. En *La Cooperación para el Desarrollo en la Comunitat Valenciana* se realizaba ya un estudio pormenorizado de dicho plan, por lo que aquí rescatamos algunas de aquellas conclusiones que siguen vigentes con independencia de las irregularidades cometidas (Iborra y Santander, 2012).

#### El II Plan Director 2008/2011

Sobre el proceso de elaboración del II PD, la CVONGD mostraba su desacuerdo solicitando el inicio de *“un proceso participativo, orientado al consenso entre la administración y el conjunto de agentes de la cooperación, que evalúe el (Plan Director) anterior y, sobre la base de sus conclusiones, elabore un nuevo Plan Director para el periodo 2009–2012”* (CVONGD, 2007a). Las razones argumentadas eran que, al igual que en la elaboración

del I PD, nos encontramos ante un documento elaborado desde la DG de Cooperación y remitido a los agentes de cooperación con un plazo de 15 días para realizar aportaciones, tras lo cual, y sin tomar en consideración las de mayor calado, el plan era aprobado. No existió en ningún caso un proceso participativo, ni una metodología de trabajo adecuada a la elaboración de un documento de tal importancia.

Sobre los contenidos el II PD entre las principales carencias señaladas por los agentes de cooperación destacan:

- La falta de una clara priorización geográfica y sectorial;
- La ausencia de previsiones económicas respecto a la AOD comprometida durante su vigencia; ni de asignaciones orientativas de la AOD entre los diferentes instrumentos o modalidades: cooperación/EpD/AH; convocatorias y concesión directa;
- No se contempló la elaboración y establecimiento de criterios y procedimientos de transparencia en la utilización de la concesión directa de fondos exigida por la CVONGD;
- No mencionaba el Plan de Acción Humanitaria, elaborado de forma participativa a instancia de la Generalitat y pendiente de aprobación;
- No se incluyeron mejoras en la información pública sobre los procesos de evaluación previa (publicidad de baremos y resultados de su aplicación), ni la regulación de un sistema transparente de contratación de empresas evaluadoras;
- No se plantea la elaboración de una metodología de evaluación de la cooperación valenciana, consensuada con los agentes de cooperación y basada en criterios de eficacia, eficiencia, transparencia y publicidad.

### El III Plan Director 2014/2017

El III Plan Director 2014-2017 fue aprobado en marzo de 2014, con dos años de retraso sobre la previsión inicial, y su aplicación posterior ha sido prácticamente nula. La reducción de la AOD a mínimos históricos, con una inversión en cooperación, EpD y AH que no alcanzó los 2,3 millones de euros en su primer año de aplicación, y la eliminación de las convocatorias de cooperación y EpD en 2015 han dejado prácticamente en blanco los dos primeros años de vigencia del III PD.

La elaboración de dicho plan se realizó de nuevo con una participación mínima de los agentes de cooperación y con un resultado final que en aspectos substanciales no contó con el suficiente consenso. Entre los aspectos más controvertidos del III PD cabe señalar la decidida apuesta por la cooperación técnica; el establecimiento de un número reducido y excluyente de países objeto de financiación; y la falta de coherencia interna entre los objetivos fijados, los instrumentos para su cumplimiento y los criterios de evaluación.

No ha existido una evaluación seria y rigurosa de los planes ejecutados

Un aspecto que resulta crucial para entender la poca consistencia de los documentos de planificación de la GV, además de la inexistencia de una metodología adecuada y una participación real en su elaboración, es la ausencia de una evaluación seria y rigurosa de los planes ejecutados. El informe de evaluación del II PD 2008/2011 no hace mención alguna de los presuntos casos de corrupción investigados, y que salieron a la luz en octubre de 2010, a pesar de la detención y destitución en febrero de 2012 de los altos cargos de la Dirección General de Cooperación, de la acusación formal en junio de 2012 de la Fiscalía General de Estado contra 8 altos cargos de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía o la personación de la CVONGD como acusación particular en septiembre de 2012<sup>33</sup>. Sí incluye, no obstante, opiniones de entrevistas y resoluciones de la Generalitat realizadas en octubre de 2012<sup>34</sup>.

Con todo lo anterior, la conclusión global que aporta la evaluación del Plan Director 2008-2011, publicada en febrero de 2013, es *“que la Cooperación Valenciana que tradicionalmente ha estado en la vanguardia del conjunto de la cooperación descentralizada española, ha conseguido logros relevantes durante el periodo de vigencia del Plan Director, sin perjuicio de ello (...) es necesario seguir trabajando para consolidar un modelo de cooperación descentralizado con características propias orientado a la mejora de la calidad”*. Paradójicamente, en opinión del equipo evaluador, la gravedad de las acusaciones realizadas y la destitución de todo el equipo directivo de la DG de Cooperación no fueron limitante alguna para realizar la evaluación final externa, ni este hecho es suficientemente remarcable como para considerarlo en el apartado que describe el contexto de la cooperación valenciana. El informe únicamente hace mención en el apartado de factores limitantes, parece que de forma eufemística, a *“las relaciones de desconfianza entre la Administración y el resto de actores”* y a la *“alta rotación del personal de la Conselleria”*<sup>35</sup>.

Si lo anterior pone en entredicho la independencia y objetividad de la evaluación realizada, no deja de ser sorprendente que el III PD 2014/2017, aprobado en 2014, recoja dicha evaluación como uno de los documentos que lo justifican, y asuma en su redacción la conclusión global antes citada. Apenas un mes después de aprobado el III PD, cuya redacción y articulado sigue vigente y es de aplicación, se producía la sentencia condenatoria del TSJCV por malversación, falsedad documental y fraude de subvenciones en la Generalitat.

En cuanto a los contenidos del III PD 2014/2017, dada que su aplicación ha sido prácticamente nula, nos centraremos en aquellos aspectos más destacables o novedosos respecto a la planificación anterior:

- Debilidad de lógica interna del Plan. El plan se articula, a partir de un objetivo general, en 6 objetivos específicos, de los cuales tres real-

<sup>33</sup> La CVONGD y las universidades públicas valencianas manifestaron en la reunión de mayo de 2013 del CVCD su disconformidad por su exclusión en el proceso de evaluación del II PD.

<sup>34</sup> Cuadro 2, página 31 de la *“Evaluación Final Plan Director Cooperación Valenciana 2008-2011”*. Cooperación, Gestión y Desarrollo S.L. Febrero 2013.

<sup>35</sup> Las dos citas del párrafo extraídas de la evaluación final del plan director 2008-2011 antes citada.



mente corresponden a resultados o acciones englobadas en los otros. A continuación se definen 4 prioridades horizontales (enfoque desarrollo humano; enfoque en derechos, enfoque de género y enfoque de sostenibilidad) y posteriormente 4 estrategias sectoriales subdivididas a su vez en varios objetivos generales y en un total de 38 objetivos específicos. No hay una vinculación entre los 6 Objetivos específicos del Plan con el resto de estrategias sectoriales ni con los sub-objetivos específicos de cada una de ellas, de hecho varios de ellos quedan sin concreción posterior alguna.

El Plan no incluye el nivel de actividades, ni de resultados esperados que, por tanto, puedan vincularse con los múltiples objetivos, prioridades y estrategias fijados con anterioridad. Los únicos indicadores (con excepción de la concreción geográfica) los encontramos en el marco de resultados de gestión que incorpora el Plan dentro del apartado de evaluación. Este marco se articula en torno a tres ejes de intervención (reducción de la pobreza en el Sur; mejora gestión de la AOD; y promoción de una ciudadanía concienciada en el Norte) que no coinciden ni con los objetivos específicos del plan, ni con las prioridades horizontales, ni con las estrategias sectoriales fijadas en el Plan<sup>36</sup>.

- Falta de coherencia entre objetivos e instrumentos. El Plan señala de forma reiterada la priorización de intervenciones en derechos humanos, la gobernabilidad, el fomento de las capacidades de la sociedad civil, la promoción de la igualdad de género... cuya financiación resulta prácticamente imposible al aplicar la limitación en aquellas partidas que absorben la mayor parte del presupuesto en proyectos de dicha naturaleza: 30% en gastos personal y 10% en desplazamientos y manutención.
- La apuesta por la cooperación técnica, en la que se señalan tres líneas de intervención, se lanza sin un diagnóstico previo y sin una experiencia previa en este tipo de intervenciones (que como señalamos en el punto anterior resultaban difícilmente financiables con fondos de la Generalitat). La apuesta por poner en marcha esta modalidad de proyectos requeriría que el Plan estableciera un marco de trabajo previo para identificar y evaluar las experiencias llevadas a cabo por los agentes valencianos de cooperación, realizar un mapeo de entidades dispuestas a participar en este tipo de acciones, y tras una reflexión en los órganos de participación realizar una propuesta de cooperación técnica sobre bases sólidas.
- El Plan establece unas cifras orientativas por modalidades (75% cooperación, 15% EpD y 15%AH) que no se han respetado en ninguno de los tres años de vigencia del Plan<sup>37</sup>. El Plan no ofrece previsibilidad al no contemplar dotaciones económicas anuales de la AOD comprometida durante su periodo de vigencia, ni una distribución de las mismas por objetivos, instrumentos o prioridades sectoriales y/o horizontales.

<sup>36</sup> En cambio dicho esquema de indicadores de evaluación coincide plenamente con el del II Plan Director de la cooperación navarra.

<sup>37</sup> Los presupuestos de 2016, lógicamente aún no ejecutados, son los terceros en la vigencia del Plan.

La distribución por modalidades no se ha respetado en ninguno de los años de vigencia del III Plan Director

- Geográficamente el Plan apuesta decididamente por la concentración en un reducido número de países mediante un sistema de exclusión y no de priorización. Así el Plan señala tres criterios para la selección de dichos países (índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad; importe de la AOD destinada por la Generalitat; número ONGD valencianas que han mantenido o mantienen intervenciones en el país receptor) pero no acompaña la selección con datos que corroboren tal decisión. Tampoco consta ningún documento anexo donde figure dicho análisis. Por otro lado respecto a los criterios señalados, sin entrar a valorar si son los más adecuados, cabe preguntarse cómo se ha determinado la característica de "ONGD valenciana", o como se ha filtrado la financiación de la Generalitat durante el periodo 2008-2011, que según confirma la justicia se realizó de forma discrecional y en no pocas ocasiones irregular, para no apoyar una decisión tan relevante en concesiones infundadas.
- Por último, el Plan se marca como indicador la concentración del 80% de la AOD en países prioritarios, aunque estos son excluyentes, es decir, únicamente pueden financiarse acciones en los países priorizados por el Plan, con la excepción del año 2015 –que finalmente no contó con convocatoria– en la que se permitía una serie de países para el cierre de intervenciones anteriores. Otra incongruencia del Plan es la de fijar en un 20% los fondos destinados a los Países Menos Adelantados (PMA) –dato que aparece dentro de la estrategia sectorial 2 y no del marco geográfico– pero excluye la mayor parte de PMA como posibles receptores de ayuda al incluir sólo 2 entre los países receptores de la AOD de la Generalitat.

El III Plan Director de la Cooperación Valenciana 2014-2017 ejemplifica las debilidades recurrentes, salvo contadas excepciones, de la planificación en la cooperación descentralizada. En primer lugar por fundamentarse en la mimetización, cuando no replica, de una planificación ajena y poco ajustada a las necesidades y capacidades propias del territorio donde se pretende aplicar. En este sentido el Plan no responde adecuadamente, ni a las capacidades y experiencia previa de los agentes valencianos de cooperación, ni a la voluntad colectiva de los mismos. En segundo lugar por la incoherencia entre algunas de sus directrices y prioridades con la normativa aplicada a la concesión de subvenciones, que no se justifican en un adecuado diagnóstico previo, y que carecen de asignaciones presupuestarias y actividades concretas para su realización.

La ausencia de un verdadero plan de trabajo que integre una metodología adecuada, una alta participación, unos plazos suficientes y que cuente con un equipo facilitador con conocimientos y experiencia en los ámbitos sobre los que se pretende intervenir son sin duda aspectos que explican la inconsistencia de la planificación de la Generalitat hasta la fecha. La planificación, junto con el marco normativo, tiene un gran impacto sobre la AOD. Así, la planificación puede ser un elemento fundamental para reforzar y mejorar la eficacia de nuestra cooperación, o, por el contrario, cuando resulta inadecuada, puede distorsionar y debilitar enormemente la capacidad de los agentes implicados en la misma<sup>38</sup>. A

<sup>38</sup> Tanto a los agentes del Norte como, sobre todo, a las organizaciones sociales del Sur.

pesar de ello, la actitud de la Generalitat respecto a la planificación ha sido poco comprometida y poco responsable con las consecuencias que la misma tiene y que, finalmente, redundan en una mayor o menor capacidad de nuestra AOD para mejorar las condiciones de vida de las personas de los países en que se trabaja.

### 3.4. LA PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE LA GENERALITAT

La Generalitat dispone en la actualidad de un completo sistema institucional de participación (tabla 4). Los órganos de participación con mayor trayectoria son el Consejo Valenciano de Cooperación, creado en 1989, y el Comité Valenciano de Acción Humanitaria, creado en el año 2000; mientras que las comisiones, Interterritorial e Interdepartamental, son de creación reciente y, dado el contexto de su creación, no han llegado a tener un funcionamiento real<sup>39</sup>.

Cómo se ha señalado en algunos estudios, la mimetización de aspectos organizativos y legislativos entre la cooperación descentralizada ha sido una práctica habitual, justificada más en la necesidad de situar políticamente una determinada comunidad autónoma que en una voluntad política real de llevar a cabo una verdadera política pública. En el caso de la Generalitat dicha afirmación podría explicar la constitución de un completo sistema de órganos colegiados de participación que posteriormente ve limitada o incluso coartada su capacidad de trabajo colectivo.

Un completo sistema de órganos de participación que posteriormente ve limitada su capacidad de trabajo colectivo

**Tabla 4.** Órganos colegiados de participación y coordinación de la Generalitat.

	Constitución	Objetivo
Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo	Junio 1989 (renovado en abril 2008)	Consulta y participación de los distintos sectores y agentes sociales implicados en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo que actúen en la Comunitat.
Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo	Enero 2009	Coordinación, colaboración y asistencia recíproca entre la Generalitat y las demás Administraciones valencianas.
Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo	Diciembre 2007	Garantizar la coordinación, el intercambio de información, la coherencia y la complementariedad de la Generalitat en el ámbito de la cooperación al desarrollo
Comité Permanente de Acción Humanitaria de la Comunitat Valenciana	Junio 2000 (renovado en enero 2013)	Coordinación de las instituciones públicas y entidades privadas de la Comunitat que destinen fondos a la AH. Tiene por objeto integrar esfuerzos y concentrar recursos para lograr la efectividad de las ayudas.

Fuente: Elaboración propia a partir de DOCV.

El estudio *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana* realizaba un análisis en profundidad de estos órganos de participación,

<sup>39</sup> Ver tabla con las reuniones de los órganos de participación en el capítulo II.

por lo que en el estudio actual nos centraremos en algunas cuestiones concretas para poder apuntar las conclusiones al respecto en el capítulo final de este trabajo (Iborra y Santander, 2012: pág. 114 a 124).

La percepción de los agentes de cooperación valencianos es bastante coincidente en señalar que los órganos de participación, con la excepción del CAHE<sup>40</sup>, han venido funcionando más como espacios de legitimación de las políticas desarrolladas por la administración que como verdaderos órganos de participación y encuentro de los agentes de cooperación.

Cómo se señalaba en el análisis del marco normativo la composición de los mismos, la forma de elección de sus integrantes y las funciones asignadas reglamentariamente, apuntan a una voluntad por parte de la Generalitat de mantener un fuerte control de los mismos. Aunque esto no es en sí un obstáculo insalvable para que dichos espacios hubiesen sido operativos, la escasa voluntad política y la concepción restrictiva de la participación bajo la que han operado han limitado de forma considerable su capacidad de transformación de la cooperación valenciana. Ninguno de los órganos de participación ha funcionado de manera operativa, no se ha dispuesto de planes de trabajo, ni de presupuestos asociados para la realización de algunas de sus funciones, las cuales, sin el necesario soporte técnico resultan prácticamente inviables. La constitución de grupos de trabajo ha sido una excepción, y su funcionamiento ha sido muy restringido en plazos y posibilidad de debate.

Cabe señalar que el periodo estudiado se encuentra en buena parte bajo el periodo de mandato de Rafael Blasco, y a posteriori, muy condicionado por los hechos que motivaron su dimisión y el cese del equipo directivo de la DG de Cooperación.

Como veíamos en el capítulo dedicado a la cooperación en la Comunitat Valenciana (tabla 2), la Comisión Interterritorial e Interdepartamental no se reúnen desde el año 2011 y, en sus apenas dos años de funcionamiento no realizaron ninguna aportación a la cooperación valenciana. La escasa voluntad política por dinamizar un espacio de coordinación interterritorial, a pesar de su evidente utilidad para mejorar la eficacia, la eficiencia y avanzar en la armonización de la cooperación valenciana; o una comisión interdepartamental, fundamental para avanzar en la coherencia de políticas, son un claro indicador de las prioridades de la cooperación valenciana en este periodo.

Por su parte, el Consejo Valenciano de Cooperación, tras la salida del equipo directivo imputado en los casos de corrupción y la entrada del nuevo equipo directivo en marzo de 2012, ha recuperado su normal actividad y una substancial mejora en la participación. A pesar de ello, teniendo en cuenta la gravedad de los hechos acaecidos, podemos considerar que su actividad en un tema tan importante ha sido mínima.

En abril de 2012 el Conseller con competencias en cooperación informa al CVCD de la puesta en marcha por parte de la Generalitat de la *Comisión*

---

<sup>40</sup> Que funciona como un club de donantes y no como un órgano propiamente dicho de participación.

de estudios y revisión de otorgamiento de subvenciones en materia de Cooperación al Desarrollo que informará a les Corts y al CVCD de sus conclusiones. Parece lógico pensar que dicho trabajo bien merecía la constitución de un grupo de trabajo del propio CVCD para apoyar y dar seguimiento al mismo y responder con plena transparencia ante la ciudadanía. Sin embargo el CVCD no asumió ninguna responsabilidad al respecto y las conclusiones de la comisión no han sido presentadas ni ante el CVCD, ni ante les Corts Valencianes.

En 2013 se pone en marcha un grupo de trabajo del CVCD para la elaboración del III PDCV y se propone la creación de un grupo para el seguimiento del III PDCV que finalmente no llegó a constituirse. Mientras en 2014 se promovió la constitución de un grupo de trabajo para la revisión de las herramientas de baremación de las convocatorias de 2015<sup>41</sup>.

En relación al CAHE<sup>42</sup>, como se avanzaba en el capítulo dedicado a la cooperación de la Comunitat, su principal debilidad es que, a pesar de ser un órgano creado para atender situaciones de emergencia, no dispone de un fondo que permita realizar desembolsos con la celeridad necesaria y funciona, en la práctica, como un club de donantes, que coordina la distribución conjunta de fondos pero que no ha conseguido ni incrementar los mismos ni reducir las trabas administrativas y de liquidez en su concesión. A pesar de las evidentes potencialidades y de lo acertado de su impulso, en la actualidad, el CAHE no responde a las expectativas creadas.

La desidia de la Generalitat, y también de sus miembros, se puede constatar en tres momentos claves. El primero de ellos fue la elaboración durante 2004/2005 del Plan de Acción Humanitaria de la CV por un grupo de trabajo emanado del propio CAHE y coordinado por la Generalitat. A pesar de que llegó a concluirse una propuesta consensuada entre los diversos agentes implicados su tramitación y aprobación nunca se llevó a cabo. El segundo momento fue la realización en 2010 de una evaluación externa por parte de IECAH<sup>43</sup> cuyas conclusiones y recomendaciones apuntaban en la misma dirección que las sugerencias realizadas insistentemente desde la CVONGD<sup>44</sup>. A pesar de ello, de forma paradójica, la Generalitat no asumió dichas recomendaciones ni impulsó actividad alguna para aprovechar los resultados de la evaluación realizada. Por último, más recientemente la Generalitat aprobó el Decreto 24/2013 que regula el funcionamiento del CAHE, y que fue elaborado durante 2011 bajo el mandato del exConseller Blasco. Dicho decreto, aprobado dos años después y por un equipo

<sup>41</sup> La CVONGD, principal agente de cooperación y afectado por los procesos de evaluación previa declinó participar en dicho grupo, así como en otras negociaciones con la Generalitat, ante la falta de respuestas a demandas de fondo no atendidas por la DG de Cooperación.

<sup>42</sup> El Decreto 24/2013 establece como miembros del CAHE: la Generalitat, la FVMP, las tres diputaciones; las tres capitales de provincia; un municipio de cada provincia designado por la FVMP; el FVS; las entidades financieras con obra social que soliciten su participación, y la CVONGD.

<sup>43</sup> Organismo especializado en AH y con reconocido prestigio en el sector ([www.iecah.org](http://www.iecah.org)). En el capítulo 2, la tabla 3 resume las principales conclusiones de esta evaluación.

<sup>44</sup> En *La cooperación para el desarrollo en la CV* se describen con mayor detalle. La evaluación realizada por IECAH nunca ha sido publicada en la web de la GV.

A pesar de las evidentes potencialidades y de lo acertado de su impulso el CAHE no responde en la actualidad a las expectativas creadas

En 2014  
la AOD de la  
Generalitat  
acumula  
un descenso  
del 95%  
respecto al  
año 2008

directivo que no participó en su elaboración, no aborda ninguna de las cuestiones señaladas por la evaluación de IECAH ni demandadas por la CVONGD y viene a ratificar formalmente el deficitario funcionamiento de este órgano de coordinación.

Por último, resulta necesario señalar el papel del CAHE en el programa de reconstrucción de Haití impulsado desde 2009 por la Generalitat a través del cual pretendía liderar un ambicioso programa dotado presupuestariamente con más de 4 millones de euros y que actualmente constituye una de las piezas de investigación judicial. Además de la gravedad que supuso la paralización y posterior retirada de los fondos presupuestados para apoyar a la población haitiana, cabe destacar la incapacidad del resto de administraciones públicas presentes en el CAHE para reconducir esta situación. Tampoco a posteriori el CAHE ha asumido ante la ciudadanía un papel activo en rendir cuentas y ofrecer transparencia sobre lo ocurrido<sup>45</sup>.

### 3.5. ESTUDIO CUANTITATIVO

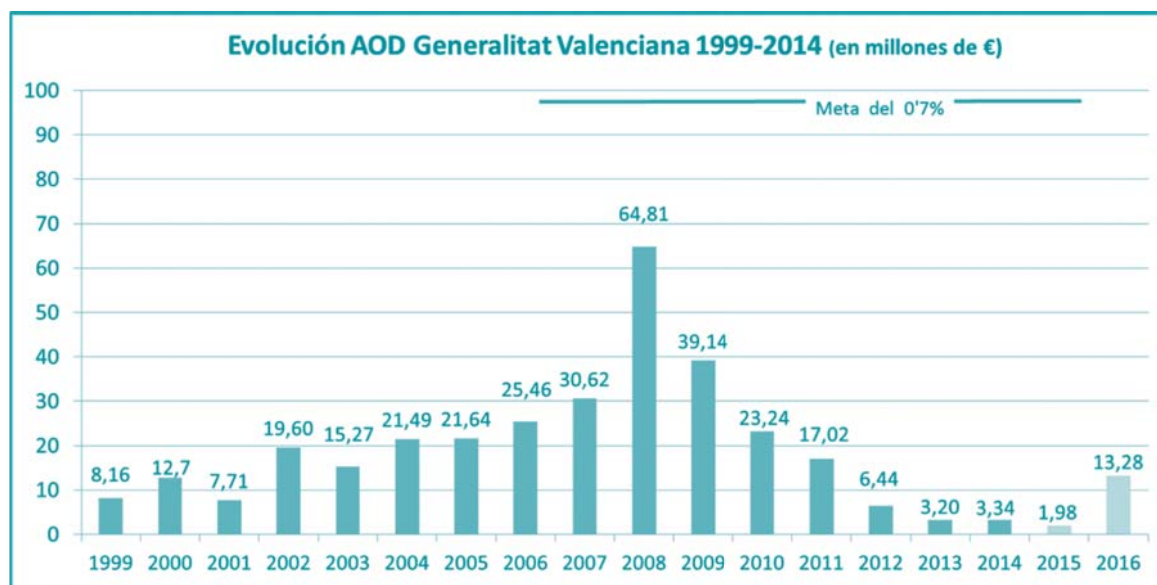
Cómo se señalaba en el apartado metodológico resulta difícil ofrecer cifras reales sobre la AOD ejecutada. En la base de datos de la Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) se ofrece información diferenciada entre AOD comprometida y AOD ejecutada (es decir aquella efectivamente desembolsada) sin embargo la entrega de información por parte de muchas administraciones públicas no se ajusta a la distinción señalada. Los datos correspondientes a la Generalitat en los años analizados coinciden en AOD comprometida y AOD ejecutada a pesar de que en dichos años se produjeron retrasos muy significativos en los pagos de los fondos comprometidos. En mayo de 2013 desde la CVONGD se apremiaba a la Generalitat a agilizar los pagos de parte de las subvenciones aprobadas en los años 2011 y 2012 que alcanzaba aproximadamente al 50% de los fondos comprometidos. Ante la imposibilidad de contar con datos fiables en este aspecto tanto de la Generalitat como de la eell de la Comunitat, hemos optado por utilizar las cifras ofrecidas por SGCID a pesar que parte de su ejecución se trasladara a años posteriores<sup>46</sup>.

La evolución de la AOD de la Generalitat en el periodo 2011-2014 confirma la tendencia descendente iniciada a partir del año 2008 en que marcó su máximo histórico: 64,81 millones de euros (gráfico 4). En el año 2014 la AOD de la Generalitat se sitúa en 3,34 millones de euros lo que supone un descenso acumulado del 95% respecto al año 2008. Cabe señalar que el cumplimiento de la meta del 0,7% del presupuesto de la Generalitat supondría una cifra que oscila entre los 97 y los 100 millones de euros anuales para el periodo 2005-2014.

<sup>45</sup> Aunque no se han ofrecido cifras oficiales varios cientos de miles de €, cuyo uso se desconoce, fueron entregados por varios aapp miembros del CAHE a una de las entidades investigadas judicialmente. En 2012, en el marco del estudio *La cooperación para el desarrollo en la CV*, se solicitó, sin éxito, información a la GV a este respecto (Iborra y Santander. 2012: pág.129)

<sup>46</sup> A pesar de ello, en la actualidad los problemas de impagos son menores y, aunque con retraso, las aapp valencianas han ido actualizando sus pagos.

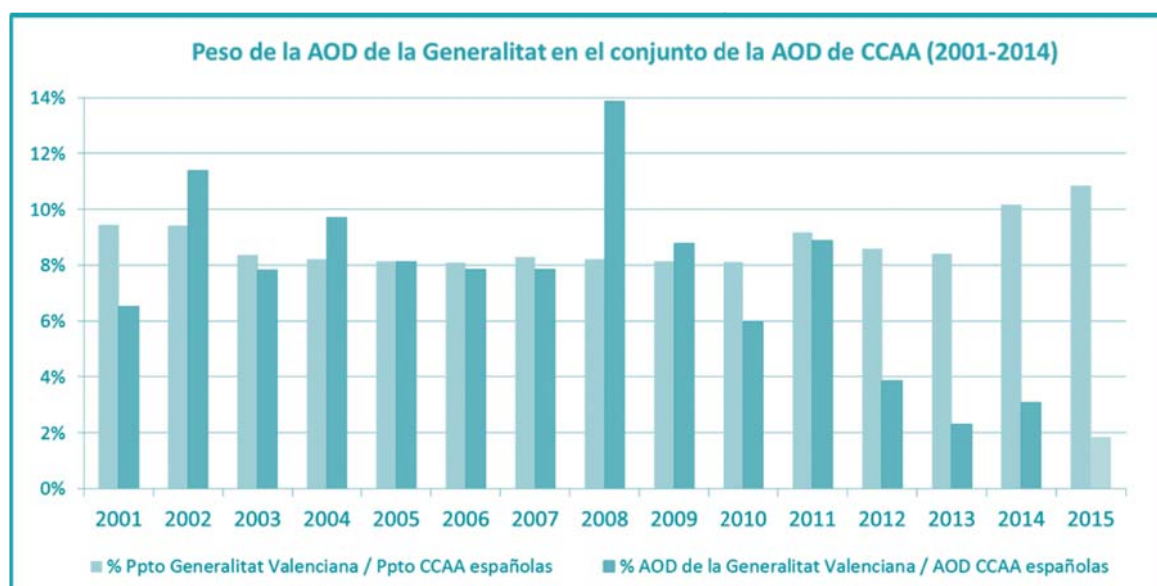
Gráfico 4.



Fuente: PACI y elaboración propia a partir Cuentas Generales Generalitat.

Como consecuencia del deterioro de la AOD de la Generalitat, su peso como donante entre el conjunto de la cooperación autonómica ha descendido desde el 14% que alcanzó en 2008 hasta un 3% en el año 2014. Estos porcentajes evidencian el desinterés de la Generalitat, cuya aportación es inferior a la media de las CCAA, y distancia cada vez más su peso económico en el conjunto de CCAA (aproximadamente un 9% del total de los presupuestos autonómicos) respecto a su casi irrelevante aportación a la AOD autonómica, apenas un 3% (gráfico 5).

Gráfico 5.

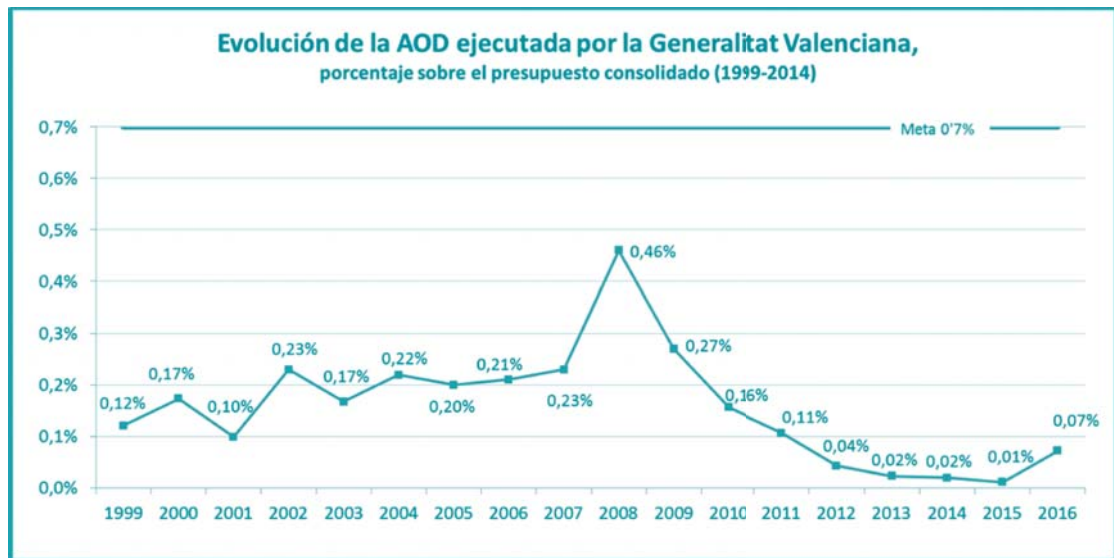


Fuente: Elaboración propia a partir de PACI i MNAP.

Esta pérdida progresiva de peso de la Generalitat entre la AOD autonómica evidencia que la reducción de la AOD valenciana ha sido, en el periodo estudiado, muy superior a la aplicada en el conjunto de comunidades

autónomas. El esfuerzo presupuestario de la Generalitat muestra en el periodo 2011-2014 el menor compromiso histórico de esta administración con la cooperación y la solidaridad internacional con una aportación media del 0,04%. Los años 2013 y 2014 apenas alcanzan el 0,02% del presupuesto de la Generalitat y la previsión para el año 2015 sitúa este esfuerzo en un nivel aún menor. Los presupuestos anunciados por el nuevo gobierno de la Generalitat para el año 2016 suponen un incremento respecto a situación anterior, elevándose hasta el 0,07% de su presupuesto, cifra todavía muy alejada de la meta del 0,7% (gráfico 6).

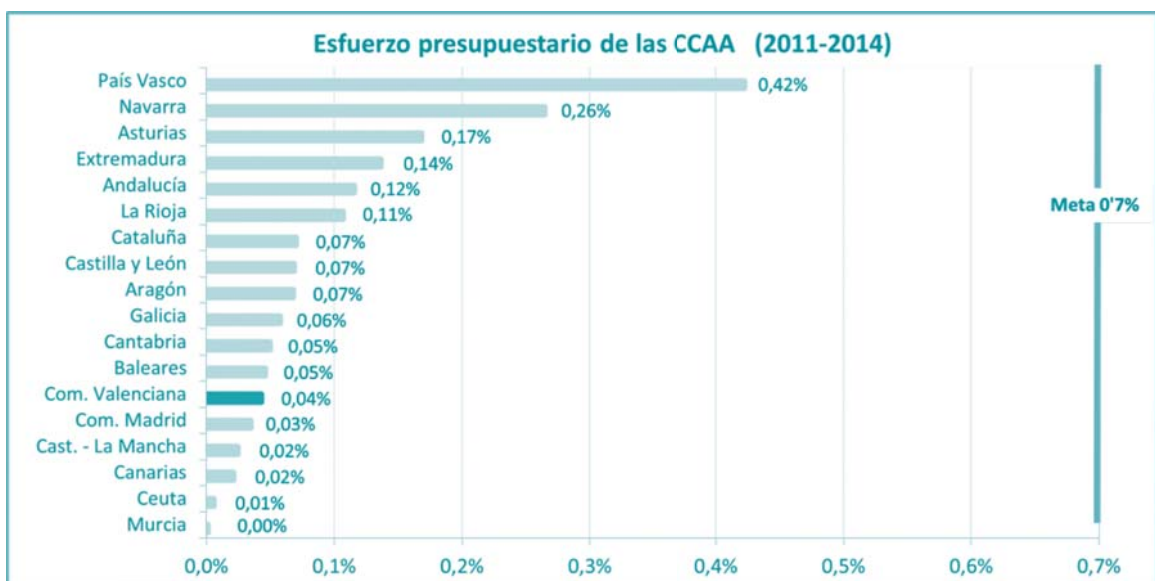
**Gráfico 6.**



Fuente: PACI y elaboración propia.

Entre el conjunto de gobiernos autonómicos la Generalitat Valenciana aparece, en el periodo 2011-2014, en el furgón de cola del compromiso con la solidaridad y la cooperación internacional (gráfico 7)<sup>47</sup>.

**Gráfico 7.**



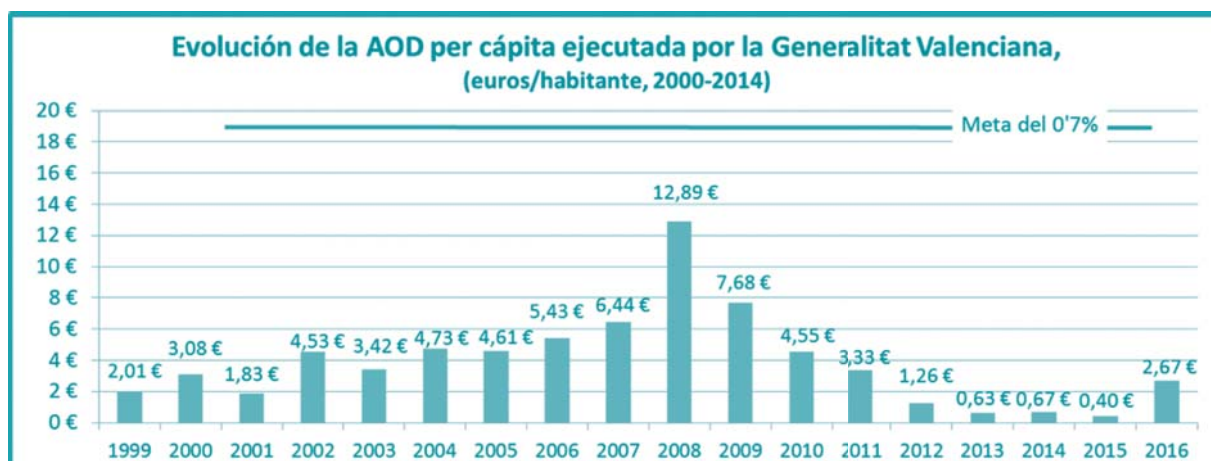
Fuente: PACI y MINHAP.

<sup>47</sup> Ver en anexo I información económica de las CCAA.



La evolución de la AOD per cápita de la Generalitat arroja, en consecuencia, un resultado decepcionante con una caída continua y acelerada desde el año 2008 hasta la actualidad. La AOD per cápita de la Generalitat pasa de los 12,89€ hab/año a los 0,67€ hab/año en 2014. Cabe señalar que el cumplimiento con el compromiso del 0,7% supondría una AOD per cápita de alrededor de 19€ hab/año (gráfico 8).

### Gráfico 8.



Fuente: PACI y elaboración propia.

La tabla 5 muestra la imprevisibilidad en la que se ha movido la AOD de la Generalitat, que en la mitad de los años entre 2005 y 2015 muestran una ejecución presupuestaria que apenas alcanza el 50%. Esta imprevisibilidad es mayor aún si tenemos en cuenta que las cantidades reflejadas corresponden a los presupuestos aprobados anualmente por la Generalitat no existiendo previsiones de carácter cuatrienal en ninguno de los tres planes directores aprobados hasta la fecha.

**Tabla 5.** Diferencias entre AOD presupuestada y AOD comprometida (mill. de euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Presupuestado	24,7	30,2	65,5	68,8	65,6	42,6	29,7	14,1	3,4	3,4	3,8
Ejecutado	21,6	25,5	30,6	64,8	39,1	23,2	17,02	6,44	3,20	3,34	1,70
% ejecución	87%	84%	47%	94%	60%	55%	57%	46%	95%	99%	44%

Fuente: Elaboración propia a partir de presupuestos e información de la GV y PACI.

Otro aspecto olvidado en la contabilidad de la cooperación descentralizada es la consignación de las cantidades concedidas como AOD y reintegradas, posteriormente, ya sea por desistimiento de la entidad beneficiaria o por

La Generalitat se sitúa en el grupo de cabeza de las CCAA con mayores recortes en los presupuestos de AOD

incumplimiento de las condiciones de concesión. Estas cantidades deberían informarse de oficio en las cuentas anuales de AOD de forma que se reflejara de manera fiel la cantidad neta desembolsada. En el caso de la Generalitat, y sobre todo por las irregularidades detectadas en la concesión de AOD desde 2008, esta cifra podría ser importante. Prueba de ello es la publicación en febrero de 2015 a través del DOCV de siete anuncios de comunicación de reintegro, sin especificar cantidades, sobre 7 proyectos aprobados entre 2009 y 2011. En este contexto es importante recordar que existe el compromiso político de destinar a AOD todos aquellos fondos de cooperación reintegrados a la Generalitat por irregularidades en su gestión, por lo que disponer de dicha información resulta imprescindible para verificar que se cumplen los compromisos adquiridos<sup>48</sup>.

La conclusión más significativa del estudio cuantitativo es el evidente deterioro de la AOD de la Generalitat con un descenso que la sitúa en el grupo de cabeza de las CCAA con mayores recortes en los presupuestos de AOD y en mínimos históricos respecto a sus compromisos con la solidaridad y la cooperación internacional. A este dato habría que añadir que el periodo de vigencia del Plan Director 2008-2011, en el que se dan los mayores aportes en AOD de la Generalitat y en el que se situó por encima la media del conjunto de las CCAA, fue precisamente en el que se cometieron graves irregularidades. La cantidad de fondos malversados resulta aún imposible de determinar tanto por los procedimientos que continúan abiertos como por la falta de información sobre los fondos reintegrados hasta la fecha.

### Vías de canalización de la AOD en la Generalitat

#### *Cooperación directa e indirecta*

Respecto a las vías de canalización de la AOD, la Generalitat, en sintonía con el resto de CCAA, ha optado tradicionalmente por un modelo de gestión indirecta. Las cifras de gestión directa del periodo 2011-2014 no son representativas de la tónica habitual en los años anteriores a 2010. La gestión directa se dispara en 2012 al reducirse los fondos totales de AOD en un 80,3% mientras los gastos de gestión se reducen en apenas un 47% (tabla 6).

**Tabla 6.**

Años	Gestión Directa	Gestión Indirecta	Años	Gestión Directa	Gestión Indirecta
2011	11,59%	88,41%	2013	33,44%	66,56%
2012	21,27%	78,73%	2014	31,88%	68,12%

Fuente: Elaboración propia a partir de PACI.

<sup>48</sup> Compromiso adquirido por el Conseller J. Cabré en sesión de abril de 2012 del CVCD.

En el periodo 2003-2010 la gestión indirecta supuso una media del 88,3%, con cifras uniformes durante todo el periodo (tabla 7). En el periodo 2011-2014 las ONGD gestionaron el 76,75% del total de la AOD, porcentaje que incluye la práctica totalidad de los fondos destinados a proyectos de desarrollo, acción humanitaria y educación para el desarrollo. Entre el resto de agentes de cooperación, y con porcentajes mucho menores, son las universidades, especialmente en materia de formación especializada, y los organismos multilaterales vinculados a NNUU, en materia de acción humanitaria, los que han gestionado porcentajes significativos de la AOD de la Generalitat (2,70% y 5,59% respectivamente).

**Tabla 7.**

Años	Gestión Directa	Gestión Indirecta			
		ONGD	Universidades	OOMM	No espec.
2011	11,59%	76,25%	2,26%	8,44%	1,46%
2012	21,27%	65,38%	10,26%	2,71%	0,38%
2013	33,44%	64,03%	1,63%	0,00%	0,90%
2014	31,86%	61,84%	2,67%	3,64%	0,00%
<b>Total 2011-2014</b>	<b>18,24%</b>	<b>71,11%</b>	<b>3,96%</b>	<b>5,78%</b>	<b>0,91%</b>
<b>Total 2003-2010</b>	<b>11,77%</b>	<b>81,10%</b>	<b>3,82%</b>	<b>2,94%</b>	<b>0,38%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de PACI.

Entre los agentes de cooperación aquellos que vieron más mermados sus apoyos fueron las ONGD que vieron reducida su financiación en un 84%. Este severo descenso se explica por la concentración de los recortes de AOD en los fondos destinados a proyectos de cooperación en el Sur que son gestionados mayoritariamente por ONGD.

Otro dato destacable, y que analizaremos más adelante, es el incremento en los fondos de gestión directa cuya práctica totalidad corresponde a los gastos de funcionamiento del departamento de cooperación de la Generalitat<sup>49</sup>. También sorprende la volatilidad de los apoyos a las universidades valencianas que en 2012 llegaron a gestionar un 10,26% del total de la AOD (661.000 €), mientras en el resto de años no superan el 2,7%, con unas cantidades absolutas en 2013 y 2014 de 51.800 y 89.820 € respectivamente. La financiación a los OOMM –ACNUR, UNRWA, UNICEF, PNUD, OEI– muestra también una amplia fluctuación: desde el 8,44% en 2011 (1.436.500 €) al 0% en 2013 donde no recibieron ninguna subvención.

En todos los casos hay que tener en cuenta la enorme disparidad entre el volumen total de fondos gestionados en el año 2011 (17 millones de €) y los correspondientes a los años 2013 y 2014 (poco más de 3 millones por año) lo que resta significación a estos datos.

<sup>49</sup> Con la única excepción significativa en 2012 en que un 1,3% de la AOD se canalizó a través de la Conselleria de Sanitat para la puesta en marcha de la plataforma Helpcome, propuesta que no tuvo continuidad de financiación y que fue abandonada por la Conselleria de Sanitat un año después.

Los recortes de AOD se han concentrado en los fondos destinados a proyectos de cooperación en el Sur

La planificación de la Generalitat no ha establecido nunca una previsión de los porcentajes gestionados de forma directa e indirecta. Tampoco establece previsión alguna en cuanto a la distribución de la AOD entre los diferentes agentes de cooperación, si bien los dos planes directores vigentes en el periodo estudiado consideran a las ONGD como el principal agente de cooperación y destinatario de fondos de AOD. Así tanto el II Plan Director 2008-2011 como el III Plan Director 2014-2017 señalan que las ONGD *“serán los principales destinatarios de las ayudas del programa de cooperación y asesorarán a la Administración en sus diferentes políticas y acciones”*. Del mismo modo ambos planes dan a las universidades valencianas un papel destacado *“en materia de formación de recursos humanos, generación de conocimiento especializado e investigación al desarrollo además de aportar fondos propios a la cooperación a través de la cofinanciación de proyectos”*<sup>50</sup>.

### Modalidades<sup>51</sup> de cooperación en la GV

Otro aspecto importante en la AOD es la distribución de los fondos entre las diferentes modalidades de intervención. Durante el periodo estudiado (tabla 8) la Generalitat muestra una tendencia en la que la inversión en proyectos de desarrollo en el Sur ha ido perdiendo peso en relación con el total de la AOD. En consecuencia se da un incremento paulatino en el peso de las otras dos modalidades: acción humanitaria y educación para el desarrollo, así como, especialmente, de los gastos de funcionamiento de la propia Generalitat.

**Tabla 8.**

Años	Cooperación	EpD	AH	Gestión
2011	67,92%	12,42%	8,11%	11,56%
2012	51,22%	19,82%	9,60%	19,36%
2013	31,39%	19,54%	15,70%	33,37%
2014	29,19%	20,34%	18,68%	31,80%
<b>Previsión 2015 y presupuestos 2016</b>				
2015	45,70%	0,00%	15,70%	38,60%
2016	47,40%	27,20%	11,70%	13,70%

Fuente: Elaboración propia a partir de PACI e información aportada por la Generalitat.

Parece lógico que con unos presupuestos tan reducidos como los aportados entre 2013 y 2014 los gastos en funcionamiento y educación para el desarrollo, que para operar necesitan de unas cantidades mínimas, incrementen su peso sobre el total de la AOD. Sin embargo la tendencia histórica parece apuntar también a una toma de decisiones en la que la inversión en proyectos de desarrollo resulta la modalidad menos prioritaria pasando progresivamente del 90% del total de la AOD en 2002 al 29% en 2014 (gráfico 9).

<sup>50</sup> Las citas son literales de ambos planes directores.

<sup>51</sup> No hay una terminología armonizada para la categorización de las acciones computables como AOD utilizándose indistintamente los términos modalidades, instrumentos o procedimientos.

## Gráfico 9.



Fuente: PACI y elaboración propia a partir Cuentas Generales e información facilitada por la Generalitat.

En relación a las previsiones trazadas por la Generalitat cabe señalar que únicamente el III Plan Director 2014-2017 ofrece unas cifras orientativas que fija en el 70% la AOD destinada a proyectos de desarrollo, 15% a AH y un 15% a EpD, sin detallar el porcentaje destinado a gastos de gestión. Estas previsiones quedan muy alejadas del destino final de los fondos en 2014, de las previsiones para 2015 y del presupuesto aprobado para 2016 (tabla 8). El II Plan Director 2008-2011 únicamente establecía un porcentaje a los fondos destinados a AH que situaba en el 7% (al que se ajustó bastante la ejecución real) pero no establecía porcentajes para el resto de modalidades: proyectos de cooperación; educación para el desarrollo y gastos de gestión.

### Los gastos de funcionamiento en la GV

Como veíamos en la tabla 8 la Generalitat ha destinado un porcentaje elevado de su AOD a cubrir sus costes de funcionamiento. En el gráfico siguiente (gráfico 10) podemos ver la comparativa entre los gastos de gestión de la Generalitat y los costes que reportan en el conjunto de las comunidades autónomas en relación a su AOD.

## Gráfico 10.



Fuente: PACI y elaboración propia a partir de Cuentas Generales Generalitat.

Los gastos de funcionamiento de la Generalitat han estado tradicionalmente por encima de la media de las comunidades autónomas

Tal como refleja el gráfico 10 los gastos de funcionamiento de la Generalitat han estado tradicionalmente por encima de la media de las comunidades autónomas. La diferencia se dispara en los años 2013 y 2014 fundamentalmente debido al descenso hasta mínimos históricos de las aportaciones en AOD de la cooperación valenciana y a la falta de flexibilidad de la Generalitat para ajustar sus gastos de funcionamiento a la evolución de su AOD.

En la tabla 9 podemos ver la grandes diferencias entre el peso de los costes de funcionamiento y las modalidades de AOD en tres comunidades autónomas. En el caso de la Generalitat de Cataluña sus costes de funcionamiento vienen condicionados por su modelo de cooperación con un mayor peso de la cooperación directa, mientras Navarra y País Vasco disponen de un modelo de cooperación similar al de la Generalitat Valenciana con un peso similar de la cooperación indirecta<sup>52</sup>.

**Tabla 9.**

Periodo 2011/2014	Cataluña	Navarra	País Vasco
Cooperación	61%	87%	80%
Acción Humanitaria	3%	5%	9%
Educa. para Desarrollo	19%	5%	8%
Gastos gestión	17%	3%	3%

Fuente: Elaboración propia a partir de PACI y cuentas generales de la Generalitat.

Aunque se ha solicitado información desagregada para poder analizar y reflejar el destino de los gastos de gestión consignados como *bienes corrientes y funcionamiento* dicha solicitud no ha sido atendida<sup>53</sup>. En la tabla siguiente reflejamos las cifras informadas por la Generalitat con el nivel de desglose facilitado.

**Tabla 10.**

	2011	2012	2013	2014
<b>Gastos de Personal</b>	961.090	749.650	587.820	587.820
<b>Bienes corrientes y funcionamiento</b>	1.011.290	500.000	475.000	475.000
<b>Total</b>	<b>1.972.380</b>	<b>1.249.650</b>	<b>1.062.820</b>	<b>1.062.820</b>

Fuente: Elaboración propia a partir datos facilitados por la Generalitat.

<sup>52</sup> En el caso de la cooperación navarra es significativo que a pesar del descenso de su AOD los gastos de gestión, cuyo % viene fijado en los planes directores, se ha mantenido por debajo del 4%.

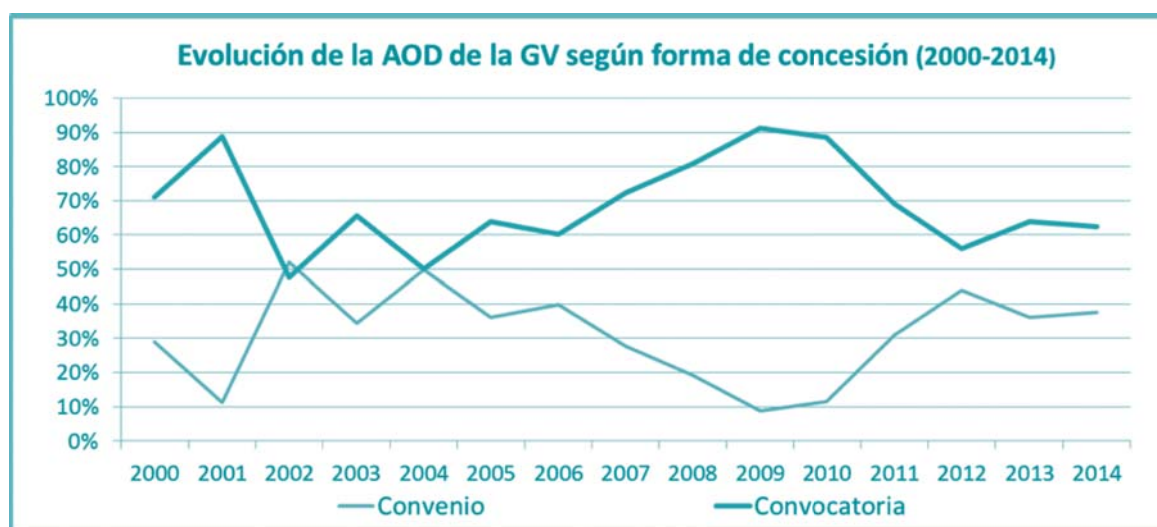
<sup>53</sup> Se solicitó información vía mail y registro de entrada ante la DG de Cooperación con fecha 30 de septiembre y, posteriormente, el 26 de noviembre.

La falta de información detallada sobre los gastos de funcionamiento, a pesar de ser cantidades elevadas, no permite identificar el objeto del gasto ni, por tanto, valorar la eficiencia de la Generalitat en relación a los gastos de otras CCAA.

### *Mecanismos de concesión de la AOD*

En cuanto a la forma de concesión de la AOD gestionada de forma indirecta, la evolución histórica de la Generalitat muestra una elevada falta de previsibilidad con oscilaciones importantes en el periodo 2000 hasta 2006 y dos tendencias posteriores bien diferenciadas. Hasta el año 2010 se da una progresiva disminución de los fondos concedidos mediante convenios (11,4%) a favor del mayor peso de los fondos concedidos mediante convocatorias públicas (88,6%). Esta tendencia se invierte a partir del año 2011 en el que el peso de las concesiones a través de convenio van incrementando progresivamente su peso hasta el 37,6% en 2014 mientras los fondos canalizados mediante convocatoria pública descienden hasta el 62,4% (gráfico 11).

**Gráfico 11.**



Fuente: Elaboración propia a partir de PACI e información facilitada por la Generalitat.

El incremento en el porcentaje de AOD concedida mediante convenios en el periodo estudiado (2011-2014) se debe a la importante reducción de los fondos destinados a cooperación para el desarrollo, canalizados de forma mayoritaria a través de convocatoria pública, mientras se incrementa del peso de la AH, y se mantienen los apoyos a las universidades públicas valencianas, la CVONGD y otras plataformas de entidades, canalizados tradicionalmente mediante convenios.

La concesión de una parte substancial de AOD mediante convenios por parte de la Generalitat ha sido una práctica habitual y controvertida. No existe una regulación normativa sobre los criterios para la concesión de ayudas mediante convenios: tipo de ayudas, tipología de los actores, tipologías de proyectos, mecanismos de publicidad y transparencia, etc.

## Prioridades sectoriales y geográficas de la AOD en la Generalitat

Los análisis geográficos y sectoriales de la AOD descentralizada resultan complejos pues las bases de datos oficiales accesibles son a menudo incompletas o contienen errores y vacíos. En muchas ocasiones la información reflejada tiende a la simplificación, especialmente en la clasificación sectorial de las intervenciones. La inexistencia de fuentes más fiables y, en el caso valenciano, la escasa información aportada por las propias administraciones públicas, recomiendan interpretar las cifras con cierta cautela. El análisis posterior se realiza sobre aquella parte de la AOD distribuible geográficamente y susceptible de orientación por el donante, es decir, no hemos contemplado los fondos destinados a EpD, ni, lógicamente, aquellos destinados a AH que se aplican en función de situaciones imprevistas.

En la AOD de la Generalitat Valenciana el periodo analizado incluye dos factores de distorsión añadidos. El primero de ellos tiene que ver con la enorme diferencia entre los años del periodo analizado: el año 2011, con 76 proyectos, supone el 69% del total de los fondos destinados a cooperación de todo el periodo, mientras los tres restantes con solo 13 proyectos aprobados en 2012 y 9<sup>54</sup> en cada uno de los dos años siguientes apenas suponen conjuntamente el 31%. El análisis tanto geográfico como sectorial de estos tres últimos años arroja grandes variaciones entre ellos así como respecto a los años anteriores que se deben al escaso número de proyectos financiados donde cada uno de ellos supone por sí solo el 10% del total.

El segundo factor a tener en cuenta es la administración llevada a cabo entre los años 2008 y 2011 por la Generalitat, objeto de investigación por la concesión irregular de fondos a determinadas organizaciones. Por ello el establecimiento de tendencias de financiación tomando como referencia los datos correspondientes al año 2011, que como hemos apuntado supone el 69% del total del periodo, supondría conceder legitimidad a unas cifras que carecen de ella. Este hecho condiciona seriamente el análisis de la cooperación de este periodo por lo que el siguiente análisis sectorial y geográfico deben tomarse con todas las precauciones. Por esta razón únicamente señalaremos aquellas cuestiones que pueden, a pesar de lo señalado, ofrecer alguna información significativa sobre la AOD de la Generalitat.

### *Prioridades geográficas*

La distribución por áreas geográficas sitúa a América Latina, con un 68%, como la región que más fondos concentra y en su conjunto la AOD de la Generalitat mantiene una distribución similar a la del periodo anterior y en sintonía con las cifras que arroja la cooperación descentralizada española.

En los planes directores aplicables, que afectan únicamente al año 2011, último del II PD, y 2014, primero del III PD, no se establece ninguna distribución presu-

---

<sup>54</sup> En 2012 se aprobaron 10 proyectos en convocatoria pública y 3 vía convenio, en 2013 y 2014 fueron 8 proyectos a través de convocatoria pública anual y 1 vía convenio respectivamente.



puentaria por regiones. Las asignaciones presupuestarias que establecen ambos planes directores se refieren exclusivamente a la concentración en países prioritarios: un 75% en los 22 que fijaba el II PD, y el 100% de la ayuda distribuible en los 13 fijados por el III PD, con la excepción de los años 2014 y 2015 donde se podían financiar proyectos en otros 5 países. El II PD consideraba a su vez otros 21 países de atención específica, y por tanto susceptibles de recibir financiación y 11 países donde podían financiarse proyectos de codesarrollo. Ambos planes directores establecían que *"al final de su período de vigencia, el 20% de la cooperación valenciana al desarrollo se destine a los Países Menos Adelantados"*<sup>55</sup>.

Dadas las limitaciones de análisis del periodo 2011 a 2014 nos centraremos exclusivamente en la concentración geográfica mostrada históricamente por la AOD de la Generalitat. Desde el año 1999 hasta 2011 las cifras muestran como 14 países han concentrado el 80% de la AOD, superando los 10 primeros el 55% de fondos distribuibles geográficamente. Este resultado indica una concentración geográfica muy superior a la prevista por la planificación de la Generalitat y contradicen la argumentación recurrente sobre la dispersión geográfica de la cooperación descentralizada para apuntar a una previsible continuidad y concentración del trabajo de las ONGD en el medio y largo plazo. En este sentido es evidente que la priorización geográfica exige un análisis riguroso que confirme la existencia de tales apuestas estratégicas de las ONGD presentes en la Comunitat previamente a la toma de decisiones excluyentes como las que establece el Plan Director vigente.

Resulta necesario destacar que en 2011 de los 27 países que recibieron subvenciones por parte de la Generalitat cuatro (Tanzania, Haití, Camerún y Tailandia<sup>56</sup>) no estaban incluidos entre los países susceptibles de recibir financiación, argumento aplicado para excluir proyectos presentados en convocatorias anteriores.

En relación a la inversión en PMA ambos planes establecían la meta, al final de su vigencia, de destinar al menos el 20% de la AOD. Las cifras reflejan como el porcentaje destinado a PMA no ha llegado a superar el 17% de media en el periodo 2008 a 2014. La caída de fondos ha supuesto que, aún con porcentajes similares, en los cuatro últimos años con registros oficiales (2011/2014) la AOD absoluta destinada a PMA apenas alcanza los 2,9 millones de euros, mientras en los cuatro años de vigencia del IIPD esta cifra alcanzó los 19,8 millones de euros.

### Prioridades sectoriales

Tomando los datos en su conjunto, y obviando la gran variación entre los años 2012 a 2014, los sectores Salud y Educación siguen siendo los de mayor peso en la cooperación de la Generalitat, alrededor del 45% del

<sup>55</sup> III Plan Director 2014-2017, si bien esta mención aparece dentro de la estrategia sectorial dos y no en el apartado correspondiente a las prioridades geográficas.

<sup>56</sup> Las ONGD financiadas, a pesar de no actuar en países contemplados en el IIPD, fueron Cazadores Solidarios, COESFARI, ASOEDA, ASA de África, Esperanza Sin Fronteras y una entidad, no identificada en los registros facilitados por la GV para la elaboración del PACI, que recibió fondos para Haití y que de acuerdo a las actas del CAHE y diversas fuentes fue la Fundación Hemisferio, actualmente investigada en dos piezas judiciales.

Desde el año 1999 hasta 2011 las cifras muestran como 14 países han concentrado el 80% de la AOD

La inversión en SSB se ha situado por encima de los compromisos internacionales y de la media del conjunto de las comunidades autónomas

total. También se confirma que existe una tendencia consolidada en el apoyo a los proyectos dirigidos al fortalecimiento de la Sociedad Civil y la Gobernabilidad que se mantienen desde 2005 en aproximadamente el 10% del total de la AOD distribuible sectorialmente.

Cabe señalar que ninguno de los dos planes directores aplicables al periodo analizado incluye una distribución de fondos entre los sectores priorizados. No existe por tanto una orientación concreta de la ayuda hacia unos sectores u otros cuya inclusión en el Plan cabría entender como indicación de aquellos sectores susceptibles de recibir financiación por parte de la Generalitat. Resulta paradójico, sin embargo, que mientras ambos planes directores, y en general la cooperación descentralizada española, enfatizan la priorización de la gobernabilidad democrática la normativa aplicable en la concesión de subvenciones demuestra que persiste una cadencia por los proyectos de inversión (infraestructuras y equipos) que desincentiva, cuando no impide, la apuesta por una cooperación dirigida a la defensa y promoción de los derechos y al fortalecimiento de la gobernabilidad.

Uno de los indicadores sobre calidad de la ayuda se ha vinculado a la atención a los sectores que mayor impacto tienen sobre las condiciones de vida de las personas y dentro de ellos a los Servicios Sociales Básicos (SSB). Prueba de ello son los acuerdos internacionales que trataban de reconducir la AOD de los Estados hacia dichos sectores<sup>57</sup>. En las comunidades autónomas el porcentaje de AOD destinado a SSB es, exceptuando 2008 y 2009, entre tres y cuatro veces superior que en la AGE<sup>58</sup>. En el caso de la cooperación de la Generalitat (gráfico 12) la inversión en SSB ha sido bastante irregular aunque se ha situado, con excepción de 2011 y 2014, por encima de los compromisos internacionales y de la media del conjunto de las comunidades autónomas.

Gráfico 12.



Fuente: SGCID.

<sup>57</sup> El PNUD en 1992 recomienda dedicar al menos el 20% de la ayuda en "prioridades humanas"; La iniciativa 20/20 de la Cumbre de Copenhague (1995); y los ODM: 5 de los 8 objetivos refieren a necesidades humanas básicas.

<sup>58</sup> Moreno, J. 2015. *Comprometidos con el mundo desde nuestro territorio*. Entreculturas.

## La apuesta por la concentración de la ayuda

La limitación de recursos dedicados a AOD por la Generalitat en el periodo 2011-2014, especialmente entre 2012 y 2014, impide considerar dichos años en el análisis de la concentración de la ayuda. A pesar de ello, los datos desde 2002 a 2011<sup>59</sup> son más que suficientes para observar si ha existido en la Generalitat una apuesta por la concentración de su ayuda o si, en cambio, las decisiones tomadas a lo largo del tiempo han profundizado en la fragmentación (dispersión y atomización) de su AOD (tabla 15).

**Tabla 11.**

Años	AOD (mil. €)	Nº proyectos	Coste medio por proy.	Nº entidades financiadas
2002	19'60	115	170.435	54
2003	15'27	78	195.769	39
2004	21,49	110	195.364	48
2005	21,64	117	184.957	48
2006	25,46	149	170.872	67
2007	30,62	193	158.653	77
2008	64,81	326	198.804	98
2009	39,14	201	194.726	126
2010	23,24	227	102.379	114
2011	15'54	131	118.645	97

Fuente: Elaboración propia a partir de La Cooperación para el desarrollo en la CV y PACI 2011.

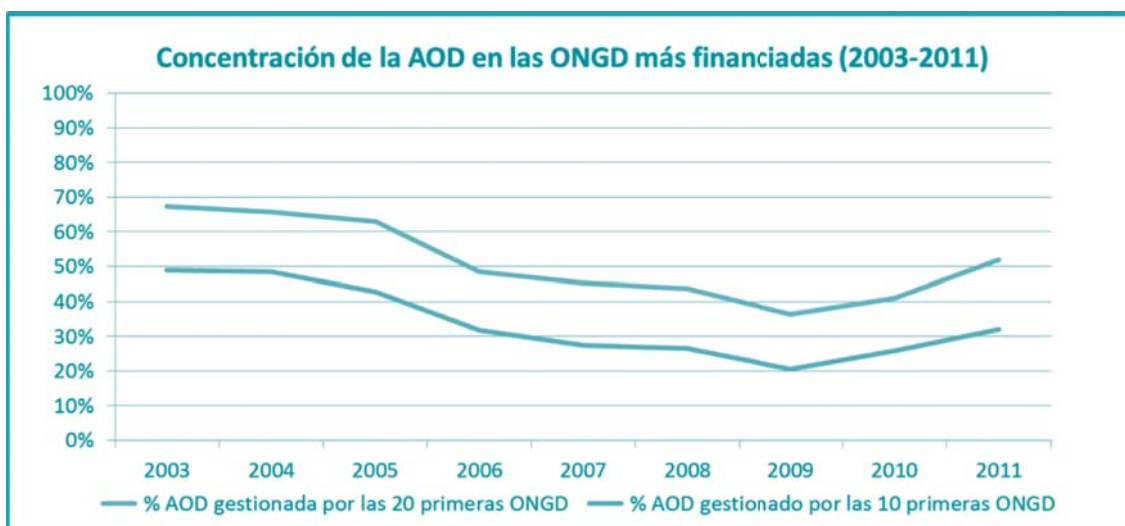
Cómo se puede comprobar el incremento de fondos entre 2002 y 2008 no se ha traducido en una mayor concentración de la AOD. En el mismo periodo el número de entidades financiadas pasa de 54 a 98, para incrementarse en los dos años siguiente a pesar de la notable reducción de fondos. Así con unos fondos similares en 2003 y 2011 el número de proyectos y entidades financiadas prácticamente se duplica en ambos casos. El gráfico siguiente muestra la evolución de concentración de la AOD entre las entidades más financiadas en el periodo 2003-2011.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Datos 2002 a 2010 extraídos de Iborra y Santander, 2012. *La cooperación para el desarrollo en la CV*. No se incluyen datos de 2012 a 2014 por el escaso presupuesto de AOD y nº proyectos aprobados.

<sup>60</sup> En el anexo I se incluye un gráfico con la evolución de la financiación media por proyecto.

Las decisiones tomadas a lo largo del tiempo han profundizado en la fragmentación

**Gráfico 13.**



Fuente: SGCID.

Cómo puede comprobarse la concentración entre las entidades más financiadas anualmente no ha dejado de reducirse desde el año 2003. En 2003 el 67% y el 49% era gestionado respectivamente por las 20 y 10 entidades más financiadas en ese año. En 2010 la concentración en las 20 y 10 entidades más financiadas ha descendido hasta el 40% y el 26% respectivamente.

El número de entidades que estuvieron entre las 20 más financiadas en alguno de los años analizados (2003 a 2011) llega hasta las 88, lo que demuestra la volatilidad y la poca previsibilidad de la financiación. Si comparamos los datos de la Generalitat con los ofrecidos por el Gobierno de Navarra para el periodo 2007/2010 vemos notables diferencias. La concentración de las ayudas en el caso navarro duplica la de la Generalitat<sup>61</sup>.

**Tabla 16.** Concentración de la AOD en ONGD más financiadas 2007/2010.

Porcentaje AOD del periodo 2007/2010 gestionado por	las 10 entidades más financiadas	las 20 entidades más financiadas
Generalitat Valenciana	20,67%	33,52%
Gobierno de Navarra	46,34%	64,75%

Fuente: Elaboración propia a partir de PACI y II PD Navarra.

<sup>61</sup> La AOD navarra en dicho periodo, con 80,6 millones de €, es significativamente inferior a la de la Generalitat con 157,8 mill.€. Utilizamos el periodo 2007/2010 y el ejemplo del Gobierno de Navarra pues este ofrece datos accesibles en su II PD de la Cooperación Navarra.

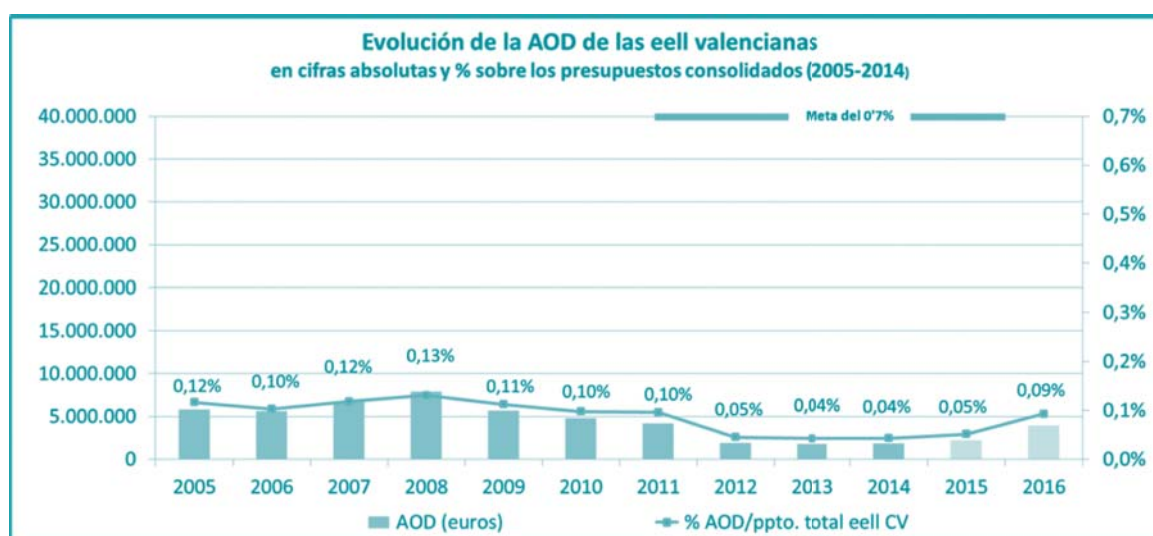
## LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

En este capítulo analizaremos la AOD aportada por las entidades locales de la Comunitat. En un primer apartado se realizará una valoración cuantitativa del conjunto, poniendo en relación este esfuerzo con la meta del 0,7%, para a continuación analizar en dos bloques la AOD desplegada desde instituciones de un mismo nivel: en un primero las diputaciones y entidades locales que asumen la gestión de su AOD y, por último, la de aquellas entidades locales que la canalizan a través del FVS. Las entidades locales de la Comunitat ejecutan su AOD asumiendo su gestión y canalizándola a través de otros agentes, opción de cooperación indirecta elegida mayoritariamente por los principales donantes de la Comunitat, o bien a través del FVS, que agrupa un número importante de municipios principalmente de tamaño medio y pequeño y que ha optado, preferentemente, por un modelo de cooperación directa. En este segundo caso, al tratarse de una asociación de derecho privado, la normativa aplicable es diferente de la que deben asumir municipios y diputaciones que se rigen ineludiblemente por la normativa estatal propia de las administraciones locales. Para facilitar la lectura hemos diferenciado, dada la homogeneidad normativa y de gestión, el análisis de la AOD del FVS de aquella gestionada por las propias eell donantes.

El gráfico siguiente (14) muestra los desembolsos totales de las entidades locales de la Comunitat, tanto las realizadas directamente como a través del FVS, en el periodo 2005 a 2014, así como las previsiones para el año 2015 y las cantidades presupuestadas para 2016. Como puede observarse desde el año 2008, en que alcanzó su máximo histórico (7,9 mill. €), la AOD de las entidades locales no ha dejado de descender.

Desde el año 2008 la AOD de las entidades locales no ha dejado de descender

### Gráfico 14.



Fuente: PACI, FVS y elaboración propia a partir información de aapp valencianas.

Los años 2012 (1,91 mill. €), 2013 (1,77 mill. €) y 2014 (1,81 mill. €) han sido los de menor aportación desde que contamos con datos oficiales. En cuanto al porcentaje que tales desembolsos suponen sobre el total del presupuesto consolidado de las entidades locales valencianas vemos que el periodo se sitúa entre un 0,04 y 0,05%, muy alejados de compromiso del 0,7%.

Este escaso compromiso de las entidades locales de la Comunitat con la AOD se confirma tanto en los porcentajes destinados como, sobre todo, por el número de donantes, que no ha dejado de descender en la última década. Hasta 2010 176 entidades locales de la Comunitat realizaban alguna aportación de AOD, bien directamente, 58 de ellas, o bien través del FVS, 118<sup>62</sup>. En 2014 únicamente contamos con 81 entidades locales donantes: 16 con gestión directa<sup>63</sup> y 65 a través del FVS. Otro dato destacable es el nivel de compromiso hacia la cooperación y la solidaridad internacional de los municipios más poblados de la Comunitat. La tabla siguiente (17) nos muestra el esfuerzo realizado por los 30 municipios más poblados de la Comunitat.

**Tabla 17.** Compromiso con la AOD de los 30 municipios más poblados de la Comunitat.

	2011	2012	2013	2014		2011	2012	2013	2014
Valencia					Alzira				
Alacant					Mislata				
<b>Elx</b>					Dénia				
Castelló de la P.					<b>Burjassot</b>				
Torre Vieja					<b>Ontinyent</b>				
Orihuela					Borriana				
<b>Torrent</b>					Petrer				
<b>Gandia</b>					Villena				
Benidorm					Vila Joiosa				
Paterna					Vall d'Uixó				
<b>Sagunt</b>					Santa Pola				
Alcoi					Aldaia				
S. Vicent del Rasp.					Manises				
Elda					<b>Alaquàs</b>				
<b>Vila-real</b>					<b>Xàtiva</b>				

Sin aportaciones o inferior al 0,05%  Aportaciones entre el 0,05% y 0,2% 

Aportaciones entre el 0,2 y el 0,4%  Aportaciones por encima del 0,4% 

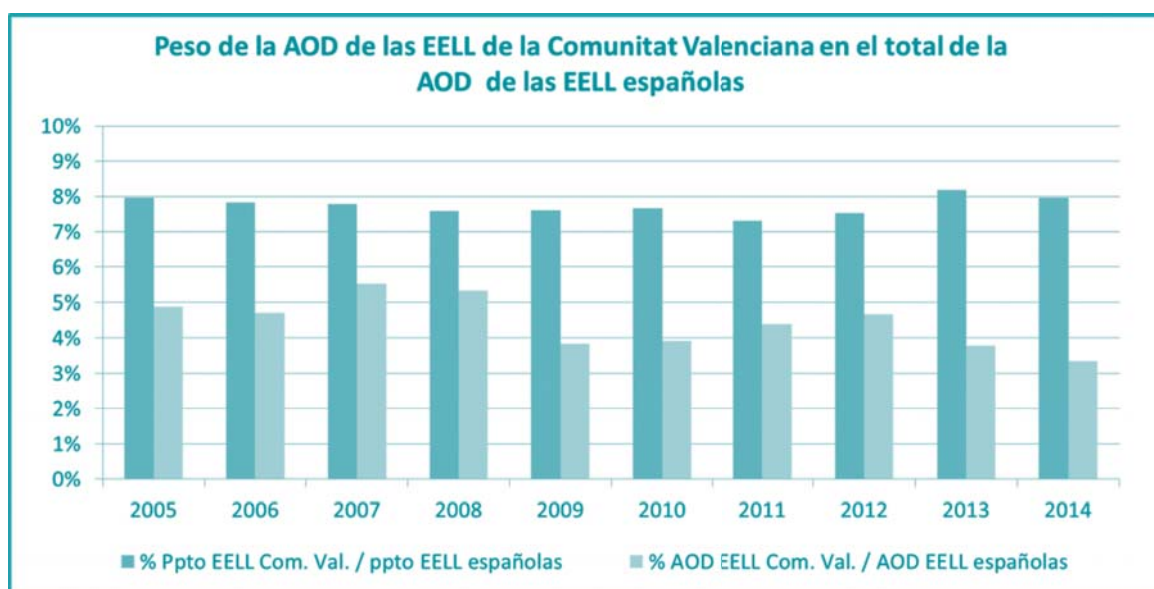
En **negrita** municipios socios del FVS. En los casos de Elx, Vila-real y Ontinyent la mayor parte de su AOD es gestionada directamente desde el propio Ayuntamiento.

<sup>62</sup> Algunas eell canalizan parte de su AOD a través del FVS y parte directamente, en la suma hemos evitado la duplicidad.

<sup>63</sup> Utilizamos el término gestión directa para diferenciar de aquellas eell que trasladan la gestión de su AOD al FVS. No confundir con los modelos de cooperación directa o indirecta que más adelante analizaremos.

El gráfico 15 nos muestra el peso de la AOD de las entidades locales de la Comunitat en relación a la aportada por el conjunto de entidades locales del Estado español. Podemos comprobar como históricamente el compromiso con la AOD en las entidades locales de la Comunitat ha sido siempre inferior al del conjunto de las entidades locales españolas. Los años 2013 y 2014 nos confirman que el desmantelamiento de la AOD ha sido más intenso entre las administraciones públicas de la Comunitat perdiendo estos dos años varios puntos respecto a años anteriores y distanciando cada vez más su peso presupuestario (un 7,9% del total de las eell del Estado en 2014) de su peso en la AOD (un 3,4% del total).

**Gráfico 15.**



Fuente: Elaboración propia a partir de PACI, datos facilitados por las eell y MIHAP

## 4.1. LAS EELL CON GESTIÓN PROPIA DE SU AOD<sup>64</sup>

Un primer aspecto destacable es que tanto los municipios como las diputaciones que gestionan directamente su AOD han adoptado, en el caso valenciano, un modelo similar de gestión de sus políticas de cooperación. A diferencia de otros ámbitos de actuación, las diputaciones no han asumido ninguna función de coordinación o de prestación de servicios especializados en materia de cooperación internacional dentro su ámbito geográfico competencial. El modelo de gestión por el que han optado tanto diputaciones como ayuntamientos ha sido mayoritariamente el de cooperación indirecta, fundamentalmente a través de ONGD, por lo que, al presentar unas características homogéneas, el análisis de su AOD puede realizarse conjuntamente.

<sup>64</sup> Este apartado no incluye los ayuntamientos que canalizan sus fondos a través del FVS.

La estabilidad de sus equipos técnicos y su vinculación con los departamentos de bienestar social ha sido un rasgo común

## Marco institucional

De forma generalizada la ubicación competencial de la cooperación para el desarrollo han sido las concejalías o áreas de bienestar social. En algunos casos, aunque la dirección política de la cooperación internacional se haya dotado de una concejalía propia, los departamentos técnicos han continuado adscritos a los departamentos y áreas sociales municipales. También ha sido muy generalizada la continuidad de estos equipos técnicos a lo largo del tiempo, lo que ha permitido en muchos municipios acumular una experiencia y un conocimiento importante del sector no gubernamental, pieza clave en la gestión de la AOD en las entidades locales.

Entre las excepciones en la ubicación institucional cabe mencionar la Diputación de Valencia, con un área propia de cooperación internacional, constituida y con un funcionamiento autónomo respecto a otros departamentos. Mientras algunos ayuntamientos como Elche, Quart de Poblet o Valencia han contado con concejalías propias de cooperación<sup>65</sup>, si bien la estabilidad de sus equipos técnicos y su vinculación con los departamentos de bienestar social ha sido un rasgo común.

Ambas características, estabilidad del personal adscrito y vinculación con los servicios técnicos de acción social, marcan una diferencia clara con la organización de la cooperación en el ámbito autonómico donde, además de la rotación del personal técnico, nunca se ha tenido una vinculación directa con la Conselleria y el personal técnico que asume las competencias en políticas sociales.

## Marco normativo<sup>66</sup>

Como hemos señalado las entidades locales, tanto diputaciones como municipios, se rigen por una normativa común de carácter general y de ámbito estatal. La opción preferente por un modelo de gestión indirecta ha constituido un marco de actuación homogéneo en cuanto a su tramitación administrativa. Así en todos los casos disponemos de unas bases anuales de convocatoria de subvenciones en materia de cooperación internacional y, solamente en algunos, de un marco más completo con unas ordenanzas y unos reglamentos de ejecución presupuestaria que incluyen aspectos específicos adaptados a las necesidades de la cooperación internacional. En aquellos municipios que más han ajustado su normativa a las necesidades de la cooperación para el desarrollo sus ordenanzas incluyen aspectos básicos como:

- Pago anticipado del 100% de la subvención concedida.
- Posibilidad de iniciar la ejecución con posterioridad a la recepción de fondos.

<sup>65</sup> En algunos casos conjuntamente con inmigración o con juventud.

<sup>66</sup> En *Orientaciones para la rendición de cuentas en materia de cooperación para entidades locales* se incluye un buen análisis de los aspectos normativos de la cooperación en las eell de la Comunitat.



- Plazos de justificación fijados a partir de la fecha de finalización la intervención y cuya duración, por lo general, se establece en un máximo de 12 meses.
- Posibilidad en casos excepcionales de formas de justificación que no reúnan los requisitos exigidos a las subvenciones ejecutadas en territorio español<sup>67</sup>.

Las bases anuales de concesión de subvenciones, o en su defecto las ordenanzas municipales de concesión de subvenciones en materia de cooperación internacional, incluyen los aspectos formales relativos al objeto de las subvenciones, requisitos de las entidades beneficiarias, plazos de presentación y justificación, y tipología de los gastos subvencionables. Al mismo tiempo, y en ausencia de documentos de planificación, ordenanzas y bases incluyen las prioridades sectoriales y geográficas de intervención así como los criterios de valoración de los proyectos presentados.

La evaluación previa de los proyectos presentados a las convocatorias anuales, con excepción del Ayuntamiento de Elche y la Diputación de Valencia, es realizada por el propio personal técnico del departamento de cooperación o bienestar social. En el caso de la Diputación de Valencia se recurre a la contratación de una empresa externa especializada en materia de cooperación para realizar la valoración de los proyectos presentados. En este caso la selección se realiza mediante una contratación menor con el concurso de varias empresas y aplicando los criterios de: experiencia en evaluación; curriculum del personal evaluador; número de personas que conforman el equipo técnico; oferta económica y plazos de entrega. También se considera la independencia de la empresa evaluadora y su equipo técnico respecto a las entidades a evaluar.

La valoración de los procesos de evaluación previa en las entidades locales por parte de las entidades evaluadas es, en general, positiva, tanto respecto a las que realizan la evaluación con personal propio como aquellas que las subcontratan. En algunos casos persiste la exigencia de una mayor transparencia a la hora de ofrecer información sobre la puntuación y valoraciones obtenidas por las entidades participantes. Los casos que se sitúan en los extremos serían la Diputación de Valencia, que permite consultar los resultados de la evaluación con la empresa evaluadora y publica las puntuaciones obtenidas, y el Ayuntamiento de Valencia que no ofrece información detallada al respecto.

Progresivamente las entidades locales han ido mejorando su normativa, aunque persisten severas deficiencias que dificultan, sin pretenderlo, la realización de acciones de cooperación para el desarrollo. Deficiencias que se derivan de la incorporación de instrumentos diseñados para proyectos de una envergadura considerable<sup>68</sup> y que son aplicados para la concesión de cantidades en muchos casos inferiores a los 10.000 euros. Así es habitual ver como muchos municipios han copiado, en algunos casos rediseñando

Las entidades locales han ido mejorando su normativa, aunque persisten severas deficiencias

<sup>67</sup> Excepcionalidad respecto al Decreto 1496/2003 de regulación de las condiciones de facturación.

<sup>68</sup> Aplicados por AECID o CCAA para proyectos de no menos de 150.000 € de subvención.

ciertos aspectos, convocatorias y formularios que poco tienen que ver con los recursos a gestionar y especialmente con las ventajas y potencialidades que ofrece el ámbito local como espacio desde el que ejercer la solidaridad y la cooperación internacional. Entre las debilidades o inconvenientes que ello genera podemos destacar:

- Persistencia de la anualidad en la concesión de recursos, lo que limita la previsibilidad de la ayuda e impide la apuesta por procesos a medio y largo plazo.
- Excesiva burocratización, en relación a la cantidad de fondos disponibles, que absorbe gran cantidad de recursos técnicos de las entidades locales y las ONGD participantes, convirtiendo así el modelo en ineficiente.
- El proyecto, y la subvención de los mismos, es el elemento central en la concesión de subvenciones, por encima de consideraciones estratégicas y de las características de la entidad solicitante, por lo que la vinculación con el municipio y su arraigo social no son consideradas, de forma generalizada, como un elemento decisivo en la concesión de recursos.
- Esta distancia entre entidades subvencionadas y ciudadanía, unida a la imposibilidad de realizar por parte de las entidades locales el seguimiento y evaluación de proyectos en terreno, ha convertido la cooperación en algo exclusivamente "técnico" que se justifica documentalmente y donde la verificación del impacto sobre la vida de las personas y la toma de conciencia de ello por parte de la ciudadanía de la entidad donante queda en un segundo plano.
- Falta de armonización en la normativa y los formularios de presentación y justificación de subvenciones utilizados por las entidades locales lo que supone un carga mayor e innecesaria de trabajo para las ONGD solicitantes y una dificultad añadida para las entidades locales en aspectos de coordinación interinstitucional, intercambio de información y transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Exclusión de la ciudadanía en los procesos de selección de las acciones de desarrollo y de los procesos de rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos, lo que genera finalmente distanciamiento y desafección de la ciudadanía hacia la cooperación internacional.

### La planificación en la AOD de las entidades locales

*"La planificación permite establecer objetivos y prioridades de actuación coherentes con las políticas en que se enmarcan, fijar los criterios de actuación que deben observarse y plantear un marco temporal para la realización de las acciones previstas. (...) Los documentos de planificación se definen a sí mismos como documentos programáticos y operativos cuyo grado de concreción y evaluabilidad determinan en gran medida su utilidad. Por otro lado, la planificación estratégica debe fundamentarse y diseñarse sobre procesos de participación y consenso entre los agentes de cooperación implicados, garantizando así su viabilidad y generando sinergias que incrementen la eficacia e impacto de la ayuda" (Iborra y Santander, 2012: pág. 85).*

En la actualidad ninguna entidad local de la Comunitat cuenta con un plan de cooperación que defina en el medio plazo sus objetivos y apuestas estratégicas en materia de cooperación para el desarrollo. De esta manera, las bases anuales de convocatoria y, en algunos casos, las ordenanzas municipales de concesión de subvenciones u otras disposiciones, son las que establecen las prioridades de la cooperación municipal. Esto sin duda supone una limitación a la creación de una política municipal de cooperación y solidaridad internacional. El carácter más formal y legalista de bases y ordenanzas, hace que muchas de ellas, como se ha señalado, sea la trasposición de normativas creadas para ámbitos autonómicos o grandes ayuntamientos, de manera que no se ajustan a las necesidades y a las capacidades y potencialidades de la mayor parte de las entidades locales que apuestan por la cooperación.

Únicamente el Ayuntamiento de Quart de Poblet<sup>69</sup> ha avanzado hacia un modelo planificado de su AOD. En este caso *“la ausencia de este documento específico de planificación no ha sido obstáculo para que se haya articulado un sistema que ha suplido de forma efectiva algunas de las carencias que ello podría suponer. Así aspectos centrales de la planificación como el establecimiento y distribución de asignaciones presupuestarias previsibles en las distintas modalidades de la ayuda, la continuidad y concentración de acuerdo a las prioridades establecidas y el funcionamiento de mecanismos de transparencia y participación se ha garantizado mediante la adopción de otras medidas”<sup>70</sup>.*

Las medidas adoptadas de forma progresiva por el Ayuntamiento de Quart de Poblet y que han contribuido a dar estabilidad y previsibilidad a su AOD aplicando un modelo de gestión diferente al resto de entidades locales de la Comunitat han sido:

- la aprobación por consenso en 1995 por el Pleno Municipal de destinar a AOD el 0,7% de los gastos y transferencias corrientes e inversiones del presupuesto.
- En 1999 se refrenda esta decisión con la adopción del sistema de cálculo de este 0,7% tomando como base los ingresos propios municipales.
- En 2001 se toma el acuerdo de suprimir la convocatoria anual de subvenciones optando por la concesión, a través de convenios nominativos, de ayudas en materia de cooperación, AH y EpD a un número reducido de entidades y para proyectos determinados geográfica y sectorialmente.
- Desde 2001 el papel del Consejo de Paz y Solidaridad (integrado por todos los partidos con representación municipal, por asociaciones

<sup>69</sup> La supresión del presupuesto de AOD del Ayto. de Elche en 2011 dejó sin efecto los avances realizados. Por su parte el Ayto. de Valencia aprobó un Plan 2009-2013 que no llegó a aplicarse. *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana* (Iborra y Santander, 2012).

<sup>70</sup> *La política de cooperación internacional para el desarrollo del Ayto. de Quart de Poblet.* (Iborra, 2015).

Únicamente  
el  
Ayuntamiento  
de Quart de  
Poblet ha  
avanzado  
hacia un  
modelo  
planificado  
de su AOD

Entre las principales entidades locales donantes de la Comunitat no ha existido voluntad política para articular los espacios de participación

locales y por ONGD) es determinante en los procesos de toma de decisiones tanto para fijar criterios de concesión de subvenciones, como para decidir la continuidad de los apoyos en función de la rendición de cuentas realizada por las ONGD subvencionadas.

### La participación en las entidades locales

*“La escasa participación se manifiesta de forma evidente en la inexistencia en la mayor parte de las administraciones valencianas de consejos de participación, práctica que se extendió en los inicios de la cooperación descentralizada pero que ha ido desapareciendo de la mayor parte de municipios y diputaciones valencianos o quedando reducida a un espacio informativo entre ONGD y gobiernos locales que ha impedido una participación real. Prueba de la importancia de dichos órganos es el hecho que precisamente los escasos ejemplos de buenas prácticas en materia de cooperación descentralizada en nuestra comunidad se dan en aquellos municipios que cuentan con consejos de cooperación plurales y participativos<sup>71</sup>”.*

Tal como se destacaba en *La cooperación para el desarrollo en la Comunidad Valenciana en la Comunidad Valenciana*<sup>72</sup> apenas un 15% de las entidades locales valencianas que reportan datos de AOD a la FEMP disponen de consejos de cooperación, mientras la media en el estado español se sitúa en el 42%. Además debemos considerar que desde 2011 se ha producido un desplome de los compromisos con la cooperación en muchos municipios de la Comunitat lo que ha supuesto la inactividad de varios de los consejos existentes hasta la fecha.

En la actualidad únicamente es posible destacar unos cuantos consejos de participación que han mantenido su actividad precisamente en aquellos municipios donde continua vigente el compromiso con la cooperación y la solidaridad internacional. Los consejos de participación de los ayuntamientos de Quart de Poblet, de Ontinyent, Morella y Elche son los que han tenido una actividad más destacada. Por otro lado es significativo como entre las principales entidades locales donantes de la Comunitat no ha existido voluntad política para articular estos espacios. Así ni Ayuntamiento de Valencia, ni las Diputaciones de Alicante y Castellón disponen de consejos de cooperación. En el Ayuntamiento de Castellón la participación en materia de cooperación se realiza a través del Consejo de Bienestar Social, mientras la Diputación de Valencia y Ayuntamiento de Alicante<sup>73</sup> disponen de órganos de participación conformados exclusivamente por el responsable político de cooperación, su personal técnico y la CVONGD.

En el momento de elaborar el presente estudio, y tras el cambio de signo político en buena parte de los municipios de la Comunitat, se están dando pasos para la creación y/o activación de los espacios de participación. Así el Ayuntamiento de Valencia está concluyendo la elaboración del regla-

<sup>71</sup> *Orientaciones para la planificación de la cooperación para el desarrollo en entidades locales de la Comunitat Valenciana*. (VVAA. 2014).

<sup>72</sup> La información corresponde al año 2012.

<sup>73</sup> En Ayto. de Alicante sin actividad desde 2013 por la eliminación de las partidas de AOD.

mento que dará lugar a su primer consejo de participación en materia de cooperación; el Ayuntamiento de Castellón constituirá formalmente una Comisión de Cooperación para el Desarrollo dependiente del Consejo de Participación de Bienestar Social, y el Ayuntamiento de Alicante se ha comprometido a reactivar y reformar su consejo de cooperación.

### Estudio cuantitativo

El gráfico 16 nos muestra las 22 entidades locales que realizaron alguna aportación computable como AOD en el periodo 2011/2014<sup>74</sup>. Entre ellas destacan Morella, Vila-real, Puçol y Quart de Poblet, que se situaron por encima del 0,3% de sus presupuestos consolidados. El otro dato significativo es que únicamente 5 de los 65 municipios con más de 20.000 habitantes de la Comunitat (Alcoi, Alzira, Ontinyent, Quart de Poblet y Vila-real) realizan aportaciones por encima del 0,1% de sus presupuestos<sup>75</sup>.

Únicamente  
5 de los 65  
municipios  
con más  
de 20.000  
habitantes  
realizan  
aportaciones  
por encima  
del 0,1%  
de sus  
presupuestos

### Gráfico 16.



Fuente: PACI, MINHAP y elaboración propia a partir información de aapp valencianas

En consecuencia el esfuerzo en AOD per cápita es igualmente escaso entre la mayor parte de entidades locales de la Comunitat, encontrando únicamente siete ayuntamientos con aportaciones por encima de 1 euro por habitante y año en el periodo analizado. La meta del 0,7% se sitúa en una aportación que oscilaría, en función de los respectivos presupuestos municipales, entre 5 y 6€ por habitante y año<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Datos de SGCID y elaboración propia. En 2014 únicamente podemos contar con 16 de esas 22.

<sup>75</sup> A estos 5 habría que sumar Picassent y Catarroja que hacen sus aportaciones a través del FVS.

<sup>76</sup> En anexo I se incluye un gráfico con la AOD per cápita de las eell de la CV.

Las ONGD  
asumen  
la gestión  
del 83,9%  
de la AOD  
aportada por  
las eell de la  
Comunitat

**Tabla 18.** Municipios de la Comunidad con una AOD per cápita por encima de 1€.

Municipio	AOD per cápita media periodo 2011/2014		
Morella	4,92€	Onda	2,15€
Vila-real	3,15€	Betxí	1,30€
Puçol	2,80€	Alzira	1,08€
Quart de Poblet	2,77€		

Fuente: Elaboración propia a partir de SGCID e información facilitada eell

La canalización de la AOD en las entidades locales valencianas se realiza de forma indirecta, principalmente a través de ONGD. En el periodo 2011/2014 estas asumen la gestión del 83,9% de la AOD aportada por las entidades locales de la Comunitat, lo que supone la práctica totalidad de recursos destinados a proyectos de desarrollo y acciones de EpD. Con un porcentaje muy inferior se encuentran las entidades vinculadas a organismos dependientes de Naciones Unidas (Comité UNICEF-CV; UNRWA y Comité España con ACNUR) y cuyos proyectos se concentran principalmente en la gestión de los fondos destinados a AH. Los datos del periodo estudiado son coincidentes con los resultados del periodo 2005/2010 donde las ONGD se situaban en el 83,58%. En ambos periodos los fondos gestionados de forma directa se sitúan alrededor del 6% y se concentran básicamente en los costes de gestión.

#### Modalidades de AOD

Las entidades locales de la Comunitat destinaron la mayor parte de su AOD, un 80,2%, a la financiación de proyectos de desarrollo (tabla 19), los fondos destinados a EpD se situaron en el 8,4%, un 6,4% se dirigió a AH, mientras los gastos de gestión se situaron en el 5% del total<sup>77</sup>. Estas cifras son prácticamente exactas a las resultantes del periodo 2005/2010 con un ligero descenso en los fondos destinados a cooperación para el desarrollo que fueron del 84,5% y un gasto inferior en AH con un 4,8% del total de la AOD.

**Tabla 19.**

Modalidad de AOD	Periodo 2011/2014
Cooperación	80,2%
Acción Humanitaria	6'4%
Educa. para Desarrollo	8'4%
Gastos gestión	5'0%

Fuente: Elaboración propia a partir de PACI.

#### Priorización geográfica y sectorial

En cuanto a la distribución por áreas geográficas la tendencia en las entidades locales es bastante similar a los datos arrojados por la Generalitat

<sup>77</sup> Estos datos son facilitados por la SGCID sin embargo es evidente que no hay datos reales y se aplica, cuando no hay información al respecto, un porcentaje mínimo del 5% de la AOD ejecutada.

Valenciana. La única diferencia la encontramos en el mayor peso de África Subsahariana, que en las entidades locales es cinco puntos mayor a la de la Generalitat, en detrimento de América Latina y Asia que en las entidades locales están ligeramente por debajo que en la Generalitat. Los porcentajes son muy similares a los que arrojaba el periodo 2005/2010 con un incremento en África Subsahariana que entonces se situaba en el 15,17% y América Latina que absorbía el 54,35%.

**Tabla 20.**

Áreas geográficas	2011/2014
África Subsahariana	19 %
América Latina	63 %
Asia (sin O.M)	9 %
Norte de África	6 %
Oriente Medio	4 %

Fuente: Elaboración propia a partir de PACI.

En el periodo 2011/2014 la AOD de las entidades locales se distribuyó en un total de 41 países. Aunque esta cifra, a priori, parece apuntar a una elevada dispersión de la AOD, si se observa la concentración de los fondos entre los países más financiados, esta ha sido especialmente elevada (tabla 21). Así los 10 países más financiados en el periodo acumulan el 75,3% del total de la AOD distribuible. Si ampliamos la cifra a los 15 países más financiados la concentración alcanza el 88,5% del total, repartiéndose los 26 países restantes apenas un 11,5% de la AOD.

**Tabla 21. 20 países más financiados por las eell en el periodo 2011-2014**

Países	% de AOD	10 países	15 países
Guatemala	10,48%	10,48%	10,48%
Perú	10,24%	10,24%	10,24%
India	9,23%	9,23%	9,23%
Colombia	8,01%	8,01%	8,01%
Bolivia	7,90%	7,90%	7,90%
El Salvador	7,52%	7,52%	7,52%
Ecuador	6,29%	6,29%	6,29%
Población Saharai	5,33%	5,33%	5,33%
México	4,49%	4,49%	4,49%
República Dominicana	4,03%	4,03%	4,03%
Territorios Palestinos	3,87%	<b>73,51%</b>	3,87%
Burkina Faso	3,49%		3,49%
Mozambique	2,89%		2,89%
Paraguay	2,64%		2,64%
Honduras	2,09%		2,09%
Nicaragua	1,94%		<b>88,49%</b>
Senegal	1,54%		
Guinea Ecuatorial	1,37%		
Chad	1,30%		
Kenia	0,96%		

Fuente: SGCID

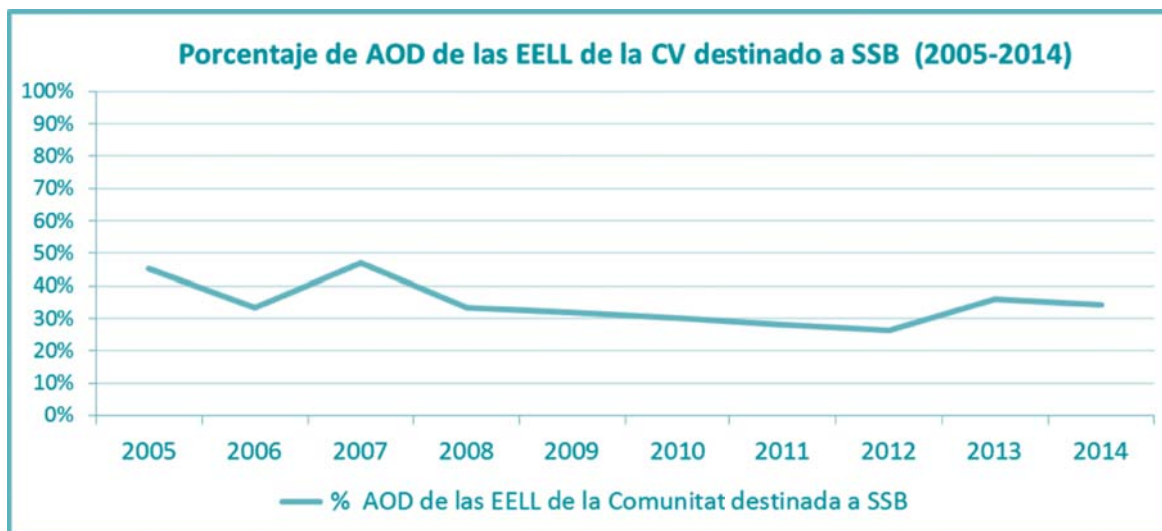
Los 10 países más financiados en el periodo acumulan el 75,3% del total de la AOD de las eell

El apoyo de las entidades a SSB se ha mantenido siempre por encima del compromiso internacional de destinar el 20% a estos sectores

Aunque los datos del periodo vuelven a apuntar a un escenario de alta concentración geográfica, contrariamente a lo que se suele afirmar respecto a la cooperación descentralizada, ello no implica necesariamente que exista una concentración y continuidad en las intervenciones. La calidad de las bases de datos disponibles dificulta enormemente realizar un análisis por entidades, que podría añadir información sobre el grado de concentración o dispersión existente. Tampoco existen estudios sobre la cooperación desplegada por las entidades locales o por las ONGD con mayor presencia en la Comunitat<sup>78</sup> que permita recurrir a fuentes secundarias para poder valorar si existe continuidad y concentración de apoyos en un número reducido de entidades y proyectos.

En cuanto a la priorización sectorial el análisis lo limitamos a la financiación de sectores sociales básicos (SSB) en el periodo 2005/2014. Como muestra el gráfico 17 el apoyo a tales sectores se ha mantenido entre el 30 y 40% del total de la AOD, situándose durante todo el periodo por encima del compromiso internacional de destinar el 20% a SSB.

Gráfico 17.



Fuente: SGCID

Otro indicador de interés sería poder comprobar el apoyo a los sectores vinculados a la gobernabilidad y la participación democrática, considerado como uno de los sectores donde la cooperación descentralizada puede ofrecer mejores indicadores que la cooperación de la AGE. La escasez de recursos destinados en el periodo 2011-2014 y la calidad de las bases de datos no permiten realizar una valoración con garantías. Los datos del periodo 2005-2010 mostraban una tendencia en el incremento del apoyo hacia estos sectores. Así entre las principales entidades locales donantes el Ayuntamiento de Alicante destinó en aquel periodo un 25% de su AOD al sector Gobierno y Sociedad Civil, Ayto de Elche, Valencia y Diputación de Alicante se situaban entre el 8% y el 12%. Estas cuatro entidades locales han eliminado completamente o reducido hasta cantidades poco significativas su AOD en el periodo 2011-2014.

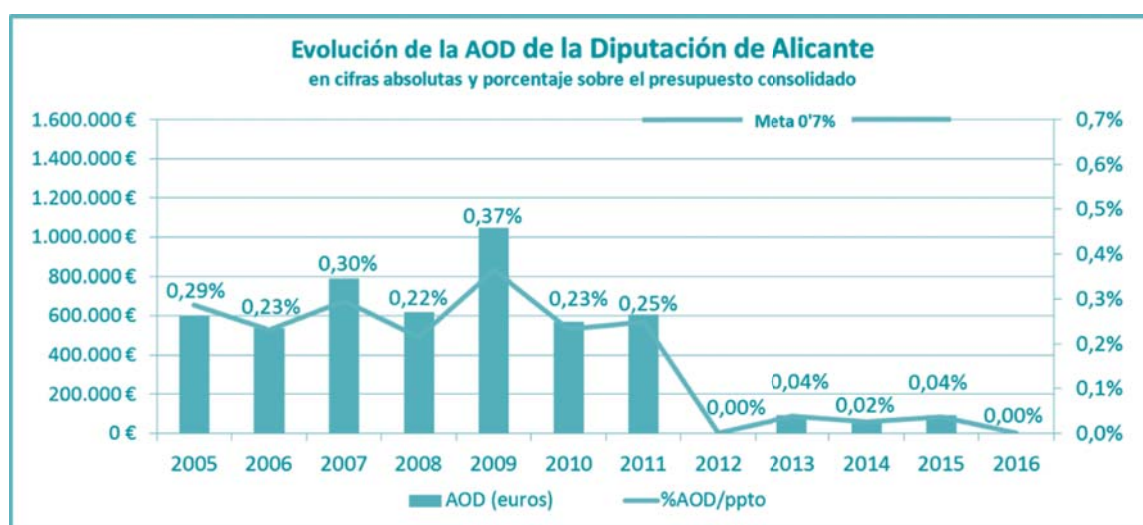
<sup>78</sup> A excepción del estudio sobre Quart de Poblet realizado por Iborra, J. en 2015.



## La Diputación de Alicante

La Diputación de Alicante ha mostrado una tendencia muy volátil en sus compromisos con la AOD. Aunque con altibajos considerables, entre 2005 y 2011, se situó en porcentajes relativamente altos respecto al conjunto de entidades locales de la Comunitat para descender drásticamente en 2012, año en el que se elimina la dotación de fondos para AOD. Hasta esa fecha, desde 2005 la Diputación de Alicante destinó a cooperación para el desarrollo un total de 4,8 millones de euros, lo que supone una media cercana a los 700.000 euros anuales. Desde 2012 únicamente se han realizado pequeñas aportaciones computables como AOD en materia de AH y sensibilización. En el momento de realizar este estudio no hay signos que apunten a un cambio de tendencia y un nuevo compromiso con la AOD.

### Gráfico 18.

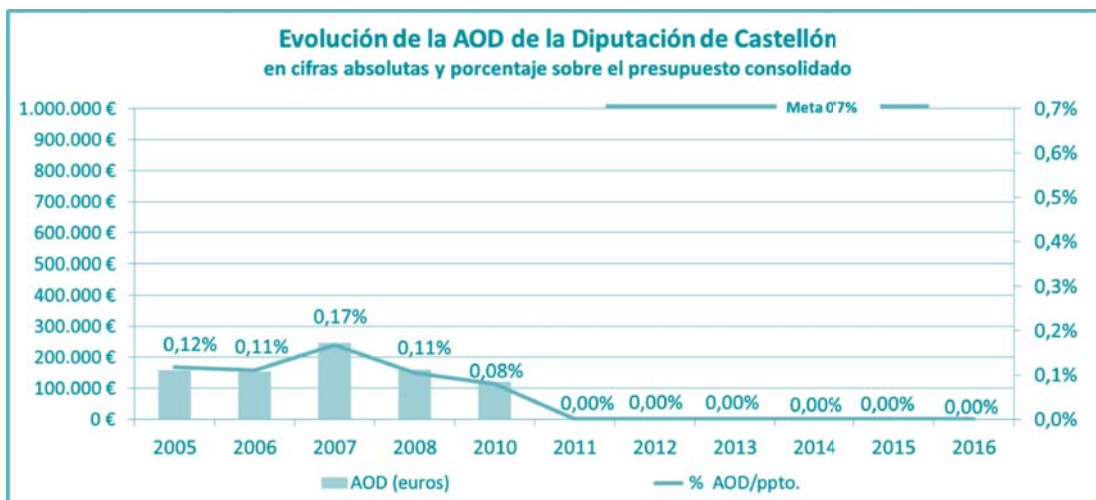


Fuente: PACI y MIHAP.

## La Diputación de Castellón

La Diputación de Castellón ha mostrado tradicionalmente un escaso compromiso con la cooperación internacional para el desarrollo con porcentajes que marcaron su máximo histórico en 2007 con un 0,17% de sus presupuestos consolidados destinados a AOD. A pesar de ello cabe destacar que en cifras absolutas se destinaron entre 2005 y 2010 un total de 836.898€ lo que supone sin duda una cantidad relevante y con capacidad para apoyar acciones de desarrollo y de educación para el desarrollo de cierta envergadura. En 2011 se desmanteló por completo el programa de cooperación y no hay en este momento signos de un cambio de tendencia. Al igual que la Diputación de Alicante únicamente ha mantenido apoyos puntuales en proyectos de AH a través del CAHE.

**Gráfico 19.**

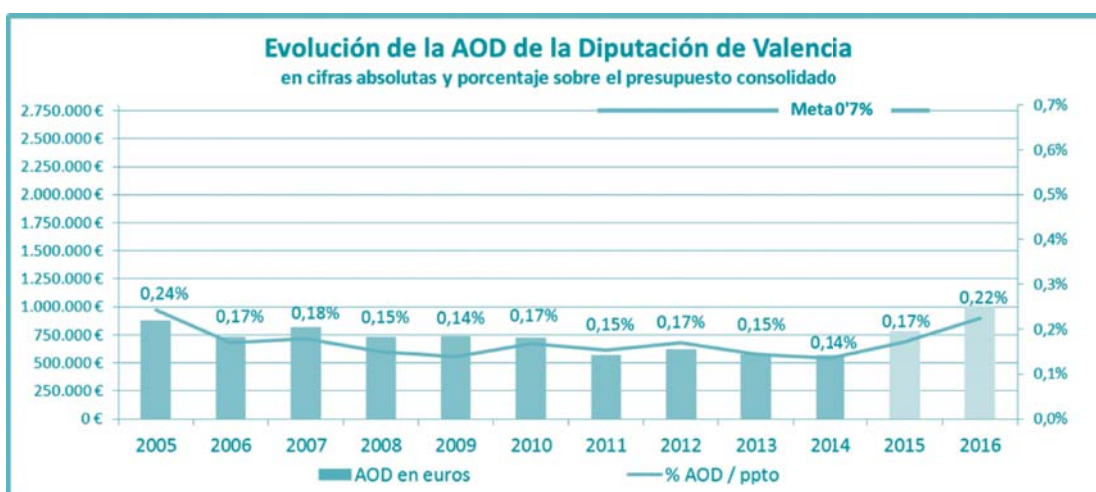


Fuente: PACI y MIHAP.

### La Diputación de Valencia

Ha sido la única de las tres diputaciones provinciales que ha mantenido su compromiso con la cooperación para el desarrollo. Tal como muestra el gráfico los porcentajes destinados han sido estables desde el año 2006, si bien por el descenso del presupuesto de la Diputación las cantidades absolutas se redujeron substancialmente de los 726.000€ en 2011 a los 568.000 en 2014. Las previsiones apuntan a un incremento tanto en porcentaje como en cantidades absolutas a partir de 2015. El presupuesto aprobado para 2016 asciende a 1.068.000€, un 0,22% del presupuesto consolidado de la Diputación, y es, en cifras absolutas, su mayor presupuesto de AOD desde que se disponen de datos oficiales.

**Gráfico 20.**



Fuente: PACI y MIHAP.

La Diputación de Valencia canaliza sus fondos principalmente a través de ONGD, que asumen el 90% del total de su AOD del periodo 2011-2014. El otro 10% es canalizado a OOMM a través de los comités españoles de UNICEF, UNRWA y ACNUR en AH y en un porcentaje menor en acciones de educación para el desarrollo y sensibilización.

En cuanto a las modalidades de cooperación, tabla 22, la Diputación ha destinado un 85,5% a proyectos de cooperación para el desarrollo y un 8,6% a proyectos de EpD, ambos concedidos en una misma convocatoria pública anual. Los fondos destinados a AH, un 5,9% del total del periodo, son asignados mediante convenios de concesión directa en el marco del CAHE. Esta distribución de fondos entre las modalidades de AOD, así como entre los mecanismos de concesión, se mantiene de forma estable en los cuatro años del periodo.

**Tabla 22.**

Modalidad de AOD	Periodo 2011/2014
Cooperación	85'5%
Acción Humanitaria	5'9%
Educa. para Desarrollo	8'6%
Gastos gestión	- %

Fuente: Elaboración propia a partir de PACI.

En la concentración geográfica en el periodo 2011-2014 los fondos destinados a cooperación para el desarrollo se dirigieron a un total de 17 países (tabla 23). De ellos los 10 primeros países absorben el 81,5% del total y la concentración en los cinco primeros llega al 53,9%. De nuevo los datos apuntan a un alto grado de concentración geográfica a pesar de que la priorización establecida por la Diputación entre 2011 y 2014 contempla un total de 42 países susceptibles de recibir financiación sin fijar una concentración porcentual de sus fondos en un grupo más reducido de países<sup>79</sup>.

**Tabla 23. Países por financiación en la Dip. de Valencia 2011-2014**

17 países con financiación	% de AOD	% 10 países	% 5 países
El Salvador	16,5%	16,5%	16,5%
Rep. Dominicana	11,9%	11,9%	11,9%
Ecuador	9,6%	9,6%	9,6%
India	8,7%	8,7%	8,7%
Perú	7,2%	7,2%	7,2%
México	7,2%	7,2%	<b>53,9%</b>
Guatemala	6,7%	6,7%	
Población Saharaui	4,8%	4,8%	
Territorios Palestinos	4,8%	4,8%	
Rep. Democrática del Congo	4,1%	4,1%	
Bolivia	4,1%	<b>81,5%</b>	
Burkina Faso	3,8%		
Sierra Leona	2,7%		
Paraguay	2,4%		
Marruecos	2,2%		
Honduras	1,7%		

<sup>79</sup> La Diputación de Valencia ha asumido en sus bases anuales de convocatoria la priorización geográfica fijada por la planificación vigente de la GV.

La  
Diputación  
de Valencia  
ha apostado  
por limitar el  
número de  
proyectos sub-  
vencionados  
anualmente  
a fin de  
evitar una  
atomización  
excesiva

Nicaragua	1,7%
Guinea Ecuatorial	1,37%
Chad	1,30%
Kenia	0,96%

Fuente: SGCID

En un modelo carente de una priorización geográfica planificada la concentración resultante responde a la demanda de las ONGD solicitantes y al mantenimiento de un criterio de concentración de las subvenciones en un número reducido de proyectos. Así la financiación media por proyecto en el periodo 2011/2014 ha sido de 40.816 euros aprobándose anualmente entre 11 y 14 proyectos. En el periodo se aprobaron un total de 49 proyectos.

Un total de 26 entidades recibieron fondos en alguno de los años del periodo estudiado. Las 10 entidades más financiadas del periodo asumieron el 60,3% de los fondos, mientras que las cinco primeras sumaron el 38,5% del total. Aunque las cifras, tanto en la concentración por entidades como geográficamente apuntan a que no existe un alto grado de dispersión de su AOD sería necesario realizar un estudio más detallado sobre la continuidad de determinados proyectos o estrategias de desarrollo para poder confirmar el grado de concentración existente.

Por último cabe señalar que a pesar de la evidente concentración geográfica de la AOD, lo cual no hace a priori necesario revisar los países destinatarios de AOD, la Diputación de Valencia ha adoptado a partir de 2015 unos criterios de concentración geográfica excluyentes. Así, al aplicar a su política de cooperación la priorización establecida por la Generalitat en el III PD 14/17 tres de los 10 países más financiados en el periodo 2011/2014 dejarán de poder recibir fondos a partir de 2016. Del mismo modo, en su convocatoria de 2015 Diputación de Valencia incluye además de los 18 países contemplados para ese año por la Generalitat otros 8 calificados como países de atención específica para la Diputación de Valencia de estos últimos 6 no han recibido financiación durante el periodo 2011/2014.

La Diputación de Valencia destina aproximadamente un 9% del su convocatoria anual (50.000€) a proyectos de educación para el desarrollo y sensibilización. A partir de 2015 esta modalidad de AOD cuenta con una convocatoria propia y diferenciada de la convocatoria para proyectos de desarrollo. En el periodo 2011-2014 se aprobaron un total de 36 proyectos, 9 cada año, con un coste medio por proyecto de 5.555€ y una financiación total anual de 200.000€. Al igual que en la convocatoria de proyectos de cooperación la Diputación de Valencia ha apostado por limitar el número de proyectos subvencionados anualmente a fin de evitar una atomización excesiva de los fondos disponibles.

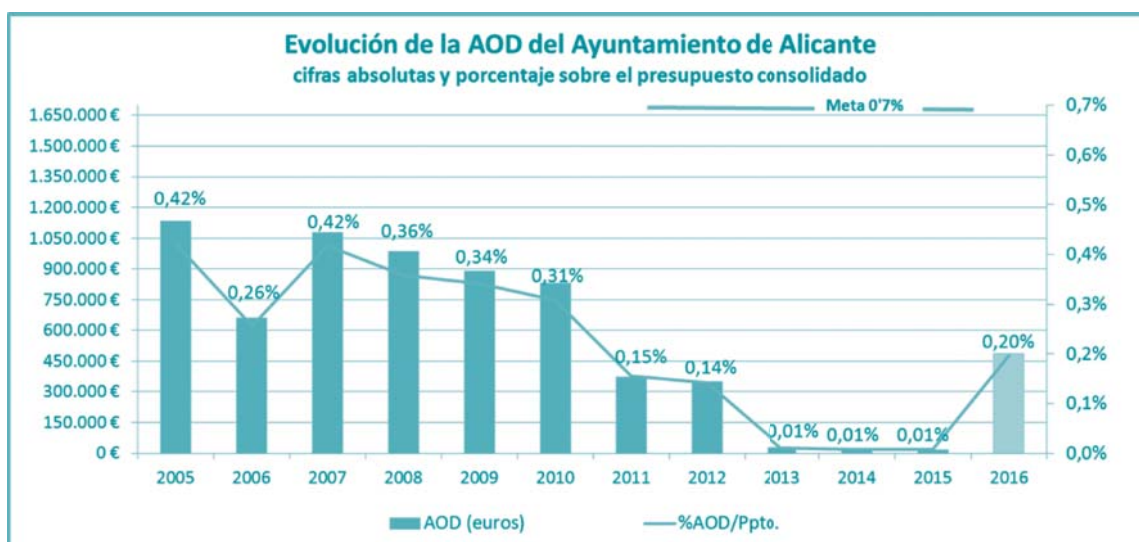
El estudio de las resoluciones nos muestra que un total de 20 organizaciones recibieron financiación en alguno de los cuatro años del periodo analizado. La concentración entre estas entidades arroja como las 10 entidades más financiadas asumieron el 73,14% del total de los fondos librados, y cinco de ellas el 45,42% del total. Estos datos suponen una apuesta por la continuidad en las acciones financiadas al mantenerse el apoyo durante

varios años consecutivos en al menos 6 proyectos evitando un excesiva atomización de los fondos destinados a EpD.

### Ayuntamiento de Alicante

El Ayuntamiento de Alicante fue hasta 2010 uno de los principales donantes de la Comunitat con un esfuerzo presupuestario que se situó entre 2005 y 2010 en el 0,35% de sus presupuestos consolidados. A partir de ese año comienza un rápido descenso hasta reducir a cifras testimoniales su AOD durante 2013 y 2014. Los primeros presupuestos aprobados por el nuevo gobierno tras las elecciones de 2015 marcan un cambio de tendencia con una previsión de recuperación de su AOD hasta el 0,2% de su presupuesto consolidado y una cifra absoluta de 488.200 euros. Esta cifra queda aún lejos de los compromisos anteriores donde llegó a alcanzar el 0,42% de su presupuesto consolidado y una aportación por encima del millón de euros en 2007.

### Gráfico 21.

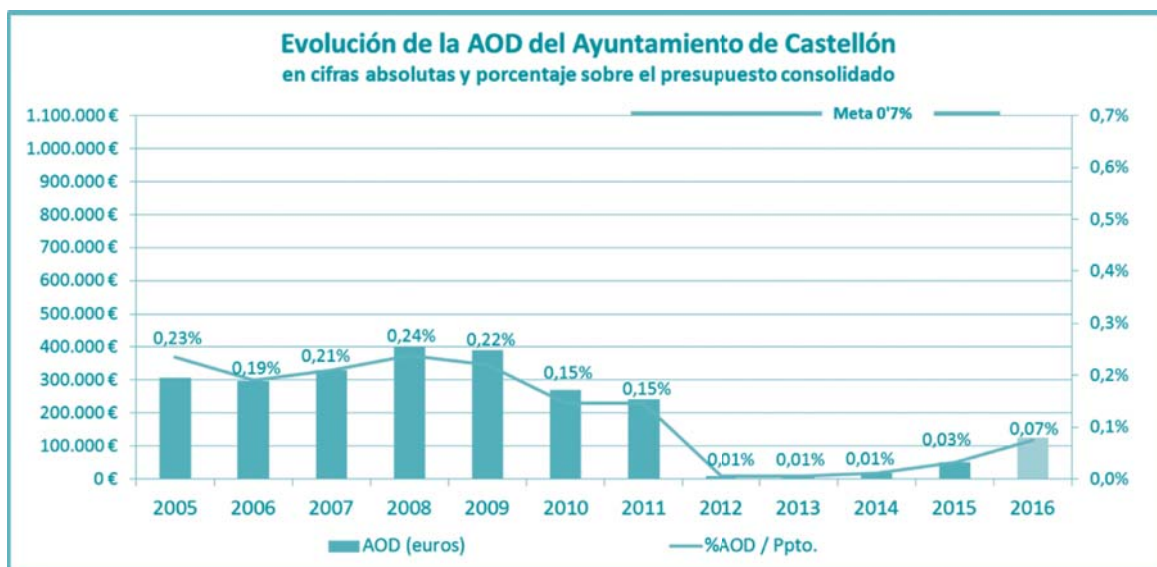


Fuente: PACI, MINHAP y elaboración propia a partir información de aapp valencianas.

### Ayuntamiento de Castellón

Las cifras del Ayuntamiento de Castellón repiten la tendencia de las principales entidades locales de la Comunitat con un desmantelamiento de su AOD desde el año 2012. Hasta esa fecha se habían venido apoyando acciones de cooperación y de educación para el desarrollo con unas cifras absolutas que se sitúan en los 310.000 euros de media anual y unos porcentajes sobre su presupuesto entre el 0,24% y el 0,15%. Las previsiones para 2016 muestran un cambio de tendencia con una recuperación, aunque muy incipiente, de la AOD hasta los 125.000€, un 0,07% de su presupuesto consolidado.

Gráfico 22.



Fuente: PACI, MINHAP y elaboración propia a partir información de aapp valencianas.

### Ayuntamiento de Valencia

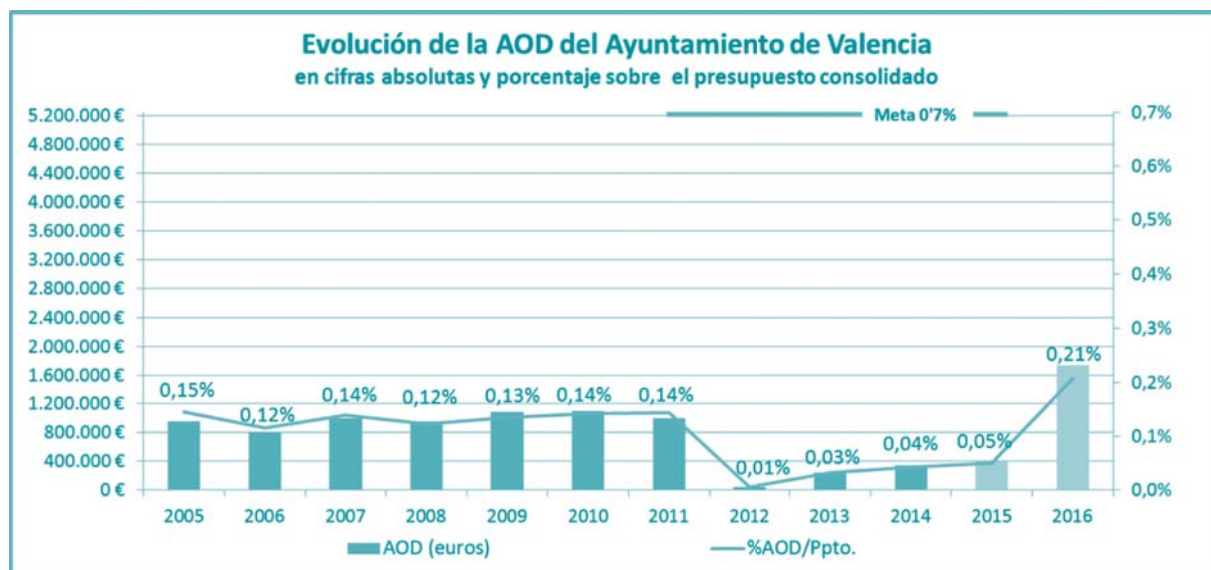
Aunque nunca llegó a compromisos muy altos en cuanto a esfuerzo presupuestario, siempre por debajo del 0,15% de su presupuesto consolidado, el Ayuntamiento de Valencia, dado su presupuesto, se situó en cifras absolutas a la cabeza entre las entidades locales donantes de la Comunitat con una media entre 2005 y 2011 cercana al millón de euros anual. En 2012 el Ayuntamiento de Valencia elimina sus convocatorias de proyectos de cooperación y de educación para el desarrollo que absorbían, respectivamente, el 90% y el 5% de su AOD manteniendo únicamente sus aportaciones en AH. En 2013 y 2014 se vuelven a destinar recursos a AOD con una asignación de apenas el 0,04% de su presupuesto consolidado (237.600 y 340.000€ respectivamente) y una distribución muy volátil en cuanto a las modalidades y entidades canalizadoras de la ayuda.

Así en 2013 un 36% se dedicó a intervenciones de AH, un 64% a proyectos de desarrollo y ninguna aportación a proyectos o acciones de EpD. Ese año el peso de las aportaciones a OOMM, centrada en la AH, alcanzó el 36% de su AOD. Mientras en 2014 las aportaciones a EpD continúan siendo mínimas, un 2% del total, la AH cae hasta el 11%, y los fondos destinados a proyectos de cooperación para el desarrollo absorben el 80% del total de la AOD de ese año. El peso de las aportaciones a entidades vinculadas a OOMM no superó el 7% de la AOD total.

Las previsiones para 2015 apuntan a unos resultados similares a los de 2014, mientras que los presupuestos de 2016 muestran un cambio de tendencia significativo, con una AOD que se situaría en cifras absolutas -1,78 millones de €- y en porcentaje -0,21%- en máximos históricos.

Los presupuestos de 2016 muestran un cambio de tendencia significativo en el Ayto. de Valencia con una AOD que se situaría en máximos históricos

## Gráfico 23.



Fuente: PACI, MINHAP y elaboración propia a partir información de aapp valencianas.

## Ayuntamiento de Elche

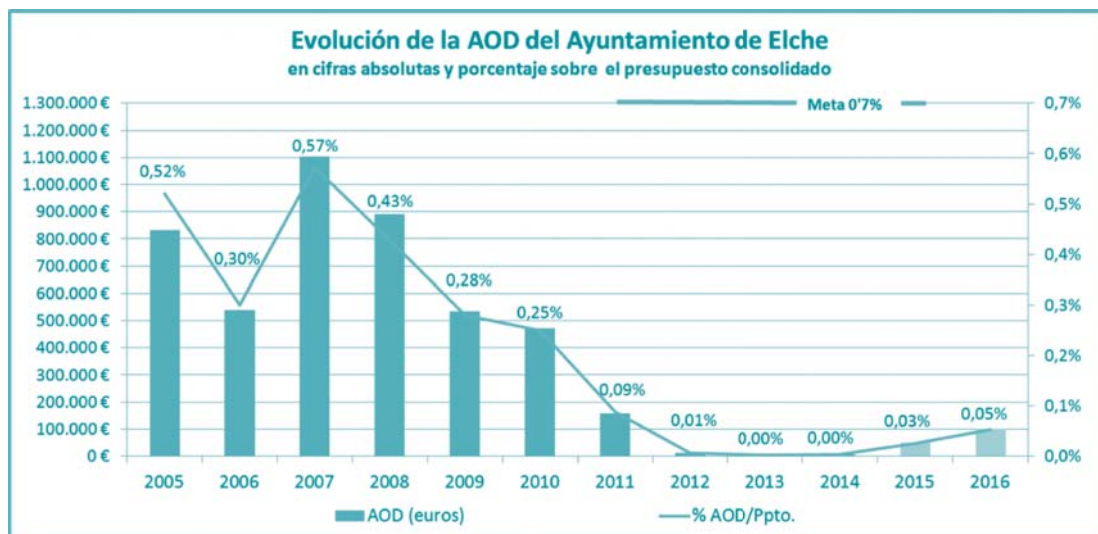
La evolución de la AOD del Ayuntamiento de Elche es un claro ejemplo del desmantelamiento de las políticas de cooperación sufrido por las principales administraciones públicas valencianas. Hasta 2010 el compromiso del Ayuntamiento de Elche lo situaba a la cabeza de las principales entidades locales de la comunidad, con una media de esfuerzo presupuestario situada en el 0,4% de sus presupuestos consolidados y unas cifras absolutas que en los seis años entre 2005 y 2010 sumaron 4,4 millones de euros.

Hasta ese año el Ayuntamiento de Elche había puesto en marcha, además del apoyo a proyectos y programas de diferentes ONGD un programa de cooperación directa con Guinea-Bissau y una línea de trabajo en materia de educación para el desarrollo y sensibilización. Además era la única entidad local que contaba con una memoria anual de actividades dirigida a informar y sensibilizar a la ciudadanía sobre las acciones desarrolladas y las diferencias Norte/Sur.

Aunque el deterioro de las aportaciones de AOD se inicia en 2007 es en 2011 y sobre todo a partir 2012 cuando se elimina casi por completo los presupuestos destinados a cooperación y solidaridad internacional. Contrariamente a lo ocurrido en otras entidades locales el cambio de signo político tras las pasadas elecciones de 2015 no ha significado una vuelta a los compromisos anteriores y el incremento previsto en los presupuestos para 2016 queda aún muy lejos del compromiso del 0,7% y de las cifras que se alcanzaron en años anteriores.

El Ayuntamiento de Elche es un claro ejemplo del desmantelamiento de las políticas de cooperación sufrido por las principales aapp valencianas

Gráfico 24.



Fuente: PACI, MINHAP y elaboración propia a partir información de aapp valencianas.

## 4.2. EL FONS VALENCIÀ PER LA SOLIDARITAT

### Marco institucional

El FVS se constituye en 1992 siendo uno de los primeros fondos de cooperación municipal creados en el Estado español. La conformación de los fondos de cooperación trataba de facilitar a los municipios, especialmente los de menor tamaño, su incorporación a las acciones de solidaridad y cooperación internacional de forma coordinada, reduciendo los costes de gestión y evitando la atomización de las ayudas en pequeñas subvenciones.

En la actualidad forman parte del FVS un total de 90 municipios y 9 mancomunidades. En cuanto a su estructura organizativa, al tratarse de una asociación de derecho privado, está formada por una Junta Ejecutiva –conformada por 15 personas en representación de 15 municipios socios–; una Asamblea General –integrada por todas las entidades asociadas–, y un equipo técnico compuesto por tres personas de plantilla y un servicio externo de contabilidad<sup>80</sup>. El FVS no cuenta con ningún órgano de participación ciudadana donde se rinda cuentas a la sociedad civil organizada y donde el tejido social vinculado a la cooperación y la solidaridad internacional pueda realizar, de manera formal, propuestas o impulsar iniciativas encaminadas a mejora la eficacia de la cooperación desplegada por el FVS.

A nivel institucional el FVS llegó a contar con 121 municipios asociados<sup>81</sup> y un equipo técnico que en 2009 estaba formado por 7 personas: un gerente, tres jefaturas de área (cooperación; Comunicación/Sensibilización; Económica), una persona responsable de la delegación de El Salvador y dos personas en tareas administrativas. La progresiva disminución de sus

<sup>80</sup> Memoria del FVS 2014.

<sup>81</sup> Memoria del FVS 2009.

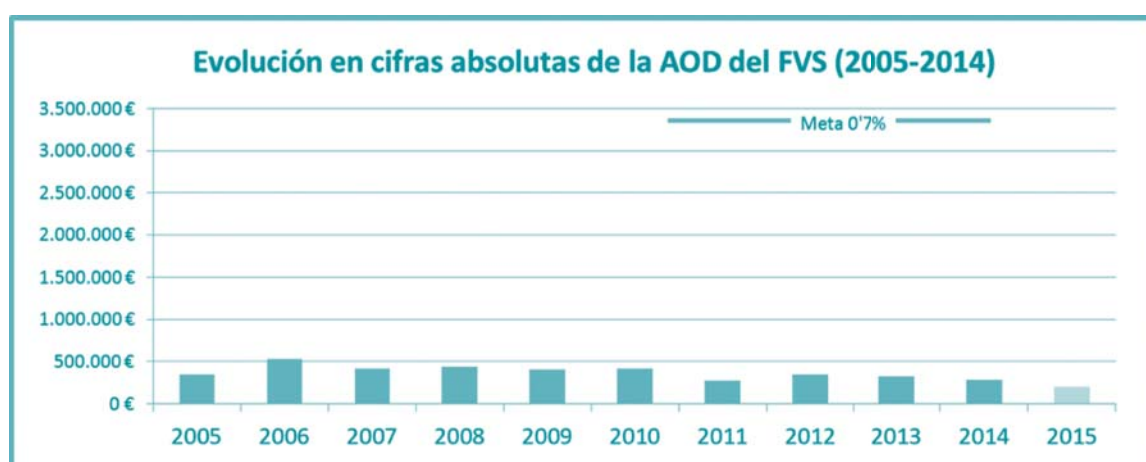


presupuestos obligó al FVS a reajustar su plantilla a las tres personas y el apoyo externo contable que la conforman en la actualidad.

## Evolución de los ingresos

El gráfico siguiente nos muestra la evolución en los ingresos por cuotas<sup>82</sup> de socios entre 2005 y 2014 (gráfico 25). A partir del año 2006 en que alcanza su máximo histórico, con 534.820€, se inicia un progresivo descenso hasta situarse en 2014 en 280.120€. La previsión de su presupuesto para el año 2015 es que estos continúen su descenso hasta los 202.000€. Entre 2007 y 2014 el FVS consiguió movilizar 3.161.962€ procedentes de sus asociados, cantidad importante pero muy alejada de la meta del 0,7% que para el periodo 2011-2014 se sitúa entorno a los 3,3 millones de euros anuales<sup>83</sup>.

### Gráfico 25.



Fuente: FVS y MINHAP.

En la evolución de los ingresos, al igual que entre el resto de donantes de la Comunitat, el periodo 2011-2014 supone un importante descenso respecto a los cuatro años anteriores. En el caso del FVS, con un descenso del 25% de sus ingresos, esta caída es mucho menor a la experimentada por las entidades locales de la Comunitat que en el mismo periodo se redujo en conjunto en un 64%<sup>84</sup>.

La tabla 24 muestra el esfuerzo presupuestario de las 68 entidades locales que realizaron aportaciones en el periodo y que canalizan su AOD exclusivamente a través del FVS<sup>85</sup>. La media del periodo 2011/2014 se sitúa en el 0,09% de sus presupuestos consolidados muy alejada por tanto de la meta del 0,7%. En

El esfuerzo presupuestario conjunto de las entidades locales del FVS se sitúa en el 0,09% muy alejada por tanto de la meta del 0,7%

<sup>82</sup> Incluimos aquí las aportaciones efectivas en cada ejercicio anual: cuotas anuales, cuotas de años anteriores y aportaciones extraordinarias.

<sup>83</sup> Se trata de una cifra mínima al incluir a las 68 eell que realizaron alguna aportación en el periodo pero sin computar para su cálculo los pptos de los 22 socios del FVS que no realizaron ningún pago en el periodo, ni los de aquellos municipios que gestionan directamente una parte de su AOD.

<sup>84</sup> Desde 2006, año que inicia el descenso de ingresos, hasta 2014 el descenso acumulado en el FVS es del 47%.

<sup>85</sup> Este %, en caso de incluir la totalidad de los socios del FVS, muchos de los cuales no realizaron aportaciones efectivas en el periodo 2011/2014, sería inferior al obtenido con el sistema utilizado.

consecuencia la AOD per cápita aportada –0,69€ por hab. año– dista mucho de los 5,60€ por habitante y año que supondría el cumplimiento del 0,7%.

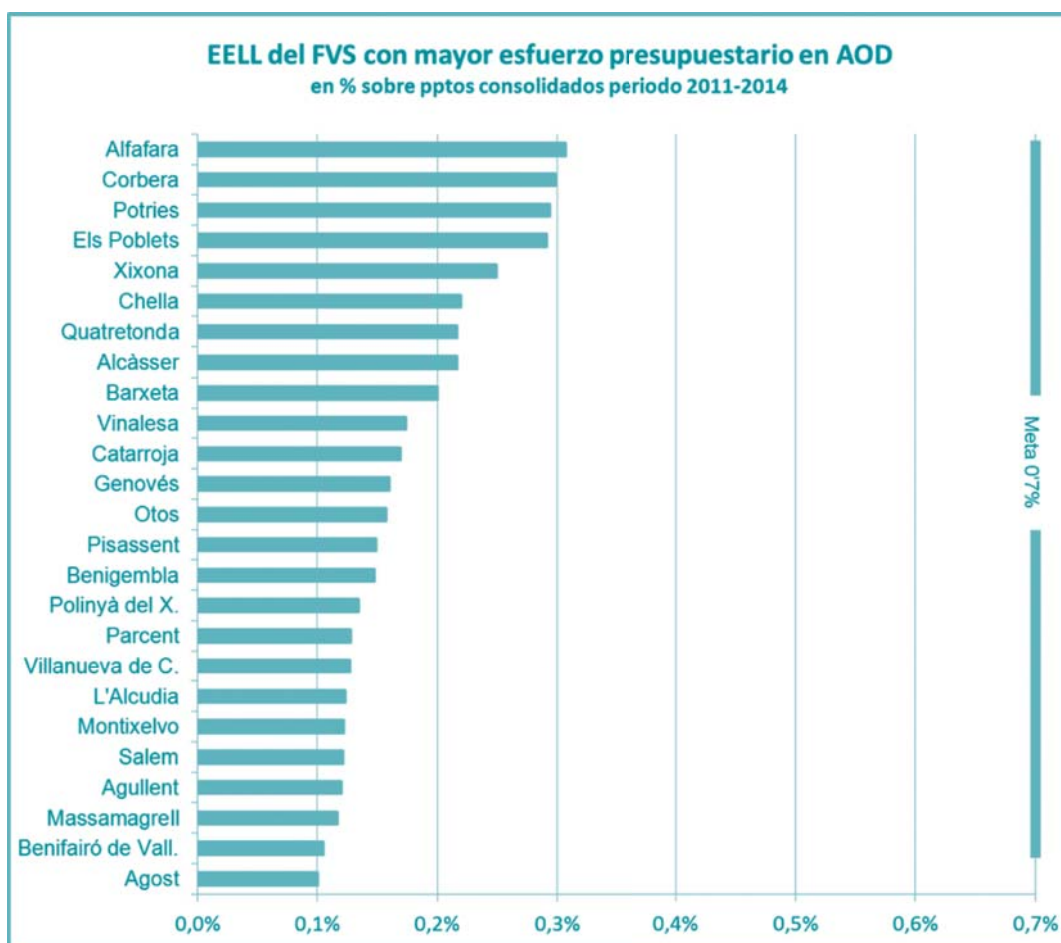
**Tabla 24.**

Años	2011	2012	2013	2014	2011/2014
% sobre ppto. consolidados	0'06%	0'07%	0'05%	0,17%	0'09%
AOD/per cápita	0'54€	0'50€	0'42€	1'35€	0'69€
<b>Meta 0'7%</b>	<b>5'92€</b>	<b>5'35€</b>	<b>5'47€</b>	<b>5'65€</b>	<b>5'60€</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de memorias FVS y MINHAP.

Las cifras anteriores corresponden a valores medios para el conjunto de donantes asociados al FVS y ofrecen una visión del esfuerzo colectivo. Sin embargo los datos desagregados arrojan notables diferencias en el esfuerzo realizado por los diferentes municipios asociados al FVS. El gráfico siguiente (26) nos muestra los 25 municipios del FVS que realizaron un mayor esfuerzo presupuestario.

**Gráfico 26.**



Fuente: Elaboración propia a partir de FVS y MINHAP

Entre los municipios con mayor esfuerzo encontramos solamente dos con una población superior a los 20.000 habitantes: Catarroja (0,17%) y Picassent (0,15%) cuya aportación supone respectivamente 24.000 y 20.000€ anuales, convirtién-

dose en los socios que mayores cantidades absolutas aportan al FVS. En el lado opuesto encontramos aquellos municipios de mayor población y cuya aportación es mínima: Xàtiva (con 29.400 hab. y sede del FVS) con un esfuerzo del 0,02%; y otros como Torrent (80.759 hab.), Gandía (78.543 hab.), Burjassot (38.000 hab.), Alaquàs (30.000 hab.) o Novelda (25.000 hab.) con una aportación entre 2011-2014 que no supera el 0,01% de sus respectivos presupuestos consolidados.

Además de los ingresos por cuotas o donaciones extraordinarias de sus asociados, el FVS ha contado desde 2004 con subvenciones de diferentes administraciones públicas, fundamentalmente la Generalitat Valenciana y, con cantidades menores, de las diputaciones de Valencia, Alicante y Castellón, Corts Valencianes, Caixa Castellón, IVAJ, Fundación del Voluntariado de la CV y MAEC. En el gráfico siguiente se refleja la evolución de los ingresos por subvenciones y los ingresos por socios entre 2004 y 2014. En él se puede comprobar la importancia que las subvenciones han supuesto para el FVS, especialmente entre 2006 y 2011, con un máximo en 2008 de 435.868€ (un 50% de los ingresos de ese año), a partir del cual se reducen hasta los 28.024€ (un 9% del total de los ingresos) de 2014.

### Gráfico 27.



Fuente: Memorias FVS 2004 - 2014

La gestión de subvenciones por parte del FVS ha sido un tema controvertido. En primer lugar debido a su naturaleza, pues al estar formado por entidades públicas donantes de AOD no parece razonable su concurso en convocatorias públicas de subvenciones dirigidas a ONGD<sup>86</sup>. Y en segundo lugar por la obtención de recursos externos para la ejecución de proyectos de cooperación o de educación para el desarrollo (estos últimos a realizar en sus municipios asociados), cuándo el esfuerzo realizado por sus miembros se aleja mucho del compromiso del 0,7%, tal como veíamos en la tabla 24.

Una situación similar se da en relación a los procesos de contratación del personal técnico del FVS o de los servicios profesionales externos para la realización de tareas como la evaluación de proyectos o la conducción del proceso de ela-

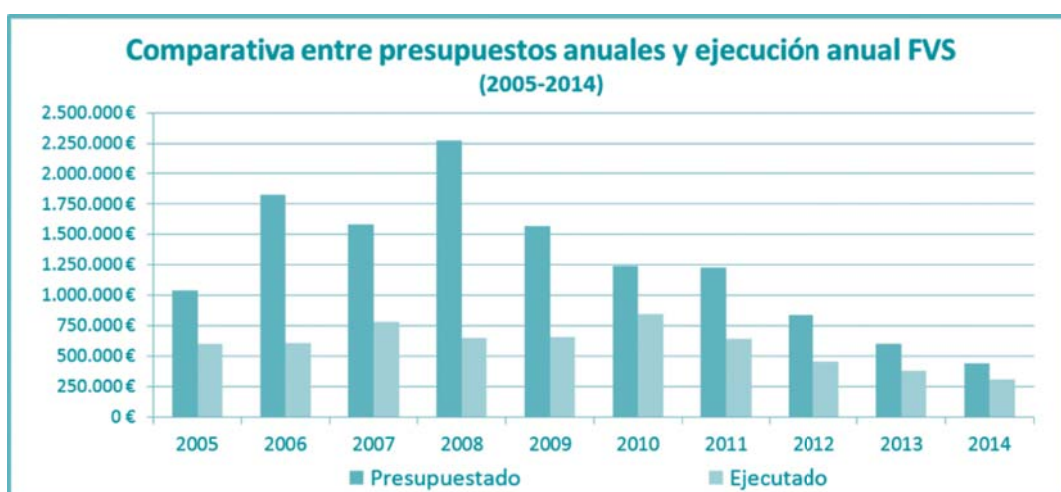
<sup>86</sup> Al tratarse de una asociación de derecho privado, aunque sus socios sean aapp, el FVS cumple con los requisitos administrativos aplicables en la concesión de subvenciones a ONGD, las cuales legalmente revisten la forma jurídica de asociaciones o fundaciones privadas.

## El FVS ha actuado desde hace años bajo una óptica de concentración y continuidad de sus acciones

boración de su planificación estratégica. En estos casos el FVS no ha realizado concursos públicos para la selección de los mismos lo que supone un grado de discrecionalidad que no sería posible en el caso de asumirse directamente por los municipios, sujetos a una legislación más estricta en todo lo que concierne a la contratación pública. En este sentido, si bien la constitución de los fondos de cooperación tiene entre sus ventajas la posibilidad de un manejo de recursos más flexible y adaptado a las necesidades de la cooperación, ello no debería suponer una relajación en los mecanismos de rendición de cuentas ni la utilización de su figura jurídica para acceder a procesos a los que no podrían tener acceso en calidad de administraciones públicas.

En relación al grado de cumplimiento respecto a los fondos comprometidos y los fondos efectivamente ejecutados, la gráfica siguiente muestra la comparativa entre los presupuestos anuales del FVS y la ejecución efectiva de los mismos. Como puede observarse entre 2005 y 2009 existe una gran diferencia entre ambos, con un máximo en el año 2008 donde el presupuesto previsto ascendía a 2.268.015€ mientras la ejecución efectiva fue de 651.852€. A partir de 2011 se da una mayor correlación entre los presupuestos anuales y la ejecución final. En 2014 los fondos ejecutados ascendieron a 312.301€ mientras el presupuesto de ese año ascendía a 441.154€.

**Gráfico 28.**



Fuente: Memorias FVS 2005/2014

### La planificación en el FVS

A mediados de 2014 el FVS aprobó sus primeros documentos de planificación estratégica: el *Plan Estratégico 2014/2017* (PE14/17) y la *Estrategia de Educación para el Desarrollo 2014/2017* (EEpD14/17). Aunque se trata de los primeros documentos específicamente dirigidos a la planificación el FVS ha actuado desde hace años bajo una óptica de concentración y continuidad de sus acciones lo cual, con independencia de la elaboración de documentos formales, permite considerar su actividad como una actuación planificada.

- En primer lugar el FVS optó, tras unos primeros años donde la financiación de proyectos de cooperación se canalizó a través de ONGD, por un modelo fundamentalmente de cooperación directa. En el pe-

riodo 2011-2014 únicamente en materia de AH, donde se canalizan los recursos a través de ONGD o de comités españoles vinculados a NNUU, y una pequeña aportación anual a través de la *ONGD Niquia* (6.000€) o recientemente a la *ONGD Valencianos por Nicaragua* (3.000€ en 2014), las acciones de cooperación para el desarrollo y EpD son ejecutadas directamente por el FVS.

- En segundo lugar el FVS apostó por concentrar sus esfuerzos en un número reducido de proyectos, siendo específicamente el trabajo en la Cuenca del Río Jubones en Ecuador y el apoyo a los gobiernos locales de El Salvador en la puesta en marcha de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal los que concentraron la mayor parte de recursos hasta 2012. En la actualidad continua el apoyo en ambos países y en programas identificados o que dan continuidad a las experiencias anteriores, como es la puesta en marcha del programa de asistencia técnica *"expertos municipales solidarios"*.
- En tercer lugar el FVS ha apostado por la educación para el desarrollo y la sensibilización, a la que dedica cerca del 20% de su presupuesto, con el programa *"Municipios Solidarios"* que incluye diversas actividades entre las que destaca la campaña *"Ser dona al Sud"*.

Estas tres apuestas han dado continuidad y concentración geográfica a la AOD desplegada por el FVS. Como señalábamos al inicio, en junio de 2014 el FVS aprueba tras un proceso participativo sus dos planes estratégicos vigentes: el PE14/17 y la EEpD14/17. La elaboración de dichos planes se realizó en el marco del proyecto *"Fortalecimiento de la coordinación y eficacia de los entes locales valencianos en materia de cooperación para el desarrollo"* cofinanciado por la Generalitat Valenciana. Al margen de los contenidos de ambos planes, que no analizamos en el ámbito de este estudio, cabe señalar que se echa en falta la inclusión de un apartado de previsiones económicas con la asignación de los recursos por modalidades y acciones estratégicas, así como una mayor participación en su elaboración de la sociedad civil de los municipios socios.

En relación a la participación cabe señalar que el FVS, al margen de sus estructuras estatutarias (junta directiva y asamblea) integradas por representantes institucionales, no dispone de ningún órgano formal de participación. Aunque en 2012 el FVS informó de la posibilidad de articular *"nuevas instancias de trabajo como la creación de un consejo de técnicos municipales que permita una relación más estable entre el equipo técnico del FVS y los municipios y facilite espacios participación e implicación entre los miembros del FVS"* (Iborra y Santander, 2012: pág. 20) estas no se han materializado. Resulta también paradójico que el FVS apueste por su participación en los consejos de cooperación de varios municipios de la Comunitat<sup>87</sup> y sin embargo no haya creado en su seno ningún espacio de participación entre sus asociados y dónde la sociedad civil pueda implicarse de forma efectiva en la construcción de sus políticas de cooperación.

<sup>87</sup> El FVS es miembro de los consejos de cooperación de Quart de Poblet, Elche y Ontinyent y ha solicitado en febrero de 2016 su incorporación al Consejo de Cooperación del Ayo. de Valencia, aunque este ayto. no es actualmente miembro del FVS.

Se echa en falta una mayor participación de la sociedad civil en la elaboración de la planificación estratégica del FVS

## Modalidades de cooperación y distribución de los recursos

Las bases de datos del MAEC, así como la elaborada por la FEMP, no incluyen información de la AOD realizada por los fondos de cooperación, lo que impide realizar un análisis similar al efectuado con las entidades locales o las comunidades autónomas. Por otra parte, en las memorias anuales difundidas por el FVS no se ofrece información desagregada con la ejecución anual de fondos por proyectos por lo que tampoco permiten realizar un análisis cuantitativo realista. En el apartado de información económica de estas memorias se incluye bajo un mismo concepto "proyectos de cooperación" los fondos dedicados tanto a proyectos de cooperación como de AH y EpD lo que no solo impide un análisis diferencial sino que induce a la confusión en la interpretación de los datos. Esta confusión en la distribución de recursos por modalidades de cooperación es tal que en la memoria de 2013, en su parte narrativa, bajo el epígrafe "proyectos de cooperación" se incluyen dos proyectos ejecutados en la Comunidad Valenciana (por valor de 52.227€) que lógicamente no corresponden a esta modalidad de cooperación<sup>88</sup>.

Para intentar realizar este análisis se solicitó información desagregada al FVS de forma que fuese posible diferenciar entre gastos de gestión y gastos en proyectos: EpD, AH y cooperación, y dentro de estos últimos, cuales corresponden a gastos ejecutados por el FVS y cuales son transferidos a los socios en los países del Sur. Con la información entregada por el FVS (donde se detallan las transferencias realizadas a proyectos de cooperación y AH así como los costes imputados a los proyectos de EpD) y los datos disponibles en las cuentas anuales y las memorias económicas se han realizado las siguientes tablas.

En la primera de ellas reflejamos la estructura del gasto que presentan las memorias anuales del FVS y que incluyen los presupuestos previstos para el año en curso. Cómo puede comprobarse la estructura del gasto arroja una inversión media del 85% en "proyectos de cooperación" y del 14% aplicada a "gastos de gestión"<sup>89</sup>.

**Tabla 23.**

Estructura del gasto según presupuestos anuales del FVS									
	2011		2012		2013		2014		11/14
	€	%	€	%	€	%	€	%	%
Proy. cooperación	1.107.040	90%	649.075	78%	536.881	89%	359.876	83%	85%
Gastos de gestión	123.004	10%	140.104	17%	67.149	11%	73.145	17%	14%
Otros gastos			45.728	5%					1%
<b>TOTAL</b>	<b>1.230.045</b>	<b>100%</b>	<b>834.907</b>	<b>100%</b>	<b>604.030</b>	<b>100%</b>	<b>433.021</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Memorias anuales FVS

<sup>88</sup> "La debilidad del sistema de información del FVS, tanto en sus memorias anuales como en la información de su página web, radica en la falta de desglose en la información del gasto ejecutado anualmente y su vinculación con las diferentes actividades y proyectos financiados anualmente, así como el establecimiento de unos criterios claros y estables para la asignación e información de determinados gastos de gestión y representación institucional" (Iborra y Santander, 2012: pág. 136).

<sup>89</sup> El año 2012 como otros gastos de gestión se incluyen las cantidades abonadas en concepto de indemnizaciones por el reajuste de la plantilla del FVS,

En la tabla siguiente (24) reflejamos los gastos ejecutados según las memorias anuales del FVS. Como puede observarse la ejecución presenta una diferencia anual de aproximadamente el 40% respecto a los presupuestos iniciales (tabla anterior), diferencia que se reduce al 27% el último año analizado 2014. A pesar de esta disminución la estructura final del gasto es muy similar a la presupuestada, por encima del 80% destinado a “proyectos de cooperación” y un 16% en concepto de gastos de gestión.

**Tabla 24.**

<b>Estructura del gasto según memorias anuales del FVS</b>									
	2011		2012		2013		2014		11/14
	€	%	€	%	€	%	€	%	%
Proy. cooperación	565.646	88%	328.007	73%	303.452	81%	254.039	81%	81%
Gastos de gestión	77027	12%	72.660	16%	67.987	18%	52.843	17%	16%
Otros gastos	849	0%	51.658	11%	4.360	1%	5.420	2%	4%
<b>TOTAL</b>	<b>643.523</b>	<b>100%</b>	<b>452.324</b>	<b>100%</b>	<b>375.798</b>	<b>100%</b>	<b>312.302</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Memorias anuales FVS

Sin embargo, como indicábamos el concepto “proyectos de cooperación” utilizado en las memorias económicas incluye tanto los proyectos de cooperación, como los de EpD y los de acción humanitaria. Al desagregar dichos gastos según las modalidades de cooperación y según los fondos transferidos a los proyectos de cooperación y AH los resultados resultan más significativos y ofrecen una visión más completa del destino de los recursos.

**Tabla 25.**

<b>Estructura del gasto desglosada</b>									
	2011		2012		2013		2014		11/14
	€	%	€	%	€	%	€	%	%
<b>Cooperación</b>		<b>67%</b>		<b>46%</b>		<b>61%</b>		<b>57%</b>	<b>58%</b>
Transferencias	261.197	41%	207.897	46%	114.331	30%	118.012	38%	39%
Gestión FVS	169.137	26%	0	0%	115.638	31%	59.399	19%	19%
<b>AH y Emergencia</b>	31.000	<b>5%</b>	13.200	<b>3%</b>	16.097	<b>4%</b>	12.000	<b>4%</b>	<b>4%</b>
EpD	104.201	16%	110.993	25%	57.386	15%	64.627	21%	19%
Gestión admtdva.	77.988	12%	120.251	27%	72.346	19%	58.263	19%	18%
<b>TOTAL</b>	<b>643.522</b>	<b>100%</b>	<b>452.342</b>	<b>100%</b>	<b>375.798</b>	<b>100%</b>	<b>312.301</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de memorias y balances anuales del FVS y la información facilitada por el FVS

Cómo podemos observar en la tabla 25, la inversión efectiva en proyectos de cooperación durante el periodo supone un 58% (y no el 81% que reflejan las memorias anuales –tabla 24); la inversión en EpD el 19%; la AH un 4% y los gastos de gestión un 18% del total de la AOD del FVS entre 2011 y 2014 (lo que incluye las subvenciones recibidas y/o ejecutadas en dicho periodo).

Para disponer de una información más detallada cabe mencionar que del 1,04 millones de euros dedicados a proyectos de cooperación y que suponen el 58% de la AOD total, un 33% (344.174€) corresponden a gastos de gestión (personal y viajes del FVS) y al programa "expertos municipales" quedando como fondos efectivos transferidos al Sur un total de 701.437€ que corresponden al 39% del total de la AOD del FVS en el periodo 2011-2014.

Es evidente que un modelo de gestión directa de cooperación, como el elegido por el FVS, supone la asunción por parte del donante de los costes indirectos y de gestión de los proyectos que en un modelo indirecto son trasladados a las entidades ejecutoras<sup>90</sup>. Del mismo modo la apuesta por la cooperación técnica, como es el programa de expertos municipales, y la EpD implican una menor inversión de recursos económicos en el Sur. El reflejo de estas opciones en la estructura del destino final de los recursos en relación a la AOD total manejada por el FVS entre 2011-2014 (que incluye cuotas de socios pero también subvenciones) indica que 61 de cada 100€ son gastos ejecutados por el FVS y 39 de cada 100€ son transferidos a las contrapartes para la ejecución de proyectos.

La mayor o menor inversión directa de la AOD en los países del Sur no está directamente relacionada con la eficacia, ni la calidad de la ayuda, siendo absolutamente coherente la apuesta por un modelo de cooperación con mayor peso de ejecución por parte del donante (caso de la cooperación técnica) o con mayor inversión en España (educación para el desarrollo) dirigida a generar concienciación ciudadana y provocar tanto la movilización de recursos privados como la necesaria promoción de una ciudadanía global con capacidad transformadora. Sin embargo, en un momento de fuerte retroceso de la AOD y por tanto de reducción del apoyo directo a las iniciativas de desarrollo de los países del Sur, la opción por estos modelos debería ser extremadamente exigente en cuanto a sus niveles de eficiencia y eficacia. En el caso del FVS la aprobación de sus planes estratégicos y las evaluaciones intermedias y finales que contemplan pueden ser buenos momentos para realizar una reflexión sobre ello y poder profundizar o reorientar las apuestas estratégicas actuales.

---

<sup>90</sup> El modelo indirecto ha sido la opción mayoritaria entre las eell de la Comunitat. En él los costes indirectos subvencionados por el donante se sitúan entre un 8% y un 10% de la subvención concedida.



## CONCLUSIONES

### 5.1. LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA COMUNITAT VALENCIANA

1. El periodo estudiado, 2011-2014, refleja el intenso proceso de desmantelamiento sufrido por la AOD de la Comunitat Valenciana, tanto por la reducción de su AOD, un 93% respecto a 2008 en que alcanzó su máximo histórico, como por el importante descrédito que han generado los casos de corrupción que han afectado a la Comunitat y que no tienen precedentes en la cooperación descentralizada española.
2. Los recortes en la AOD desembolsada colocan a las administraciones públicas de la Comunitat en el furgón de cola del compromiso con la cooperación y la solidaridad internacional. El esfuerzo presupuestario apenas alcanzó, en conjunto, un 0,02% de sus presupuestos consolidados, con unas cifras absolutas que en 2014 se situaron en 5,1 millones de euros, muy alejadas de los 130 millones de euros que supone el compromiso del 0,7% a nivel autonómico. En consecuencia la AOD per cápita autonómica se sitúa en apenas 1,7€ por habitante y año, 24€ por debajo de la cantidad que corresponde al compromiso del 0,7%.

La AOD del conjunto de la Comunitat ha perdido peso entre la cooperación descentralizada de forma acelerada desde 2008. En la actualidad apenas supone un 2% de la AOD descentralizada española, mientras sus presupuestos suponen un 9% del total estatal, evidenciando el menor compromiso de las aapp valencianas hacia la cooperación internacional en comparación con el mostrado por los gobiernos descentralizados del conjunto del Estado.

3. Junto al enorme descenso en la AOD desembolsada, el deterioro de la AOD de la Comunitat tiene su máxima expresión en los casos de corrupción que han asolado la cooperación valenciana. En la actualidad, y tras una primera sentencia condenatoria por malversación de caudales públicos, fraude de subvenciones, falsedad documental oficial y mercantil y prevaricación administrativa, continúan abiertas dos piezas cuyo alcance en cuanto a fondos malversados y personas implicadas está aún pendiente de determinar. Paralelamente se han producido varias sentencias en procesos contencioso-administrativos que han condenado a la Generalitat a la financiación de

proyectos irregularmente excluidos en la convocatoria de proyectos de cooperación del año 2011.

Parece evidente que sin una actuación transparente y decidida por parte de la administración que permita conocer el alcance y las implicaciones de lo sucedido no es posible adoptar las reformas necesarias de los mecanismos de gestión de la AOD aplicados hasta la fecha y que siguen vigentes.

4. La apertura por parte de la Generalitat de este proceso de profunda revisión de la gestión de la AOD constituiría sin duda una oportunidad para trabajar, conjuntamente con el resto de aapp y agentes de cooperación de la Comunitat comprometidos con la solidaridad y la cooperación, en la construcción de una nueva arquitectura de la política de cooperación valenciana.
5. Una política de cooperación que en el caso de la Comunitat Valenciana no ha conseguido, a pesar de los más de 25 años de cooperación descentralizada, significarse como una política pública de carácter autonómico, coordinada y con el suficiente consenso entre los diferentes agentes de cooperación implicados. La falta de consenso en la elaboración de documentos programáticos de la Generalitat y la ausencia de planificación en los gobiernos locales revelan un escenario con una escasa apropiación democrática y suponen un obstáculo para aprovechar una de las principales potencialidades de la cooperación descentralizada: la implicación de la ciudadanía y la sociedad civil organizada en los problemas del desarrollo.
6. Hacer realidad las potencialidades de la cooperación descentralizada requiere de los principales donantes de la Comunitat una visión más estratégica y participativa que permita aprovechar las capacidades y recursos de los diferentes agentes valencianos de cooperación. A pesar de la importancia que en la cooperación descentralizada cobran los agentes sociales, no ha existido entre los principales donantes de la Comunitat una apuesta clara por fortalecer las capacidades del tejido asociativo valenciano y apoyar en el medio y largo plazo las estrategias de desarrollo y de EpD impulsadas por organizaciones con amplia base social en la Comunitat.
7. En este sentido reforzar la alianza y el trabajo conjunto entre ONGD y universidades para promover el análisis crítico y la generación de conocimiento resulta imprescindible para dar respuesta a los retos del desarrollo en un contexto que exige tanto la revisión de las políticas de cooperación como del conjunto de las políticas estatales, autonómicas y locales.

## 5.2. LA GENERALITAT VALENCIANA

8. Como hemos señalado al inicio de estas conclusiones evitar que se repitan hechos tan graves como los hoy investigados y sancionados por la justicia merecería sin duda todo un proceso de reflexión

colectiva entre el conjunto de agentes valencianos de cooperación. Este proceso debería partir de la propia Generalitat y permitiría impulsar de forma colectiva y participativa la reconstrucción de la cooperación valenciana.

9. Un problema crónico de la política de cooperación de la Generalitat es su escasa apropiación democrática derivada de la falta de horizontalidad en las relaciones, la unilateralidad en la toma de decisiones y la rotación de los equipos técnicos y directivos de la DG de Cooperación. Así, más allá del mayor o menor acierto en las orientaciones políticas tomadas desde la Generalitat, es la volatilidad de las mismas, que se apoyan únicamente en la voluntad y criterio del equipo directivo de turno, lo que ha convertido la cooperación de la Generalitat en una política imprevisible, falta de coherencia interna y sin objetivos claros en el medio y largo plazo.
10. A nivel normativo e institucional, la falta de un adecuado diagnóstico y un proceso de reflexión verdaderamente participativo, unido a la celeridad del proceso normativo, han impedido la creación de un marco institucional cohesionado, funcional y con el suficiente consenso entre los agentes de la cooperación valenciana. Esta falta de visión estratégica prologada en el tiempo exige en la actualidad una profunda revisión y reconstrucción del andamiaje normativo, institucional y de participación sobre el que refundar una cooperación para el desarrollo eficaz, transparente y con apropiación democrática.
11. La inconsistencia del marco legal y la poca relevancia de la planificación posibilitan un amplio margen de discrecionalidad al depositar en las órdenes anuales de convocatoria elementos fundamentales que determinan la orientación de la política de cooperación. Este hecho, unido a los cambios de criterios aplicados por los sucesivos equipos directivos, pone graves obstáculos a la planificación en el medio y largo plazo de las estrategias de intervención y al necesario fortalecimiento de los agentes de cooperación en que se delega la ejecución de la AOD.
12. El análisis de la planificación de la AOD de la Generalitat del periodo 2011/2014 resulta complejo. A la falta de cobertura del periodo estudiado, donde los años 2012 y 2013 quedaron fuera de los planes aprobados, hay que añadir que el II Plan Director se ejecutó bajo un equipo directivo cuya gestión está siendo objeto de investigación judicial. La ausencia de un verdadero plan de trabajo que integre una metodología adecuada, una alta participación, unos plazos suficientes y un equipo facilitador con conocimientos y experiencia en los ámbitos sobre los que se pretende intervenir, son sin duda aspectos que explican la inconsistencia de la planificación de la Generalitat hasta la fecha. La actitud de la Generalitat respecto a la planificación ha sido poco comprometida y poco responsable con las consecuencias que la misma tiene sobre la eficacia de la ayuda desplegada.
13. La Generalitat dispone de un completo, aunque poco eficaz, sistema institucional de participación. Su composición, la forma de elección

de sus integrantes y las funciones asignadas reglamentariamente, apuntan a una voluntad por mantener un fuerte control de los mismos, lo que finalmente les ha restado operatividad y capacidad de trabajo. La percepción de los agentes de cooperación valencianos es bastante coincidente en señalar que los órganos de participación han venido funcionando más como espacios de legitimación de las políticas desarrolladas por la administración que como verdaderos órganos de participación y encuentro de los agentes de cooperación.

- 14.** Como principal donante de la Comunitat, la orientación y apuesta de la Generalitat hacia la coordinación con el resto de aapp y agentes de cooperación son claves en la conformación de una política valenciana de cooperación coherente y sólida. En este sentido la inactividad de la Comisión Interterritorial ejemplifica la falta de esta voluntad política hacia la complementariedad, la armonización y la suma de recursos y capacidades en materia de cooperación para el desarrollo en el ámbito autonómico.
- 15.** La evolución de la AOD de la Generalitat confirma la tendencia descendente iniciada a partir del año 2008 en que marcó su máximo histórico: 64,81 millones de euros. En 2014 la AOD de la Generalitat se sitúa en 3,34 millones de euros lo que supone un descenso acumulado del 95% respecto al año 2008. Como consecuencia de ello su peso como donante entre el conjunto de la cooperación autonómica española ha descendido desde el 14% que alcanzó en 2008 hasta un 3% en el año 2014 situándose a la cabeza entre las CCAA que mayores recortes han aplicado a sus presupuestos de cooperación.
- 16.** En cuanto a las modalidades de cooperación el periodo analizado confirma el continuado descenso de la apuesta por los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo, que desde el año 2002, en que supuso un 90% del total de la AOD, no ha dejado de descender hasta situarse en 2014 en apenas un 29% del total de la AOD.
- 17.** Un aspecto que resulta importante destacar es la evolución de los gastos de funcionamiento de la Generalitat que han estado tradicionalmente por encima de la media de las comunidades autónomas. La diferencia se dispara en los años 2013 y 2014, por encima del 30% de su AOD debido al descenso hasta mínimos históricos de sus aportaciones y a la falta de flexibilidad para ajustar dichos gastos a la evolución de su AOD.
- 18.** En cuanto a los mecanismos de concesión de la AOD continúa pendiente la elaboración de un marco normativo que establezca con claridad los criterios aplicables y exigibles en cada caso eliminando la posibilidad de incurrir en un uso discrecional de los convenios como mecanismo para sortear las exigencias técnicas y de calidad que sí establecen las convocatorias públicas de subvenciones.
- 19.** Los datos históricos desde 1999 hasta 2011 muestran como 14 países han concentrado el 80% de la AOD distribuible geográficamente.

Este resultado indica una concentración geográfica muy superior a la prevista por la planificación de la Generalitat, contradicen la argumentación recurrente sobre de la dispersión geográfica de la cooperación descentralizada y apuntan a la necesidad de un riguroso análisis previamente a la toma de decisiones excluyentes como las que establece el Plan Director vigente.

20. En cuanto a la distribución sectorial los sectores Salud y Educación continúan siendo los de mayor peso en la cooperación de la Generalitat. La inversión en SSB ha sido bastante irregular aunque se ha situado por encima de los compromisos internacionales, fijados en el 20% del total de la AOD del donante.
21. La AOD de la Generalitat muestran una clara tendencia hacia la fragmentación de la ayuda con una concentración de fondos en proyectos y entidades que no ha dejado de reducirse desde el año 2003.

### 5.3. LA COOPERACIÓN ENTRE LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

22. La AOD de las entidades locales de la Comunitat no ha dejado de descender desde el año 2008, en que alcanzó su máximo histórico con 7,9 millones de euros. Los años 2012 (1,91 mill. €), 2013 (1,77 mill. €) y 2014 (1,81 mill. €) han sido los de menor aportación desde que contamos con datos oficiales y sitúan el esfuerzo conjunto de las entidades locales en un 0,04% de sus presupuestos consolidados. En relación con el conjunto del Estado, el esfuerzo de los municipios valencianos se sitúa en una tercera parte del realizado por aquellos.
23. Este escaso compromiso de las entidades locales de la Comunitat con la AOD se confirma tanto en los porcentajes destinados como, sobre todo, por el reducido número de donantes que ha pasado de 176 en 2010 a 81 en 2014. Además resulta significativo el exiguo compromiso de los municipios más poblados de la Comunitat dónde solo 12 de los 30 más poblados realizó alguna aportación de AOD superior al 0,05% de sus presupuestos y solamente uno se situó por encima del 0,4%.
24. En el nivel institucional la ubicación competencial de la cooperación para el desarrollo ha recaído, salvo algunas excepciones como Elche o la Diputación de Valencia, en las concejalías o áreas de bienestar social. También ha sido muy generalizada la continuidad de sus equipos técnicos a lo largo del tiempo, lo que ha permitido a muchos municipios acumular una experiencia y un conocimiento importante del sector no gubernamental, pieza clave en la gestión de la AOD en las entidades locales.
25. La opción preferente por un modelo de gestión indirecta ha constituido un marco de actuación homogéneo donde las bases anuales de convocatoria de subvenciones en materia de cooperación inter-

nacional son la pieza central. En algunos casos se dispone de un marco más completo con ordenanzas y reglamentos de ejecución presupuestaria que incluyen aspectos específicos adaptados a las necesidades de la cooperación internacional.

26. La evaluación previa de los proyectos presentados a las convocatorias anuales, con excepción del Ayuntamiento de Elche y la Diputación de Valencia, es realizada por el propio personal técnico del departamento de cooperación o bienestar social. La valoración de los procesos de evaluación previa por parte de las entidades evaluadas es, en general, positiva, tanto respecto a las que realizan la evaluación con personal propio como aquellas que las externalizan.
27. Tanto en la normativa, como en los procedimientos y sistemas de concesión de subvenciones persisten aspectos que ponen trabas a las ventajas y potencialidades que ofrece el ámbito local para ejercer la solidaridad y la cooperación internacional. La sobrecarga burocrática, la falta de compromisos de financiación en el medio y largo plazo y la falta de armonización, en procesos prácticamente idénticos, son las principales carencias que presenta el marco normativo de las entidades locales.
28. La planificación continúa siendo una asignatura pendiente en las políticas de cooperación de las entidades locales. Únicamente en el caso de Quart de Poblet (y el Ayuntamiento de Elche hasta 2010) puede señalarse que se ha avanzado hacia un sistema planificado de su AOD.
29. La participación fue una de las características consustanciales al nacimiento de la cooperación descentralizada. Pero mientras en el conjunto del Estado el 42% de las entidades locales con presupuestos de cooperación disponía de consejos de participación en la Comunitat este porcentaje no llegó a superar el 15%. En la actualidad únicamente es posible destacar la actividad de los consejos de participación de los ayuntamientos de Quart de Poblet, de Ontinyent, Morella y Elche. Por otro lado es significativo cómo entre las principales entidades locales donantes de la Comunitat no ha existido voluntad política para articular estos espacios. En el momento de elaborar este estudio, y tras las elecciones de 2015 y el cambio de signo político en las principales entidades locales, algunas de ellas como los ayuntamientos de Alicante, Castellón y Valencia están dando pasos para la constitución o refundación de sus órganos de participación.
30. La vía de canalización es mayoritariamente indirecta, donde las ONGD asumen la gestión del 83,6% del total de la AOD desembolsada seguidas por las entidades vinculadas a NNUU. El apoyo a proyectos dirigidos a SSB se ha mantenido siempre con valores por encima del compromiso internacional del 20%. Por modalidades, los proyectos de cooperación para el desarrollo suponen un 80% del total, mientras los proyectos de EpD se sitúan en el 8% y los de AH en el 6%.

**31.** A nivel geográfico en el periodo analizado los fondos se distribuyeron en un total de 41 países, si bien 10 de ellos absorbieron el 75% del total. Estos datos invitan a realizar un análisis en profundidad que pueda confirmar el papel de algunas entidades en la concentración de unos recursos concedidos de forma muy atomizada. Esta información resultaría muy relevante para avanzar en la planificación de la cooperación desplegada desde las entidades locales.

## Estudio cuantitativo de la AOD de las principales entidades locales

### Diputación de Alicante

**32.** La Diputación de Alicante ha mostrado una tendencia muy volátil en sus compromisos con la AOD aunque se situó en porcentajes relativamente altos respecto al conjunto de entidades locales de la Comunitat. Desde 2012, año en el que se elimina la dotación de fondos para AOD, únicamente se han realizado pequeñas aportaciones en materia de AH y en acciones de sensibilización. En el momento de realizar este estudio no hay signos que apunten a un cambio de tendencia.

### Diputación de Castellón

**33.** La Diputación de Castellón ha tenido tradicionalmente un escaso compromiso con la cooperación internacional con porcentajes que marcaron su máximo histórico en 2007 con un 0,17% de sus presupuestos consolidados. En 2011 se desmanteló por completo el programa de cooperación realizando desde entonces únicamente pequeñas aportaciones en AH a través del CAHE.

### Diputación de Valencia

**34.** Es la única de las tres diputaciones provinciales que ha mantenido su compromiso con la cooperación para el desarrollo con unos porcentajes estables desde el año 2006. Las previsiones apuntan a un incremento en 2015, tanto en porcentaje como en cantidades absolutas, y en 2016 con 1.068.000 euros y un 0,22% de su presupuesto consolidado alcanzaría, en cifras absolutas, su mayor presupuesto de AOD desde que se disponen de datos oficiales.

**35.** La canalización de fondos se realiza principalmente a través de ONGD, que asumen el 90% la AOD del periodo 2011-2014. El 10% restante es canalizado a OOMM a través de los comités españoles de UNICEF, UNRWA y ACNUR fundamentalmente en proyectos de AH y en un porcentaje menor en acciones de EpD. El 85,5% del total de su AOD se destina a proyectos de cooperación para el desarrollo, un 8,6% a proyectos de EpD, mientras los fondos destinados a AH suponen un 5,9% del total.

**36.** La Diputación de Valencia ha mantenido una financiación mínima estable por proyecto lo que ha permitido un alto grado de concentración geográfica y por entidades.

### Ayuntamiento de Alicante

37. El Ayuntamiento de Alicante, que hasta 2010 fue uno de los principales donantes de la Comunitat, ha aplicado un importante recorte a su AOD que apenas alcanza cifras testimoniales durante 2013 y 2014. Las elecciones de 2015 marcan un cambio de tendencia con una previsión de recuperación de su AOD hasta el 0,2% de su presupuesto y una cifra absoluta de 488.200 euros. Esta cifra queda aún lejos de los compromisos anteriores que alcanzaron el 0,42% de su presupuesto y una aportación superior al millón de euros.

### Ayuntamiento de Castellón

38. Las cifras del Ayuntamiento de Castellón repiten la tendencia de las principales entidades locales de la Comunitat con un desmantelamiento de su AOD desde el año 2012. Las previsiones para 2016 muestran un cambio de tendencia con una recuperación, aunque muy incipiente, de su AOD hasta los 125.000 euros, un 0,07% de su presupuesto consolidado.

### Ayuntamiento de Valencia

39. Aunque con porcentajes de AOD que no superaron nunca el 0,15% de su presupuesto, el Ayuntamiento de Valencia, dado su presupuesto, se situó en cifras absolutas a la cabeza entre las eell donantes de la Comunitat con una media entre 2005 y 2011 cercana al millón de euros anual. En 2012 eliminó su convocatoria de cooperación, recortando en un 90% su AOD, mientras que en 2013 y 2014 la incrementó ligeramente hasta el 0,04% de su presupuesto consolidado. Los presupuestos de 2016 muestran un cambio de tendencia significativo, con una AOD que se situaría en máximos históricos tanto en cifras absolutas, 1,78 millones de euros, como en porcentaje, 0,21% de sus presupuestos consolidados.

### Ayuntamiento de Elche

40. Hasta 2010 el compromiso del Ayuntamiento de Elche lo situaba a la cabeza de las principales entidades locales de la Comunitat, con una media de esfuerzo presupuestario situada en el 0,4% de sus presupuestos consolidados y unas cifras absolutas que en los seis años entre 2005 y 2010 sumaron 4,4 millones de euros. A partir 2012 el Ayuntamiento de Elche elimina casi por completo los presupuestos destinados a cooperación y, contrariamente a lo ocurrido en otras entidades locales, el cambio de signo político tras las pasadas elecciones de 2015 no ha significado una vuelta a los compromisos anteriores. El incremento previsto en los presupuestos para 2016 situaría su AOD en un 0,05% y queda aún muy lejos del compromiso del 0,7% y de las cifras que se alcanzaron en años anteriores.



## 5.4. EL FONS VALENCIÀ PER LA SOLIDARITAT

41. El FVS se constituyó en 1992 y en la actualidad cuenta con un total de 90 municipios y 9 mancomunidades asociados. Llegó a contar con 121 municipios asociados y una plantilla de 7 personas, que en la actualidad se ha reducido a 3 personas y un apoyo externo contable.
42. El año 2006 marca su máximo histórico en cuanto a ingresos por cuotas de socios, con 534.820 euros, e inicia un progresivo descenso hasta situarse en 2014 en 280.120 euros. El esfuerzo presupuestario de las 68 eell que realizaron aportaciones en el periodo 2011/2014 y que canalizan su AOD exclusivamente a través del FVS se sitúa en el 0,09% de sus presupuestos consolidados, muy alejada de la meta del 0,7%.
43. Aunque hasta 2014 el FVS no aprueba sus primeros documentos específicamente dirigidos a la planificación desde hace años ha operado bajo una óptica de concentración y continuidad de sus acciones lo cual, con independencia de la elaboración de documentos formales, permite considerar su actividad como una actuación planificada. Respecto a los planes estratégicos aprobados en 2014 se echa en falta la inclusión en los mismos de un apartado de previsiones económicas así como una mayor participación en su elaboración de la sociedad civil de los municipios socios.
44. El FVS ha optado por un modelo de cooperación que implica un mayor peso de ejecución por parte del donante (caso de la cooperación técnica) y mayor inversión en España (educación para el desarrollo). Aunque la mayor o menor inversión directa de la AOD en los países del Sur no está directamente relacionada con la eficacia de la ayuda, la opción por estos modelos debería ser extremadamente exigente en cuanto a sus niveles de eficiencia y eficacia, e ir acompañada de una detallada y precisa rendición de cuentas. La aprobación de sus planes estratégicos y las evaluaciones intermedias y finales que contemplan deberían ser buenos momentos para realizar una reflexión sobre ello y poder profundizar o reorientar las apuestas estratégicas actuales en función de las lecciones aprendidas.



## ACRÓNIMOS

<b>AGE</b>	Administración General del Estado
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial al Desarrollo
<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>AH</b>	Acción Humanitaria
<b>AAPP</b>	Administraciones Públicas
<b>CAHE</b>	Comité de Acción Humanitaria y Emergencia de la Comunitat Valenciana
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas
<b>CIDCD</b>	Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo de la CV
<b>CITCD</b>	Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo de la CV
<b>CV</b>	Comunitat Valenciana
<b>CVCD</b>	Consejo Valenciano de Cooperación para el Desarrollo
<b>CVONGD</b>	Coordinadora Valenciana de ONGD
<b>DG</b>	Dirección General
<b>EELL</b>	Entidades Locales
<b>EpD</b>	Educación para el Desarrollo
<b>LCDCV</b>	Ley de Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana
<b>FEMP</b>	Federación Española de Municipios y Provincias
<b>FVMP</b>	Federación Valenciana de Municipios y Provincias
<b>FVS</b>	Fons Valencià per la Solidaritat
<b>IECAH</b>	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
<b>IVAJ</b>	Instituto Valenciano de la Juventud
<b>MAEC</b>	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
<b>NNUU</b>	Naciones Unidas
<b>OOMM</b>	Organismos multilaterales
<b>ONGD</b>	Organización No Gubernamental de Desarrollo
<b>PD</b>	Plan Director
<b>PMA</b>	Países Menos Adelantados
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PVCP</b>	Pacto Valenciano Contra la Pobreza
<b>RdC</b>	Rendición de cuentas
<b>SGCID</b>	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (MAEC)

- FEMP (2011). *Manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales, Federación Española de Municipios y Provincias*. FEMP.
- Gómez, C. (2007). *Los ODM y la cooperación Descentralizada*, Cuadernos Bakeaz, nº83.
- Gómez, C (2008). *Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las eell*. Cuadernos Bakeaz, nº89.
- Iborra, J. Santander, G. (2012). *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana*. Plataforma2015ymás.
- Iborra, J (2015). *La política de cooperación internacional para el desarrollo del Ayuntamiento de Quart de Poblet. Una apuesta desde la participación y el compromiso con el desarrollo*. Plataforma2015ymás, Càtedra UNESCO-Universitat de Valencia, Ayto. Quart de Poblet.
- Labaien I. y Unceta K. (2015) *Significado y alcance de la cooperación descentralizada. Un análisis del valor añadido y de la aportación específica de las CCAA del estado español*. Cuadernos de trabajo nº66. HEGOA
- Martínez I. y Sanahuja J.A. (2009) *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*. Fundación Carolina.
- Martínez, I. y Santander, G. (2011). *La cooperación descentralizada: aportaciones para la eficacia de la ayuda*. Revista Sistema, nº 220.
- Moreno, J. (2015) *Comprometidos con el mundo desde nuestro territorio. El valor de la cooperación internacional de nuestros municipios y comunidades autónomas*. Entreculturas
- VVAA. (2011). *La cooperación al desarrollo descentralizada. Una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*. HEGOA
- VVAA. (2012). *25 años de cooperación en Euskadi. La política de las instituciones públicas y el sistema vasco de cooperación*. HEGOA
- VVAA. (2012). *La coherencia de políticas para el desarrollo en España*. Plataforma2015ymás.
- VV.AA. (2015). *Orientaciones para la planificación de la cooperación en las entidades locales de la Comunitat Valenciana*. Plataforma2015ymás/Càtedra UNESCO de Estudios sobre el Desarrollo-UV
- VV.AA. (2015). *Orientaciones para la rendición de cuentas en materia de cooperación para el desarrollo para entidades locales de la Comunitat Valenciana*. Plataforma2015ymás/Càtedra UNESCO de Estudios sobre el Desarrollo-UV
- VVAA. (2009). *Los discursos de la accountability en el sistema de cooperación español*, GEDCE – Universitat Politècnica de València.

## Otros documentos consultados

- Evaluación Final Plan Director Cooperación Valenciana 2008-2011 (2013). Cooperación, Gestión y Desarrollo S.L.
- IECAH (2009). Informe de Evaluación de Conjunto sobre la acción humanitaria de la Generalitat Valenciana y el CAHE de la CV, 2000-2009. IECAH
- Decreto 201/1997 y Decreto 135/2010 del Consell, de bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo.
- Decretos de la GV de constitución del CVCD (1989 y 2008), CITCD (2009), CIDCD (2007) y CAHE (2013).
- FVS. Memorias Anuales 2003-2014 y Cuentas Anuales 2011-2013.
- FVS. Pla Estratègic 2014/2017 y Estratègia d'Educació per al Desenvolupament 2014/2017.
- Ley 6/2007, de 9 de febrero de la Generalitat Valenciana de la Cooperación al Desarrollo en la Comunitat Valenciana.
- Pacto Valenciano Contra la Pobreza (2009), e Informe de Seguimiento del PVCP (2011) Pobreza Zero y CVONGD.
- Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011, de la Generalitat Valenciana.
- Plan Director de la Cooperación Valenciana 2004-2007, de la Generalitat Valenciana.
- Textos bases anuales de convocatoria de subvenciones en materia de cooperación para el desarrollo de los ayuntamientos de Alicante, Castellón, Elche y Valencia; diputaciones de Alicante, Castellón y Valencia.
- CVONGD (2007a). Documento de diciembre de 2007 de comentarios al PD08/11.
- CVONGD (2004b). Documento de 26 de marzo de 2004 de aportaciones al PD4/07.
- CVONGD (2013) Líneas Básicas de la Política de la Consellería en materia de cooperación al desarrollo para el período 2014-2017
- CVONGD (2015) Medidas y propuestas para el programa electoral 2015, municipal y autonómico.
- CVONGD. Estatutos.
- Propuestas y alegaciones de la CVONGD a los siguientes documentos: I y II Plan Director de la Cooperación Valenciana; Ley de cooperación para el desarrollo de la CV; Decreto de Bases 135/2010; Decretos de constitución del CVCD, CITCD, CIDCD, CAHE; Propuesta de presupuestos anuales de la Generalitat.
- Sentencias 4/14 de 27 de mayo de 2014 del Tribunal Superior de Justicia de la CV y 277/2015 de 3 de junio de 2015 del Tribunal Supremo.

# ANEXO I: INFORMACIÓN CUANTITATIVA ADICIONAL

**Tabla A.** AOD desembolsada neta por CCAA, porcentaje sobre presupuestos consolidados (2011-2014).

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Media CCAA</b>	<b>0,27%</b>	<b>0,27%</b>	<b>0,26%</b>	<b>0,23%</b>	<b>0,12%</b>	<b>0,10%</b>	<b>0,09%</b>	<b>0,07%</b>
País Vasco	0,34%	0,41%	0,38%	0,43%	0,44%	0,52%	0,34%	0,38%
Asturias	0,33%	0,30%	0,25%	0,26%	0,28%	0,14%	0,13%	0,12%
Andalucía	0,28%	0,30%	0,29%	0,24%	0,06%	0,11%	0,17%	0,12%
Navarra	0,49%	0,48%	0,48%	0,47%	0,46%	0,35%	0,14%	0,11%
La Rioja	0,36%	0,31%	0,29%	0,31%	0,27%	0,04%	0,07%	0,06%
Cataluña	0,21%	0,22%	0,19%	0,17%	0,10%	0,07%	0,06%	0,05%
Castilla y León	0,14%	0,12%	0,13%	0,10%	0,11%	0,07%	0,05%	0,05%
Galicia	0,10%	0,09%	0,10%	0,09%	0,08%	0,07%	0,05%	0,04%
Aragón	0,16%	0,17%	0,18%	0,20%	0,14%	0,03%	0,08%	0,02%
Extremadura	0,20%	0,16%	0,24%	0,26%	0,20%	0,07%	0,26%	0,01%
Castilla - La Mancha	0,44%	0,39%	0,44%	0,40%	0,00%	0,01%	0,09%	0,01%
Baleares	0,57%	0,47%	0,42%	0,29%	0,05%	0,08%	0,04%	0,01%
Madrid	0,17%	0,21%	0,19%	0,19%	0,06%	0,07%	0,01%	0,01%
C. Valenciana	0,23%	0,46%	0,27%	0,16%	0,11%	0,04%	0,02%	0,01%
Cantabria	0,25%	0,21%	0,23%	0,08%	0,18%	0,01%	0,01%	0,01%
Canarias	0,26%	0,25%	0,21%	0,15%	0,04%	0,02%	0,01%	0,01%
Murcia	0,12%	0,11%	0,09%	0,04%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%

Fuentes: SGCID

**Tabla B.** AOD desembolsada neta por CCAA, cantidades absolutas (2011-2014).

Año	2007	2008	2009	2010
<b>Total CCAA</b>	<b>191.529.243</b>	<b>166.705.111</b>	<b>138.912.001</b>	<b>108.773.630</b>
Andalucía	14.588.908	31.110.744	45.944.161	30.626.300
Aragón	6.902.553	1.366.269	3.763.395	1.135.184
Asturias	11.374.076	6.130.014	5.086.475	4.370.134
Baleares	1.659.926	2.812.355	1.417.204	179.579
Canarias	2.403.002	1.770.931	870.058	918.909
Cantabria	3.933.283	248.130	240.960	247.040
Cataluña	33.005.358	18.858.634	15.152.103	14.344.474
País Vasco	44.699.622	54.529.606	31.296.262	38.906.371
Castilla - La Mancha	356.043	638.890	5.739.705	825.881
Castilla y León	9.154.381	5.814.366	4.245.880	4.123.667
Extremadura	9.166.574	3.085.422	10.978.359	590.764
Galicia	7.000.733	6.537.978	4.649.062	4.208.332
La Rioja	3.180.134	553.012	808.122	738.433
Madrid	10.538.489	14.665.305	1.326.296	1.207.376
Murcia	246.305	0	0	0
Navarra	18.263.294	13.381.672	5.260.584	4.059.368
C. Valenciana	17.020.942	6.443.333	3.196.195	3.342.638

Fuentes: SGCID

**Gráfico A.** Generalitat



Fuente: PACI.

**Tabla C.** Generalitat. Proyectos no financiados por insuficiencia de fondos en las convocatorias públicas.

Convocatorias	2012	2013	2014
Cooperación para el Desarrollo	43	30	7
Educación para el desarrollo	0	30	7

Fuente: Elaboración propia a partir de DOCV

**Tabla D.** Diputación de Valencia. ONGD más financiadas en las convocatorias de proyectos de cooperación (2011-2014)

ONGD	% 10 más financiadas	% 5 más financiadas
Fundación Vicente Ferrer	8,7%	8,7%
FARMAMUNDI	7,6%	7,6%
Fundació Pau i Solidaritat	7,2%	7,2%
Fundación MUSOL	6,2%	6,2%
Terrar Pacifico	6,2%	6,2%
FUDEN	5,4%	<b>35,8%</b>
CERAI	4,8%	
Asamblea Cooperación por la Paz	4,8%	
ACOEC	4,8%	
OXFAM -INTERMÓN	4,8%	
	<b>60,3%</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de BOPV

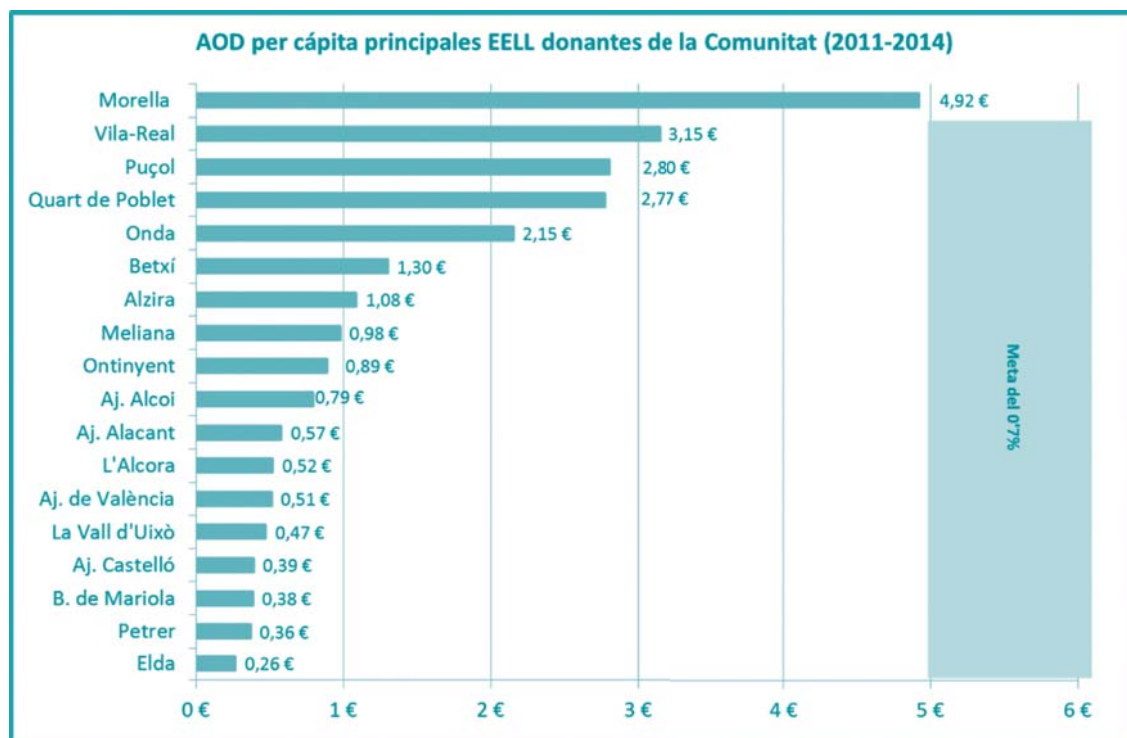
**Tabla E.** Diputación de Valencia ONGD más financiadas en las convocatorias públicas de EpD (2011-2014)

ONGD	% 10 más financiadas	% 5 más financiadas
Comité UNRWA	12,00%	12,00%
ACOEC	8,98%	8,98%
Comité España con ACNUR	8,88%	8,88%
FARMAMUNDI	7,99%	7,99%
GLOBALMON	7,57%	7,57%
Asamblea de Cooperación por la Paz	6,00%	<b>45,42%</b>
HABITÁFRICA	6,00%	
Fundación Mainel	5,85%	
Fundació Pau i Solidaritat PV	5,55%	
CRUZ ROJA	4,33%	
	<b>73,14%</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de BOPV



## Gráfico B.



Fuente: PACI, MINHAP y elaboración propia a partir información de aapp valencianas



## SOBRE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS



**La Plataforma 2015 y más** es una agrupación de organizaciones que promueve la participación ciudadana y la movilización social para demandar políticas coherentes con el desarrollo para todos los pueblos.

Defiende propuestas que dignifican a todas las personas en un mundo global que requiere de políticas globales que respeten y defiendan sus derechos. Y para que esto ocurra es necesario conocer la realidad, investigar las causas de la pobreza –y no sólo sus consecuencias– y la desigualdad, y ejercer presión política sobre los poderes públicos y organismos internacionales, de forma pacífica, propositiva y dialogante.

Fruto del trabajo de investigación y estudios de la Plataforma 2015 y más nació la **Editorial 2015 y más** donde, de manera independiente, se difunden y distribuyen los textos propios de nuestra actividad.

La divulgación de estos textos de análisis y propuestas para luchar contra la pobreza y construir un auténtico mundo en desarrollo se hace en torno a tres series temáticas:

- **El mundo en desarrollo** (agenda internacional de desarrollo y contexto global).
- **La política de desarrollo** (análisis de políticas de desarrollo y sistema de cooperación).
- **Las personas en el desarrollo** (participación de las organizaciones de sociedad civil y movimientos sociales).

A su vez, la Editorial 2015 y más presenta tres colecciones en las que aborda los temas que nos preocupan:

- **Títulos**
- **Cuadernos**
- **Papeles** (en formato digital)



## 24€ BAJO CERO

### La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana 2011-2014

El presente trabajo analiza la evolución de la cooperación para el desarrollo realizada por los gobiernos valencianos durante el periodo 2011/2014. El trabajo, que se centra de manera específica en la cooperación internacional que lleva a cabo la Generalitat y las entidades locales, da continuidad al estudio *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana*, donde se realizaba un análisis detallado de la cooperación desplegada hasta 2010 y ofrecía una visión panorámica de la evolución histórica de la cooperación valenciana desde su arranque en 1989.

El intenso proceso de desmantelamiento sufrido por las políticas de cooperación en la Comunidad Valenciana en los últimos años y el profundo descrédito generado por unos casos de corrupción sin precedentes en la historia de la cooperación descentralizada española exigen del conjunto de agentes valencianos de cooperación una actitud decidida y responsable hacia las políticas de desarrollo. Sin duda el contexto político actual, surgido tras las pasadas elecciones autonómicas y locales, ofrece una oportunidad para ello.

Una oportunidad que para dar frutos requiere de una lectura crítica del pasado a partir de la cual abordar colectivamente las principales limitaciones que ha mostrado el sistema valenciano de cooperación e identificar las potencialidades y capacidades de que dispone. Así, más allá de ofrecer una fotografía fija y una visión pretendidamente objetiva y aséptica de la realidad, el estudio actual pretende contribuir a esta reflexión crítica, generando conocimiento y señalando aquellos posibles consensos necesarios sobre los que empezar a construir una verdadera política pública de cooperación valenciana para el desarrollo.



LAS PERSONAS  
LA POLÍTICA  
EL MUNDO

