

LA COOPERACIÓ PER AL DESENVOLUPAMENT A LA COMUNITAT VALENCIANA

Juanjo Iborra

Guillermo Santander



2015
y más 

3

LA COOPERACIÓ PER AL DESENVOLUPAMENT A LA COMUNITAT VALENCIANA

Autors:

Juanjo Iborra, Guillermo Santander

Coordinació de la publicació:

Ignació Martínez

Disseny i maquetació:

Kren Studio

Rubén Galgo

José María San Antonio

Pedro Martínez

Editorial 2015 y más

ISBN: 978-84-940147-1-0

Depòsit legal: M-16329-2012

Impressió:

UNIGRÁFICAS

Esta publicació ha estat realitzada amb el suport financer de l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional per al Desenvolupament (AECID), a càrrec del Conveni 10CO1-117, "Investigació aplicada, comunicació social i participació ciutadana per al desenvolupament humà, mitjançant la promoció de la coherència de polítiques públiques basades en els drets humans, en l'equitat de gènere, en el respecte al medi ambient i en el comerç responsable". El contingut d'esta publicació és responsabilitat exclusiva dels seus autors i no reflectix necessàriament l'opinió de l'AECID.



Esta obra està sota una llicència de Creative Commons. Es permet lliurement copiar, distribuir i comunicar esta obra sempre que se'n reconega l'autoria i no s'use per a fins comercials. No es pot alterar, transformar o generar una obra derivada a partir d'esta obra. Per a veure una còpia d'esta llicència, visiteu <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>.



LAS PERSONAS
LA POLÍTICA
EL MUNDO

LA COOPERACIÓ PER AL DESENVOLUPAMENT A LA COMUNITAT VALENCIANA

Juanjo Iborra
Guillermo Santander

1	INTRODUCCIÓ	9
2	ANÀLISI DEL MARC INSTITUCIONAL	16
3	EVOLUCIÓ QUANTITATIVA DE L'AOB VALENCIANA	22
4	MARC LEGAL I NORMATIU	51
5	LA PLANIFICACIÓ DE L'AOB	85
6	ÒRGANS DE COORDINACIÓ I DE PARTICIPACIÓ	112
7	RENDICIÓ DE COMPTES	128
8	L'AOB VALENCIANA I L'AGENDA GLOBAL DE DESENVOLUPAMENT	137
9	CONCLUSIONS I RECOMANACIONS	164
10	ANNEXOS	183

Presentació

El present estudi *La cooperació per al desenvolupament a la Comunitat Valenciana* arreplega de forma sistemàtica i rigorosa l'evolució de la política de cooperació per al desenvolupament que realitzen les diverses administracions a la Comunitat, proporcionant al mateix temps una panoràmica general i una anàlisi detallada de les polítiques de cooperació que realitzen els diferents nivells de l'administració.

Des que el 1989 es posà en marxa el primer Programa de Cooperació de la Generalitat fins l'actualitat, la cooperació valenciana ha patit modificacions, impulsos, retrocessos i un important desenvolupament institucional i polític. I era hora per tant de comptar amb un estudi sistemàtic i precís que permetera analitzar tendències, reconèixer debilitats i oferir recomanacions clares per al futur d'una de les polítiques públiques més recolzades i demanades per la població valenciana.

La publicació d'este informe no pot ser més oportuna, tenint en compte que els efectes de la crisi financera i econòmica internacional estan agreujant especialment la situació crítica de les poblacions més vulnerables del planeta. Aquelles que ja eren víctimes directes de la desigualtat internacional, de la insostenibilitat ambiental, de l'exclusió i la pobresa extrema. Precisament aquelles persones a les quals estan dirigits els esforços realitzats per la política de cooperació per al desenvolupament. Esta política pública és la millor expressió de la responsabilitat de la ciutadania valenciana amb els seus semblants, independentment de quin siga el territori que habiten, reconeixent que ells són igualment ciutadans d'un món compartit.

Este informe és igualment oportú perquè la cooperació valenciana ha estat últimament portada de mitjans de comunicació per presumptes malversacions dels fons públics destinats a la mateixa. Per això l'informe també pot contribuir, des de l'anàlisi, la reflexió i un decidit compromís amb la transparència i la rendició de comptes, a obrir una finestra d'oportunitat per a millorar la política que vol i ha de ser expressió de la solidaritat internacional del poble valencià. A partir de la crítica raonada i raonable, de l'observació de debilitats persistents al llarg del temps, de les tendències insuficientment consolidades, els responsables polítics, membres del moviment ciutadà de solidaritat internacional i la ciutadania en general tenen en les seues mans un estudi d'altíssim valor per a influir i participar en la millora de la cooperació valenciana.

Este estudi forma part de la sèrie d'investigacions que la Plataforma 2015 i més ha posat en marxa amb la intenció d'oferir noves dades sobre les polítiques de desenvolupament que es realitzen des de les administracions públiques. El valor d'este informe no es limita a la professionalitat, coneixement i serietat de Juanjo i Guillermo, que han realitzat la investigació, sinó que té darrere seu el treball compromés i constant en el seu disseny, seguiment i discussió dels esborranys del grup d'organitzacions de la Plataforma 2015 i més al País Valencià, sense la participació del qual els resultats del treball no serien els mateixos.

L'aposta que la Plataforma 2015 i més realitza per la defensa de la cooperació com una política pública, que a més informe el conjunt de polítiques que tenen impacte en el desenvolupament dels pobles, incorpora la necessitat de realitzar investigacions com esta com a instruments fonamentals per a la coherència de polítiques amb els principis del desenvolupament. Desitgem que este informe servisca fonamentalment per aconseguir avançar amb coherència, eficàcia i rapidesa cap a un conjunt de polítiques públiques que contribuïsquen decisivament a generar alternatives de justícia i dignitat per a totes les persones.

Plataforma 2015 i més

Introducció

A. CONTEXTUALITZACIÓ I JUSTIFICACIÓ DE LA INVESTIGACIÓ

La cooperació descentralitzada s'ha consolidat en els últims anys com un espai destacat dins de l'ajuda oficial al desenvolupament (AOD) de l'Estat espanyol. La seua importància actual en el marc de l'AOD espanyola es deu no només al seu pes relatiu respecte al volum total de l'ajuda, sinó sobretot al fet que constituïx un model propi i diferencial de gestió de la cooperació. El model espanyol de cooperació descentralitzada no es definix exclusivament pels actors que la promouen, les administracions públiques de l'Estat no dependents de l'Administració central, sinó per les seues pròpies característiques i potencialitats que la diferencien clarament de la cooperació centralitzada: major proximitat amb la ciutadania, un paper destacat, entre altres agents socials, de les ONGD i uns instruments propis i específics de gestió de l'ajuda.

Una prova d'això que s'ha assenyalat en el paràgraf anterior es pot constatar si es consideren alguns indicadors que reflectixen les apostes de la cooperació descentralitzada davant de la cooperació central. D'una banda, la seua canalització de forma majoritària a través d'agents socials convertix la cooperació descentralitzada en un àmbit privilegiat per a fomentar la participació i la implicació social en qüestions de desenvolupament. Per una altra, com assenjala Carlos Gómez Gil (2007), la cooperació descentralitzada ha mostrat una tendència major al finançament d'intervencions dirigides a sectors socials bàsics, i per tant a concentrar-se en sectors prioritaris tant de la cooperació espanyola com alineats amb els ODM, i amb un percentatge menor d'ajuda vinculada. Finalment, si es considera el pes de la cooperació descentralitzada en alguns països receptors es pot comprovar que la cooperació descentralitzada constituïx una part substancial de l'AOD espanyola.

Taula 1:

Pes de l'AOD descentralitzada¹ espanyola en països seleccionats.

País	Coop. CC.AA.	Coop. EE.LL.	Coop. univers.	Total Coop. descentr.	Cooper. AGE	Total AOD espanyola
Bolivia	33,20 %	10,30 %	0,20 %	43,70 %	56,30 %	100 %
Ecuador	29,80 %	14,90 %	0,40 %	45,10 %	54,90 %	100 %
El Salvador	31,00 %	11,80 %	0,10 %	42,90 %	57,10 %	100 %
Guatemala	31,10 %	10,10 %	0,40 %	41,60 %	58,40 %	100 %
Nicaragua	21,50 %	9,70 %	0,40 %	31,60 %	68,40 %	100 %
Perú	24,00 %	11,30 %	0,40 %	35,70 %	64,30 %	100 %
Colòmbia	28,10 %	9,10 %	0,40 %	37,60 %	62,40 %	100 %
RD Congo	22,70 %	7,20 %	0,00 %	29,90 %	70,10 %	100 %
Cuba	16,30 %	14,60 %	2,00 %	32,90 %	67,10 %	100 %
Mèxic	14,90 %	11,40 %	1,10 %	27,40 %	72,60 %	100 %
Veneçuela	25,30 %	5,30 %	1,00 %	31,60 %	68,40 %	100 %
Territoris Palestins	46,20 %	4,30 %	0,00 %	50,50 %	49,50 %	100 %
Població Sahrauí	48,60 %	40,90 %	1,00 %	90,50%	9,50 %	100 %

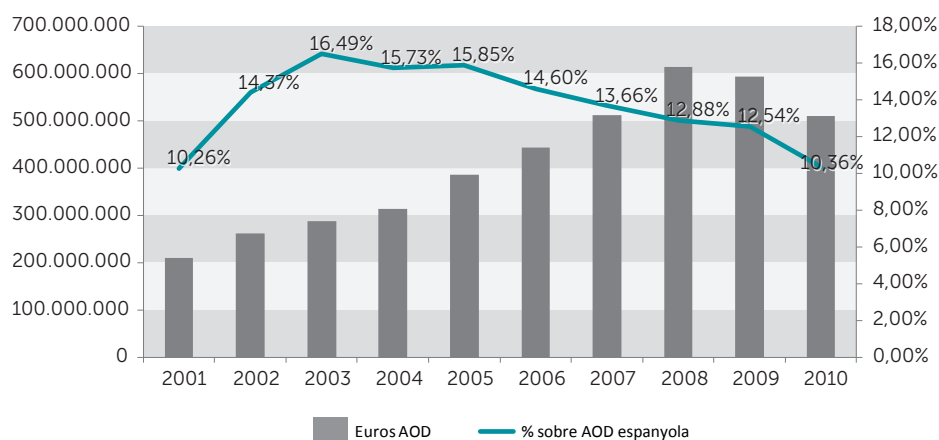
Font: II Pla director de la cooperació navarresa a partir del Ministeri d'Assumptes Exteriors i Cooperació. PACI 2010

En l'actualitat, i després d'uns primers anys de certa indeterminació i dificultat a incorporar la realitat de la cooperació descentralitzada al marc institucional de les po-

¹ En el PD de Navarra s'assumix com a cooperació descentralitzada tota aquella que no correspon a l'AGE. En este estudi limitarem este concepte a l'AOD executada o finançada per governs autonòmics, locals i provincials o institucions dependents d'estos, sense incloure-hi per tant la realitzada per universitats o altres agents de cooperació. En l'apartat dedicat a aspectes metodològics s'oferix més informació referent a això

lítiques internacionals i de cooperació del Govern central, la cooperació descentralitzada es troba plenament legitimada. Un element clau en esta normalització va ser l'aprovació de la *Llei de Cooperació Internacional per al Desenvolupament 23/1998* (LCID), que en el seu article 20 reconeix el paper de les comunitats autònomes i les entitats locals en matèria de cooperació internacional per al desenvolupament i estableix que la seua acció en esta matèria "es basa en els principis d'autonomia pressupostària i autoresponsabilitat en el seu desenvolupament i execució... [...]". A partir d'eixe moment s'inicia una nova etapa en la qual la coordinació i complementarietat entre els diferents actors de la cooperació oficial per al desenvolupament es converteix en un dels principals reptes de l'AOD espanyola.

Gràfica 1.
Evolució de l'AOD descentralitzada espanyola



Font: DGPOLDE

Des del 1989, any en què s'inicia el Programa de Cooperació de la Generalitat Valenciana, i sobretot a partir de la implicació social generada pel moviment 0,7% a mitjan dels noranta, l'AOD valenciana ha adquirit per les seues dimensions econòmiques un pes important dins de la cooperació descentralitzada de l'Estat espanyol. No obstant això, el nivell assolit quant a assignacions pressupostàries no s'ha reflectit en la creació d'un marc institucional estable i operatiu, i la definició de les polítiques de gestió, planificació i rendició de comptes de la cooperació valenciana es troba encara en un estat incipient i amb notables carències.

Síntoma d'això és la pràcticament nul·la elaboració d'estudis ² i informes que hagen aprofundit en l'anàlisi de les polítiques de cooperació desplegades des

² Resulta significatiu que dels setanta-un estudis i informes sobre diferents experiències de cooperació descentralitzada a l'Estat espanyol consultats per a la realització de l'Informe de Evaluación Cooperación Municipal Directa a través del Instrumento del Hermanamiento (DGPOLDE/CONFOCOS 2010) cap d'ells no tinga com a àmbit d'estudi la Comunitat Valenciana.

de la Comunitat Valenciana per a promoure amb les seues aportacions el debat i l'orientació a l'acció de les administracions i governs en matèria de cooperació internacional per al desenvolupament. L'única publicació rellevant sobre l'AOD valenciana va ser el *Llibre Blanc de la Cooperació per al Desenvolupament-Comunitat Valenciana*. Elaborat a instància de la Generalitat el 2003, el Llibre Blanc constituïx un document de 560 pàgines amb una profusa informació gràfica de l'AOD del període 1995-2000, una sèrie d'articles teòrics sobre diversos aspectes de la cooperació i unes conclusions i recomanacions que se "sintetitzen" en 256 propostes de treball. A pesar de l'esforç que va suposar l'elaboració del Llibre Blanc, que va comptar amb la participació de tècnics i representants de diverses administracions públiques, universitats i ONGD, després de la seua publicació no es va generar cap agenda de treball per a tractar de manera progressiva i col·lectiva les línies de treball proposades. Més que un document d'anàlisi i d'estudi de l'AOD valenciana orientat a generar aprenentatge i a facilitar la posada en marxa d'iniciatives per a millorar la qualitat de l'ajuda, semblava que el Llibre Blanc va ser concebut principalment com un instrument de visualització i legitimació de la cooperació valenciana³.

Este estudi tracta d'aportar alguna llum sobre la cooperació valenciana, tot contribuint a mitigar el buit existent fins a hui, així com a animar a la realització de nous estudis que complementen el que s'ha arreglat en este treball i que aprofundisquen en la reflexió sobre les polítiques de cooperació de la Comunitat Valenciana.

B. ASPECTES METODOLÒGICS

Encara que des d'algunes anàlisis teòriques es considera cooperació descentralitzada la realitzada per qualsevol entitat privada o pública diferent de l'AGE, la qual cosa inclou, a més dels governs locals la realitzada per universitats i per organitzacions de la societat civil mitjançant recursos propis, en el present estudi ens limitem a la definició de cooperació descentralitzada com aquella AOD executada o finançada per governs locals, provincials i autonòmics.

D'altra banda, la inexistència d'estudis previs sobre la cooperació valenciana ha fet que les fonts consultades hagen estat fonamentalment primàries (textos legislatius, documents de convocatòries, documents de planificació, etc.). Esta anàlisi documental s'ha completat amb la informació recaptada mitjançant un total de dihuit entrevistes i la realització de quatre entrevistes grupals. En els annexos 6 i 7 s'inclou una relació de les persones entrevistades, així com la relació de documentació i bibliografia analitzades i consultades per a la realització de l'estudi.

La principal font d'informació quantitativa per a l'elaboració d'este informe ha estat la base estadística de DGPOLE⁴, que es nodrix de la informació que

³ A pesar de comptar amb un format electrònic distribuït en el seu moment, el Llibre Blanc no es troba accessible en cap pàgina web.

⁴ En l'actualitat Subdirecció General de Planificació i Avaluació de Polítiques de Desenvolupament (SGPOLDE)..

arreplega la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) des del 2005 sobre la cooperació al desenvolupament realitzada per les entitats locals espanyoles. Per això, el gruix de l'anàlisi relativa a les entitats locals s'ha centrat en el període 2005-2010, anys en els quals hi ha informació disponible referent a això, mentre que en el cas de la Generalitat l'estudi quantitatiu s'ha remuntat, per a cada ítem analitzat, al primer any d'existència de dades en la base estadística de DGPOLDE.

L'equip investigador, amb l'objectiu de suplir els buits de les bases estadístiques oficials (DEPOLDE i FEMP), va elaborar i va remetre un qüestionari a un total de vint entitats locals i provincials de la Comunitat, totes elles amb una població superior a trenta mil habitants, recaptant informació de deu d'estes. En l'annex 5 les taules A10 i A11 reflectixen la informació disponible i les diferents fonts consultades.

Per tal de facilitar la comprensió i evitar possibles confusions s'han utilitzat els termes "AOD valenciana" i "cooperació valenciana" per a referir-nos al conjunt de l'ajuda aportada per les administracions públiques de la Comunitat. Quan s'al·ludix al total de l'AOD valenciana s'està computant el conjunt de les administracions públiques valencianes –Generalitat Valenciana, diputacions provincials i ajuntaments– sobre les quals hi ha informació d'AOD desembossada (vegeu annex 5 per a consultar de manera detallada la informació disponible per actor). Per a citar les aportacions de cadascun dels actors s'ha utilitzat sempre el nom de l'administració pública al·ludida.

En l'apartat dedicat a analitzar el conjunt de les entitats locals valencianes –diputacions provincials i ajuntaments–, les xifres de l'AOD total integren la informació de DGPOLDE, junt amb l'existent en la base de dades de la FEMP i l'aportada per determinades entitats locals a l'equip d'investigació de manera directa. Per als càlculs de distribució per agent, nivell de renda, regió geogràfica o sector, la informació utilitzada és exclusivament la reportada per DGPOLDE, el tractament estadístic de la qual permetia realitzar estes anàlisis de manera estandarditzada.

Per al càlcul de l'AOD valenciana no ha estat possible incorporar les dades relatives a les aportacions del FVS. La dificultat rau en el fet que ni la base estadística de DGPOLDE ni la FEMP incorporen estes aportacions, i reflectixen únicament aquelles aportacions al FVS informades de manera individual pels ajuntaments membres. Atés que computar l'execució anual de l'AOD del FVS suposaria duplicar les aportacions d'algunes EELL, s'ha decidit no afegir estes xifres. Això pot significar un càlcul a la baixa en uns 300.000 euros anuals equivalents a un màxim de l'1% del total de l'AOD l'any de major aportació i un 0,4% l'any de menor aportació en relació amb el conjunt de l'AOD valenciana (un 0,6% del total de l'AOD del període 2005/2010).

Per al correcte tractament de la informació estadística disponible ha estat necessari revisar algunes dades facilitades, ja que mostraven errors de codificació significatius. Concretament, estes modificacions s'han fet en relació amb

alguns assentaments corresponents a la modalitat de gestió de l'AOD (directa/indirecta), aplicació de despeses administratives i de funcionament, i tipologia de les accions.

El terme "actors de cooperació" ha estat emprat per a referir-nos exclusivament a les administracions públiques valencianes (incloent el FVS). En contraposició, s'ha emprat "agents de cooperació" en referència a ONGD, universitats, sindicats, etc., excloent de tal concepte els governs locals, provincials i autonòmics.

Els objectius del present estudi contemplaven l'anàlisi detallada de nou actors de la cooperació valenciana: Generalitat, les tres diputacions provincials, els ajuntaments d'Alacant, Castelló, Elx i València, i el Fons Valencià per la Solidaritat. No obstant això, les limitacions trobades han impedit aprofundir en alguns continguts previstos. Concretament, l'absència de dades en la base estadística de DGPOLDE i la FEMP respecte a l'execució anual de l'AOD de la Diputació de València i el FVS ha impedit realitzar una anàlisi quantitativa de l'AOD de les dues institucions. Encara que l'equip investigador va sol·licitar als dos actors informació quantitativa, la falta de resposta no va permetre incorporar i analitzar estes dades. D'altra banda, la impossibilitat de reunir-nos amb l'Ajuntament de València, a pesar de les sol·licituds realitzades, ha condicionat l'obtenció d'informació qualitativa rellevant respecte a les polítiques de cooperació desplegades, per la qual cosa l'anàlisi d'este actor s'ha vist molt condicionada. En relació amb la Generalitat, s'han tramitat quatre sol·licituds en les quals es requeria diversa informació necessària per a l'anàlisi en profunditat. Però algunes informacions fonamentals, com ara la referida a la gestió dels fons d'emergència destinats a Haití, no han estat facilitades, la qual cosa ha impedit reflectir alguns aspectes importants de la gestió de l'AOD de la Generalitat.

C. ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓ

L'estudi s'articula en deu capítols a través dels quals s'analitzaran aspectes que es consideren fonamentals per a descriure i facilitar la comprensió sobre les polítiques de cooperació dels principals actors de la Comunitat Valenciana. En el tractament de cadascun d'ells es posa una èmfasi especial en la Generalitat, tant pel seu pes específic respecte al total de l'AOD valenciana com pel seu paper com a entitat amb capacitat i iniciatives de coordinació i orientació del conjunt de la cooperació descentralitzada valenciana.

El capítol primer correspon a esta introducció en la qual es justifica i contextualitza l'estudi en la conjuntura actual de la cooperació descentralitzada i especialment de la cooperació valenciana. A més, s'hi expliciten els aspectes metodològics seguits per a la seua elaboració, així com les limitacions i obstacles trobats.

L'anàlisi dels continguts es realitza en els capítols segon a huité. El capítol segon es dedica a l'anàlisi del marc institucional de l'AOD en cadascun dels

actors objecte d'estudi. En el capítol tercer es fa una anàlisi de la informació quantitativa més rellevant per a conèixer les tendències i prioritats de l'AOD de la Comunitat, i s'estudien les dades de manera agregada per al conjunt d'actors i amb anàlisis individualitzades per a cadascun dels actors seleccionats. Els següents capítols es dediquen respectivament a l'anàlisi del marc normatiu; la planificació; els òrgans de coordinació i participació; i els sistemes de rendició de comptes de la cooperació valenciana. El capítol huité es dedica a l'estudi de la cooperació valenciana i la seua inserció i connexió amb l'agenda global de desenvolupament. En tots ells s'ha analitzat separadament l'AOD de la Generalitat i la desplegada per les entitats locals i provincials.

En els casos que s'ha considerat d'utilitat per a l'estudi s'han fet anàlisis comparatives entre algunes regulacions i indicadors de l'AOD valenciana i altres comunitats autònomes, amb la finalitat d'obtindre una visió de context més àmplia i poder valorar la situació de la cooperació valenciana en el marc de la cooperació descentralitzada de l'Estat espanyol.

El capítol nové es dedica a la recopilació i sistematització de les principals conclusions de l'estudi. Finalment, s'ha inclòs un capítol d'annexos on s'inclou informació quantitativa rellevant que pel seu volum podria dificultar la lectura de l'estudi; les referències bibliogràfiques i fonts consultades, així com un llistat de les entrevistes realitzades i els acrònims utilitzats en la redacció l'estudi.

Anàlisi del marc institucional

Les característiques socioeconòmiques de la Comunitat Valenciana i la seua articulació administrativa condicionen i determinen el pes específic de la cooperació valenciana respecte al conjunt de l'Estat espanyol i la seua distribució dins de la mateixa comunitat autònoma. La Comunitat Valenciana, per la seua població total i pes econòmic, és una de les comunitats autònomes amb majors dotacions pressupostàries i, en conseqüència, es troba entre les comunitats que en xifres absolutes hauria d'aportar una major quantitat d'AOD al conjunt de l'ajuda espanyola. D'altra banda, internament, l'enorme distància entre els pressupostos de la Generalitat respecte a les administracions locals i diputacions dibuixa un mapa de la cooperació valenciana on un únic actor aporta el 85%⁵ del total de l'AOD valenciana, marcant així importants distàncies respecte a la resta d'actors de la cooperació descentralitzada valenciana.

Esta preponderància de la Generalitat en l'econòmic es veu reflectida també en la desigual evolució dels marcs normatius i reguladors de l'acció en matèria de cooperació per al desenvolupament que mostra la comunitat. L'ampli marc institucional i normatiu del que s'ha dotat la Generalitat contrasta amb el desenvolupat per la resta d'administracions locals i provincials que a penes han desenvolupat un marc normatiu propi, més enllà de les bases anuals de convocatòria, ni avançat en la creació d'instruments de planificació de l'ajuda. A excepció dels consells de cooperació, que de manera desigual i amb diferents graus d'eficàcia s'han creat en les entitats locals, només l'Ajuntament d'Elx ha elaborat una política de cooperació basada en la planificació, l'execució directa i la prioritització sectorial i geogràfica de la seua ajuda oficial.

⁵ Com pot veure's en el capítol III, la Generalitat va aportar el 85,86% del total de l'AOD valenciana del període 2005-2010.

Quadre 1.

Cronologia de l'AOD de la Comunitat Valenciana

Abril 1989	Creació del Programa de Cooperació Internacional per al Desenvolupament de la Generalitat adscrit a la Conselleria de Treball i Seguretat Social
Juny de 1989	Creació del Consell Assessor del Programa de Cooperació de la Generalitat
	Primera convocatòria en matèria de cooperació per al desenvolupament de la Generalitat
1992	Es constituïx la Coordinadora Valenciana d'ONGD
	Es crea el Fons Valencià per la Solidaritat
Octubre 1994	Acampades en diverses ciutats per a exigir el 0,7% a governs locals i autonòmics
1995	Primera convocatòria de projectes de cooperació de l'Ajuntament de Castelló.
1996	Primera convocatòria de projectes de cooperació de l'Ajuntament d'Elx
	Creació del Consell de Cooperació de l'Ajuntament d'Elx
	Creació del Consell de Cooperació de la Diputació de València
	Primera convocatòria de projectes de cooperació de l'Ajuntament de València
	El Programa de Cooperació de la Generalitat s'adscriu a la Conselleria de Presidència
1997	Primera convocatòria de projectes de cooperació de la Diputació de Castelló
1999	Inici del programa de cooperació directa de l'Ajuntament d'Elx amb Guinea Bissau.
Juny 2000	Constitució del Comitè Permanent d'Acció Humanitària i Emergència de la CV
Març 2003	Creació per la Generalitat de l'Agència Valenciana de Cooperació per al Desenvolupament
Juny 2003	Última reunió del Consell Assessor del Programa de Cooperació de la Generalitat
Desembre 2003	Supressió de l'Agència Valenciana de Cooperació per al Desenvolupament
Maig 2004	Aprovació del primer Pla Director de Cooperació de la Generalitat (PD04/07)(PD04/07)
Febrer 2007	Aprovació de la Llei de Cooperació per al Desenvolupament de la Comunitat Valenciana

Juny 2007	El Programa de Cooperació s'adscriu a la Conselleria d'Immigració i Ciutadania
Novembre 2007	Creació de la Comissió Interdepartamental de Cooperació de la Generalitat
Desembre 2007	Aprovació del Pla Director de Cooperació 2008/2011 de la Generalitat
Abril 2008	Creació del Consell Valencià de Cooperació de la Generalitat
Gener 2009	Creació de la Comissió Interterritorial de Cooperació de la Generalitat
Juny 2011	El Programa de Cooperació s'adscriu a la Conselleria de Justícia i Benestar Social

GENERALITAT

Encara que amb retard respecte a altres comunitats autònomes, la Generalitat s'ha dotat d'un marc normatiu i de planificació bastant complet: la Llei de Cooperació Valenciana com a marc general d'actuació i rector de la resta de disposicions reguladores, junt amb un sistema de planificació complet dotat de plans directors quadriennals i plans anuals, i les diverses línies de subvenció consolidades en els últims anys. D'altra banda, en matèria de participació i coordinació de l'ajuda, la Generalitat ha articulat, encara que també recentment, un complet sistema compost per tres òrgans de coordinació de l'ajuda: la *Comissió Interdepartamental*, la *Comissió Interterritorial* i el *Comitè d'Acció Humanitària i Emergència*, i un òrgan de participació, el *Consell Valencià de Cooperació*, que al seu torn s'ha dotat de diversos grups de treball per analitzar aspectes concrets de la cooperació valenciana.

Diversos factors expliquen la tardana gènesi del marc institucional i normatiu de la cooperació per al desenvolupament de la Generalitat, a pesar de ser una de les primeres comunitats autònomes en dotar-se d'un Programa de Cooperació per al Desenvolupament, així com el seu escàs nivell de cohesió interna i certa indeterminació en aspectes fonamentals de la planificació i gestió de l'ajuda. Un d'ells ha estat la itinerància de les competències en matèria de cooperació per diverses conselleries i els diferents rangs institucionals de l'òrgan gestor, i un altre la falta d'estabilitat del personal directiu i funcional responsable de la gestió del Programa de Cooperació de la Generalitat.

En els seus inicis, el Programa de Cooperació va estar adscrit a la *Conselleria de Treball i Assumptes Socials*. A partir de l'any 1996 el Programa de Cooperació s'adscriu a la *Conselleria de Presidència de la Generalitat* a través de la Direcció General de Cooperació per al Desenvolupament, on va restar fins l'any 2007. Un fet destacat en este període és la creació, i supressió, el 2003, de l'Agència Valenciana de Cooperació per al Desenvolupament (AVCD). Durant la seua

efímera existència, l'AVCD no es dota de cap estructura, ni organigrama diferencial, ni per descomptat d'uns estatuts de regulació i gestió propis. L'única novetat és que les resolucions que anteriorment eren signades per la Direcció General passen a ser signades per la directora de l'Agència, càrrecs que recauen en la mateixa persona. L'AVCD es va crear amb la Llei de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera, i d'organització de la Generalitat Valenciana, de desembre del 2002, que acompanyava els pressupostos aprovats per al 2003, i es va suprimir un any després, amb la Llei 16/2003, de 17 de desembre. En juny del 2007 es crea la Conselleria d'Immigració i Ciutadania (posteriorment Conselleria de Solidaritat i Ciutadania), que assumix les competències en matèria de cooperació, la qual es convertix, quatre anys després, el 2011, en una àrea dins de la Direcció General d'Integració i Cooperació integrada en la Conselleria de Justícia i Benestar Social.

A este canvi d'ubicació i de rang de la cooperació en l'organigrama de la Generalitat s'ha sumat una mobilitat considerable del personal directiu i tècnic adscrit al Programa de Cooperació. Des de l'any 1999, que es va crear una Direcció General amb competències exclusives en cooperació, fins l'actualitat s'han succeït cinc⁶directors/es generals en el càrrec. En el mateix període s'ha substituït fins en quatre ocasions tots els quadres mitjans de caràcter funcional: prefectura d'àrea i dues prefectures de servei.

Pel que fa al personal tècnic especialitzat en cooperació, la seua estabilitat tampoc no ha estat major, entre altres raons per la seua dependència de contractacions externes a través de terceres empreses. La Generalitat comença a dotar-se de personal tècnic especialitzat en matèria de cooperació a partir de l'any 2004, mitjançant contractacions externes i el personal en pràctiques professionals a través del programa de beques. El 2004, a més del personal funcional, compta amb tres tècnics/ques contractats i tres persones becades. El 2006 l'Àrea de Cooperació de la Generalitat compta amb sis tècnics/ques externs contractats i el personal en beques s'ha elevat a sis, la qual cosa representa aproximadament la meitat de la plantilla. Durant el període estudiat la Generalitat Valenciana ha contractat de manera successiva els serveis de dues empreses consultores i de dues fundacions dependents de la mateixa Generalitat, que han aportat el personal tècnic especialitzat en matèria de cooperació de la Direcció General de Cooperació. La mobilitat i la falta d'estabilitat del personal tècnic ha estat constant, i el 2010 va ser un any decisiu en esta pèrdua de capital humà amb l'eixida de cinc tècnics/ques que prestaven serveis des del 2004 i el 2006. Encara que s'ha sol·licitat informació de l'organigrama del personal directiu i tècnic adscrit al Programa de Cooperació de la Generalitat, l'actual Àrea de Cooperació, la Generalitat no ha facilitat cap informació referent a això.

D'altra banda, tot i que la Generalitat ha promogut des de l'any 2003 un im-

⁶ En febrer del 2012 es produïx el cessament –després de ser detingut i imputat amb diversos càrrecs– i substitució del quart director general de Cooperació, la qual cosa suposa la successió de cinc directors/res generals des de l'any 1999, tres dels quals en el període 2008-2012.

portant procés de formació de personal especialitzat en matèria de cooperació mitjançant dos programes de beques en l'exterior, a través d'AECID i PNUD, que han facilitat la incorporació d'un nombre significatiu de persones en els dos organismes, la mateixa Generalitat no ha aprofitat estos recursos humans qualificats per a enfortir les seues capacitats tècniques.

ENTITATS LOCALS I PROVINCIALS

Entre els actors de la cooperació descentralitzada de la Comunitat Valenciana destaca el Fons Valencià per la Solidaritat (FVS), que es constituïx l'any 1992 i és un dels primers fons de cooperació municipal de l'Estat espanyol. Actualment formen part del FVS 118 ajuntaments i 8 mancomunitats de municipis. Estes xifres representen el 21% de les entitats locals valencianes i sumen una població total d'1.608.106 persones, cosa que suposa el 31,46% de la població de la Comunitat Valenciana⁷. A més de comptar amb administracions públiques associades, el FVS contempla la figura d'entitat col·laboradora, i entre elles destaquen la Generalitat Valenciana, que té la Presidència d'Honor del FVS, altres administracions públiques com ara les Corts Valencianes, les tres diputacions provincials, quatre universitats públiques valencianes, el Consell de la Joventut de la Comunitat Valenciana, els consells de la joventut de quatre municipis i altres institucions de diferent naturalesa com ara l'Institut Valencià de la Joventut, la FVMP, la Fundació Bancaixa, FUNDAR i Caixa Ontinyent.

El FVS disposa dels seus propis mecanismes de gestió de l'AOD, amb un marc normatiu bàsic constituït pels seus estatuts i unes bases per a la concessió de subvencions a projectes de cooperació. Encara que ha manejat un pressupost relativament alt, el FVS no disposa de documents de planificació estratègica encara que, com s'analitzarà posteriorment, ha aplicat uns criteris de concentració i especialització d'acord amb la seua naturalesa. En l'actualitat el FVS estudia la possibilitat de modificar els seus estatuts, vigents en allò fonamental des de fa vint anys, per tal d'adaptar-los al seu funcionament actual i articular noves instàncies de treball com ara la creació d'un consell de tècnics municipals que permeta una relació més estable entre l'equip tècnic del FVS i els municipis, i que facilite espais de participació i implicació entre els membres del FVS.

Institucionalment, el FVS compta amb una Junta Executiva composta per quinze membres elegits per l'Assemblea General de Socis. La Junta Executiva té un mandat de quatre anys i compta amb presidència, vicepresidència, tresoreria, secretaria i onze vocalies. La composició de la Junta Executiva sempre ha inclòs representants de diferents forces polítiques. Quant a l'Oficina Tècnica, fins l'any 2008 estava composta per un gerent, tres prefectures d'àrea (Cooperació, Comunicació/Sensibilització i Econòmica) i dues persones en tasques administratives. El 2009 s'incorpora una persona com delegada a El Salvador. A partir del 2010 s'inicia un procés de reorganització per a redimensionar l'Oficina Tècnica a les necessitats de treball i ajustar-la a la disminució de recursos econòmics, i actualment està configurada per quatre persones. La delegació a

⁷ Font: pàgina web del FVS: www.fonsvalencia.org.

el Salvador va cessar en acabar l'execució dels projectes a què estava vinculada.

Quant a les entitats locals i provincials amb pressupostos computables com a AOD, d'acord amb la base de dades de la FEMP, la Comunitat Valenciana compta amb seixanta actors de cooperació: les tres diputacions provincials, cinquanta-sis ajuntaments i una mancomunitat de municipis. D'estos, vint-i-un formen part al seu torn del FVS, per a realitzar cooperació tant de manera individual com a través d'aportacions voluntàries al FVS. Amb això es pot afirmar que un total de noranta-set administracions públiques, incloent-hi entitats locals, provincials i mancomunitats de municipis, han realitzat durant el període estudiat alguna contribució computable com a AOD. Tot considerant exclusivament els municipis, la xifra d'entitats amb pressupostos d'AOD representa un 18% dels municipis de la Comunitat.

En l'àmbit institucional la norma entre les entitats locals i provincials, a causa de la seua grandària i capacitat econòmica però també dels escassos pressupostos dedicats a cooperació, és que la responsabilitat política de cooperació siga compartida amb altres àrees de gestió. De la mateixa manera, el personal tècnic adscrit a la gestió de l'AOD resulta en termes generals insuficient i, excepte algunes excepcions com ara la Diputació i els ajuntaments de València i Elx, assumix també altres funcions, per regla general dins de l'àrea de benestar social.

L'Ajuntament de València és l'entitat local amb més personal assignat al seu programa de cooperació. D'acord amb el Pla Nord-Sud 2009-2013⁸, compta amb sis persones: dos tècnics/ques mitjans de Serveis Socials, un treballador/a social, dos administratius/ves i un auxiliar administratiu/va. L'Ajuntament d'Elx i la Diputació de València han estat les úniques administracions que han reforçat la seua estructura tècnica mitjançant personal extern especialitzat en cooperació. Des de l'any 1996 l'Ajuntament d'Elx ha comptat, a més de la plantilla dedicada a la Regidoria de Joventut i Cooperació, amb dues persones externes dedicades en exclusiva al programa de cooperació. En l'actualitat l'Ajuntament d'Elx no compta amb personal extern, encara que ha reforçat la seua plantilla amb una persona dedicada en exclusiva al programa de cooperació. Per la seua banda, la Diputació de València reforça l'única persona dedicada a la gestió del programa de cooperació i programes europeus amb la contractació d'una empresa externa que dona suport al procés d'avaluació prèvia dels projectes presentats a la convocatòria anual de subvencions.

⁸ La informació s'extrau del PNS09/11 de l'Ajuntament de València i no ha pogut ser contrastada directament en no haver estat possible realitzar l'entrevista programada.

Evolució quantitativa de l'AOD valenciana

1. L'AOD VALENCIANA

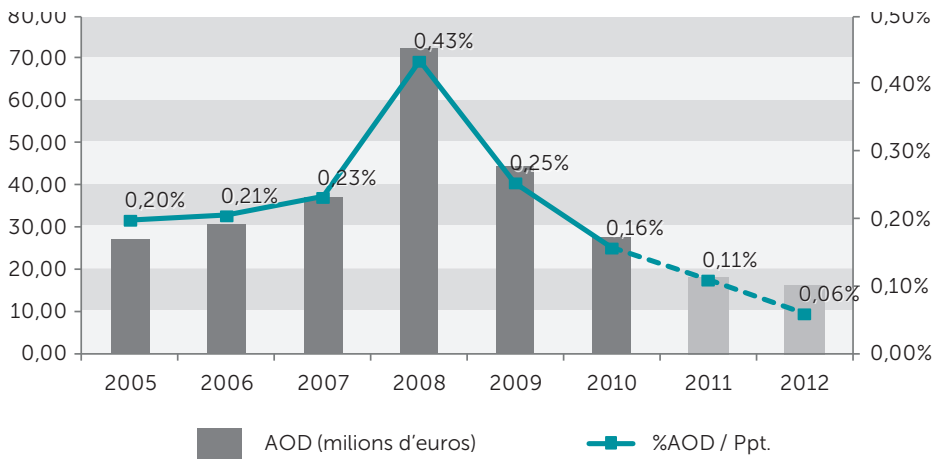
L'ajuda desembossada pel conjunt de les administracions públiques valencianes va registrar un progressiu increment entre els anys 2005 i 2007, passant dels 27,07 als 36,92 milions d'euros en el transcurs d'eixos anys (gràfica 2). Este increment es va veure especialment aguditzat el 2008, any en el qual l'AOD valenciana va superar els 72 milions d'euros. No obstant això, a partir del 2009 comença una tendència marcadament descendent, fins a situar-se el 2010 –amb 27,37 milions d'euros– en nivells propers al registrat el 2005. Segons les previsions realitzades, esta tendència sembla agreujar-se el 2011, caient fins a 18,22, i el 2012, on l'AOD valenciana podria descendir fins els 16,18 milions d'euros⁹.

Esta evolució és encara més marcada si s'atén el comportament de l'ajuda valenciana en termes relatius. El pes de l'AOD valenciana sobre el pressupost manejat es va incrementar des del 0,20% fins el 0,23% entre 2005 i 2007, per a disparar-se fins el 0,43% e. 2008¹⁰. Novament, a partir del 2009 es detecta un marcat descens que va fer caure fins el 0,16% el 2010 el pes de l'ajuda sobre el pressupost, la qual cosa situa l'esforç realitzat per davall del registrat el 2005. De nou esta tendència sembla que s'agreuja a partir del 2011, caient fins al 0,11%, i, de manera especialment severa, el 2012, en el qual el pes de l'AOD valenciana sobre el pressupost se situaria en el 0,06%.

Gràfica 2. Evolució de l'AOD valenciana

⁹ Totes les dades oferides al llarg de l'estudi per al 2011 i el 2012 són estimacions realitzades a partir de la informació preliminar disponible i, per tant, han de prendre's amb caràcter merament orientatiu, en no tractar-se de dades encara consolidades.

¹⁰ En tot l'estudi, quan es fa referència al pes de l'AOD sobre el pressupost, es prenen com a referència les despeses totals reflectides en els pressupostos consolidats oferits pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.



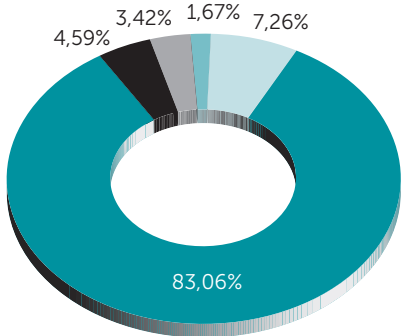
Font: DGPOLDE, FEMP, MEH i informació aportada per ajuntaments.

Com és lògic esperar d'acord amb la grandària del seu pressupost, la Generalitat Valenciana és l'actor amb major pes en el conjunt de l'AOD valenciana, tot aportant el 85,84% del total dels fons desembossats en el període 2005-2010, mentre que les entitats locals van ser responsables del 14,16% restant.

D'altra banda, les ONGD es van erigir en el principal agent canalitzador de l'ajuda valenciana, encarregant-se de la gestió del 83,06% dels fons desembossats en el període 2005-2010 (gràfica 3). Les administracions públiques van assumir l'execució directa del 7,26% d'estos recursos, mentre que altres actors, com ara les universitats (4,59%) i els organismes multilaterals (3,42%), van tindre també una presència significativa en la gestió de l'ajuda valenciana.

Gràfica 3.
 Distribució de l'AOD valenciana per vies de canalització (2005-2010)

Pel que fa a la distribució de l'ajuda valenciana en funció del nivell de renda del país soci, cal assenyalar que quasi dos terços de l'AOD desembossada per les



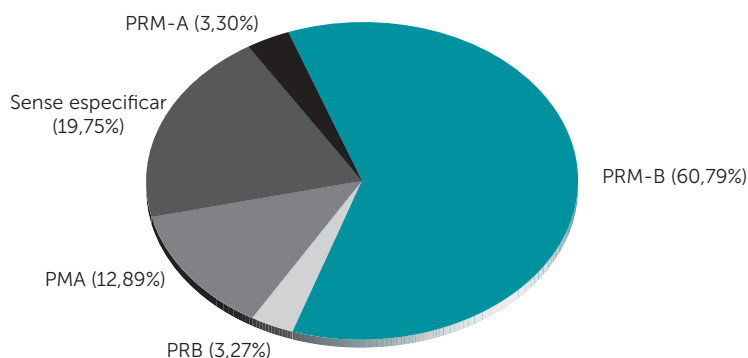
Font: DGPOLDE

■ Directa ■ Via ONGD ■ Universitats ■ OOMM ■ Altres

administracions públiques valencianes en el període 2005-2010 va tindre com a destinació un País de Renda Mitja (PRM). En concret, el 60,79% es va dirigir a Països de Renda Mitjana-Baixa (PRM-B), mentre que un 3,30% ho va fer a Països de Renda Mitjana-Alta (PRM-A) (gràfica 4). Els Països Menys Avançats (PMA) apareixen com el segon grup receptor per nivell de renda, i són destinataris del 12,89% de l'ajuda valenciana en este període, mentre que els Països de Renda Baixa (PRB) van rebre el 3,27% dels recursos.

Gràfica 4.

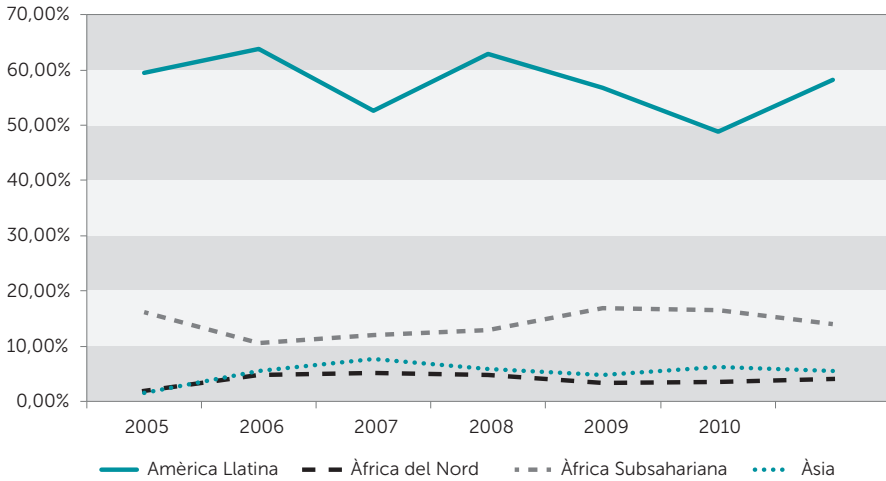
Distribució de l'AOD valenciana per nivell de renda del receptor (2005-2010)



Font: DGPOLDE

El fort pes dels PRM es relaciona estretament amb la preferència que l'ajuda valenciana mostra cap als països llatinoamericans, que en la seua pràctica totalitat pertanyen a este grup per nivell de renda. Així, Amèrica Llatina és la principal regió receptora de fons d'AOD de les administracions públiques valencianes, a la qual van destinar el 58,26% dels seus recursos els anys 2005-2010. Àfrica Subsahariana apareix com la segona regió receptora, amb el 14,03%, seguida per Àsia (5,53%) i el Nord d'Àfrica (4,14%). Es tracta d'una distribució regional que no ha mostrat oscil·lacions significatives en els últims anys: Amèrica Llatina s'ha mantingut de manera permanent en la franja del 50-60%, Àfrica Subsahariana al voltant del 10-20% i el Nord d'Àfrica en xifres properes al 3-5% (gràfica 5). Àsia és la regió on s'aprecia un major canvi, en passar de l'1,62% al 6,24% entre 2005 i 2010.

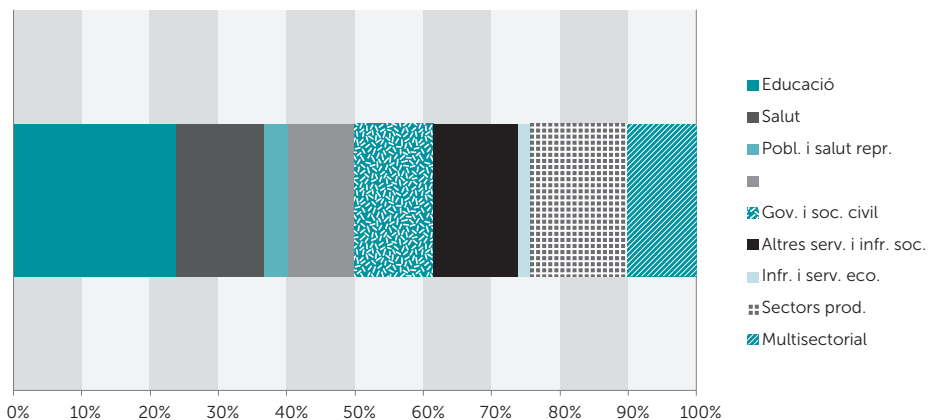
Gràfica 5.
Distribució regional de l'AOD valenciana



Font: DGPOLDE

Quant als principals àmbits de treball, tres quartes parts de l'ajuda desembossada per les administracions públiques valencianes en el període 2005-2010 va tindre com a destinació activitats lligades a les infraestructures i els serveis socials. Dins d'estos, l'educació va ser el principal sector de treball, tot concentrant el 23,78% dels recursos, seguida per salut (13,03%) i govern i societat civil (11,41%) (gràfica 6). Per la seua banda, a sectors productius es va dirigir el 14,08% dels recursos d'ajuda desembossats en este període, mentre que el 10,23% es va dedicar a intervencions de tipus multisectorial.

Gràfica 6.
Distribució sectorial de l'AOD valenciana (2005-2010)



Font: DGPOLDE

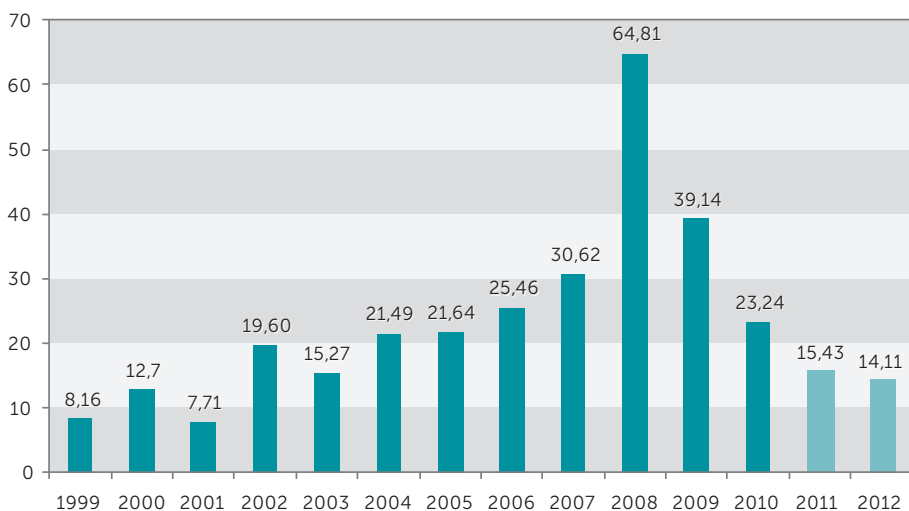
No obstant això, la distribució sectorial assenyalada presenta algunes tendències en la seua evolució recent que convé destacar. D'una banda, s'aprecia una progressiva pèrdua de pes de l'educació en l'AOD valenciana, un sector que ha passat de rebre el 32,30% el 2005 al 17,17% el 2010. D'una altra, dos sectors han incrementat de manera clara l'atenció rebuda per les polítiques d'ajuda de les administracions públiques valencianes. Es tracta dels sectors productius, el pes dels quals va incrementar-se progressivament en el període 2005-2010, passant del 6,37% al 28,78%, i de govern i societat civil, que va passar en eixos mateixos anys del 2,33% al 19,12% (gràfica A3 en annex II i gràfica 48 en el capítol VIII).

2. L'AOD DE LA GENERALITAT VALENCIANA

L'AOD desembossada per la Generalitat Valenciana ha experimentat un increment en l'última dècada, encara que amb algunes oscil·lacions que cal assenyalar (gràfica 7). Entre 1999 i 2007 va presentar una tendència creixent –encara que no constant–, tot passant dels 8,16 als 30,62 milions d'euros. Amb tot, després de duplicar-se i arribar a els 64,81 milions d'euros el 2008, l'AOD de la Generalitat de València ha experimentat una marcada caiguda, descendint fins els 23,24 milions d'euros el 2010. Una caiguda que sembla aguditzar-se el 2011 i el 2012, on l'ajuda cauria, segons les estimacions realitzades, fins els 15,43 i 14,11 milions d'euros, respectivament.¹¹

Gràfica 7.

Evolució de l'AOD de la Generalitat Valenciana (milions d'euros)



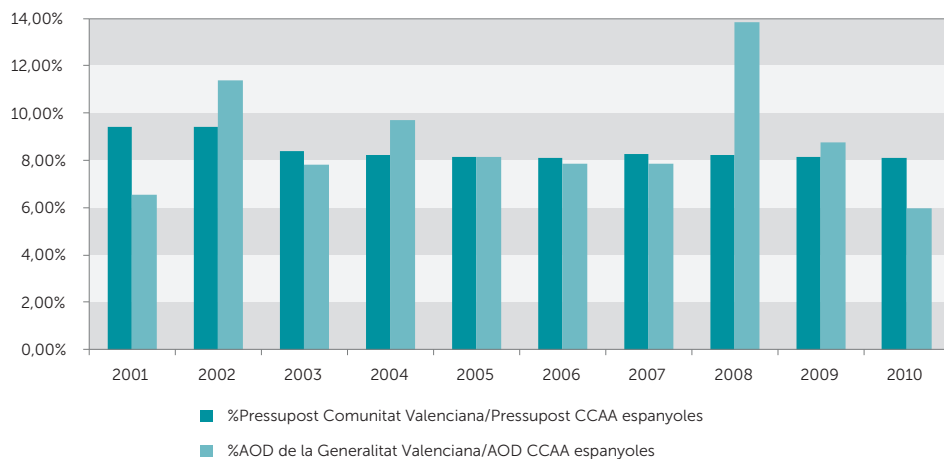
Font: DGPOLDE

¹¹ Les previsions per al 2012 corresponen a l'escenari més optimista possible, si es considera l'execució del 100% del pressupost previst. El 2010, últim any amb xifres oficials, l'execució del Programa de Cooperació va ser del 55%.

De la mateixa manera i en relació amb l'evolució assenyalada, l'última dècada ha assistit a notables oscil·lacions respecte al pes de l'AOD de la Generalitat en el conjunt de l'ajuda autonòmica espanyola (gràfica 8). Si el 2001 el 6,5% del total de l'AOD de les comunitats autònomes era atribuïble a la Generalitat Valenciana, el 2008 la seua contribució va situar-se en el 14%. No obstant això, a partir del 2009 l'AOD de la Generalitat va començar a descendir a un ritme superior del que ho ha fet el conjunt de l'ajuda autonòmica espanyola, per la qual cosa el seu pes s'ha reduït fins el 6% el 2010.

Gràfica 8.

Pes de l'AOD de la Generalitat Valenciana sobre l'ajuda autonòmica espanyola

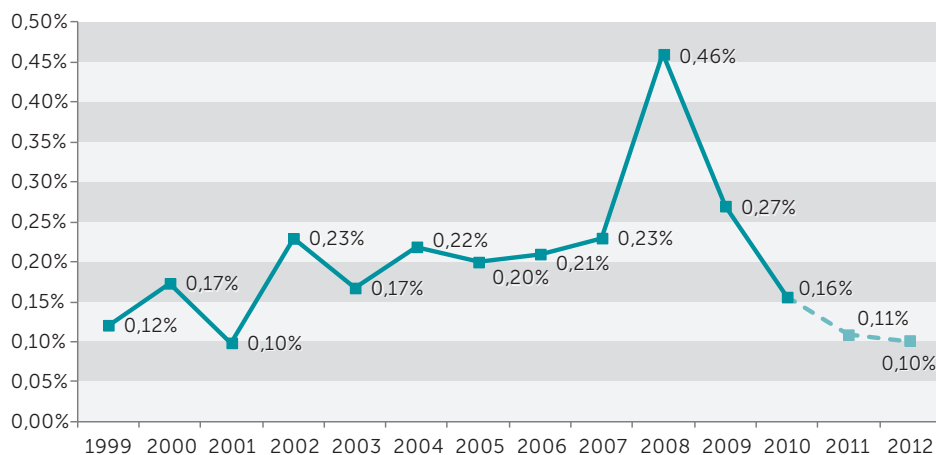


Font: DGPOLDE i MEH

L'AOD de la Generalitat Valenciana també ha presentat en l'última dècada una notable volatilitat si se la mesura en termes relatius, atenent al seu pes en el pressupost autonòmic (gràfica 9). Encara que de manera oscil·lant, la Generalitat va passar de destinar el 0,12% del seu pressupost a AOD el 1999 a dedicar-hi el 0,23% el 2007. Novament, s'aprecia un fort increment el 2008, on el 0,46% del pressupost autonòmic es va destinar a AOD, per a experimentar un acusat descens fins a registrar el 0,16% el 2010. Este descens sembla agreujar-se el 2011, on el pes de l'AOD sobre el pressupost sembla caure fins el 0,11%, i el 2012, que descendiria fins el 0,10%. Una xifra que, en tot cas, situa la Generalitat de València molt allunyada del compromís –subscrit en documents com ara la Llei Valenciana de Cooperació, els diversos Plans Directors o el Pacte Valencià contra la Pobresa– de destinar el 0,7% del seu pressupost a AOD. De la mateixa manera, l'elevada volatilitat registrada en l'evolució de la seua AOD té repercussions directes en l'eficàcia de l'ajuda i en les relacions amb els socis, com s'analitzarà més endavant.

Gràfica 9.

Evolució de l'esforç financer en AOD de la Generalitat Valenciana (%AOD/ppt.)



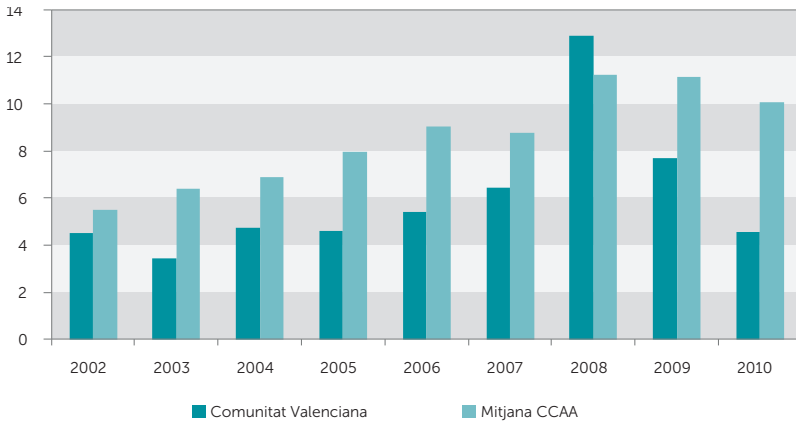
Font: DGPOLDE

Al seu torn, esta reducció del pes de l'ajuda en el conjunt del seu pressupost ha provocat que la Generalitat Valenciana descendisca fins el lloc dotze entre els donants autonòmics quant a esforç financer realitzat (annex II quadre A1 i A2). Així, el 2010 la Generalitat només destinava un percentatge major a AOD que Canàries, Castella i Lleó, Galícia, Cantàbria, Múrcia i Melilla. Això no només ha significat una pèrdua de posicions entre els donants autonòmics, sinó que ha suposat un marcat allunyament del terme mitjà destinat a AOD per les comunitats autònomes, que es va situar en el 0,22% el 2010 davant del 0,16% de la Generalitat Valenciana.

La Generalitat Valenciana també apareix el 2010 en llocs inferiors –situant-se en el lloc tretze amb 4,55 euros per càpita– si l'AOD es posa en relació amb la població de cada comunitat autònoma. A excepció del 2008, on va arribar als 12,89 euros per habitant, durant els últims anys l'AOD per càpita de la Generalitat s'ha situat per davall de la mitjana de les comunitats autònomes (gràfica 10).

Gràfica 10.

Evulció de l'AOD per càpita de la Generalitat Valenciana (euros AOD/habitant)



Fuente: DGPOLDE e INE

Respecte a les vies de canalització de l'ajuda de la Generalitat Valenciana, les ONGD apareixen com l'actor principal, en assumir l'execució del 82,49% dels recursos desembossats en el període 2003-2010 (taula 2). Amb considerables oscil·lacions –que fluctuen entre el 21,61% del 2003 i el 3,74% del 2008–, la Generalitat va assumir directament l'execució del 9,49% de l'AOD desembossada en el període assenyalat. En tot cas, la registrada com a cooperació directa –com s'analitzarà amb més detall més endavant– es referix fonamentalment a despeses de funcionament, formació i educació per al desenvolupament, i no a accions executades amb els socis del Sud. Altres actors com ara les universitats (4,69%) i els organismes multilaterals (2,94%), estos últims a partir del 2007, han tingut una participació més reduïda en la gestió de l'AOD de la Generalitat Valenciana.

Taula 2.

Vies de canalització de l'AOD de la Generalitat de València (% sobre AOD total)

	Directa	Via ONGD	Universitats	OOMM	Altres/ Sense especificar	Total
2003	21,61 %	76,82 %	1,57 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %
2004	16,89 %	82,04 %	1,07 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %
2005	11,60 %	82,49 %	5,91 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %
2006	7,66 %	84,11 %	8,22 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %
2007	11,30 %	78,18 %	7,90 %	2,61 %	0,00 %	100,00 %
2008	3,74 %	86,85 %	3,58 %	5,31 %	0,52 %	100,00 %

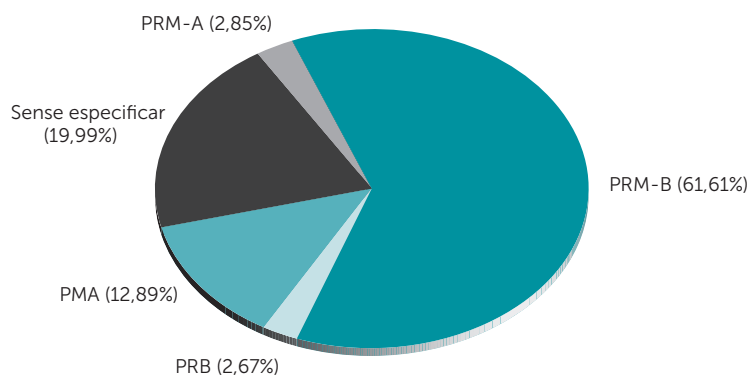
2009	8,39 %	82,36 %	3,13 %	5,00 %	1,11 %	100,00 %
2010	10,20 %	78,61 %	6,67 %	3,83 %	0,69 %	100,00 %
Total 2003-2010	9,49 %	82,49 %	4,69 %	2,94 %	0,39 %	100,00 %

Font: DGPOLDE

Pel que fa a la distribució de l'ajuda de la Generalitat en funció del nivell de renda del país soci, s'aprecia una marcada orientació cap als PRM, que van concentrar el 64,5% del total en el període 2005-2010. De manera més específica, el 61,61% dels recursos es van dirigir als PRM-B i el 2,85% restant a PRM-A (gràfica 11). Per la seua banda, als PMA es va dirigir el 12,89% de l'AOD de la Generalitat, mentre que només el 2,67% es va destinar a algun PRB.

Gràfica 11.

Distribució de l'AOD de la Generalitat Valenciana per nivell de renda del receptor (2005-2010)

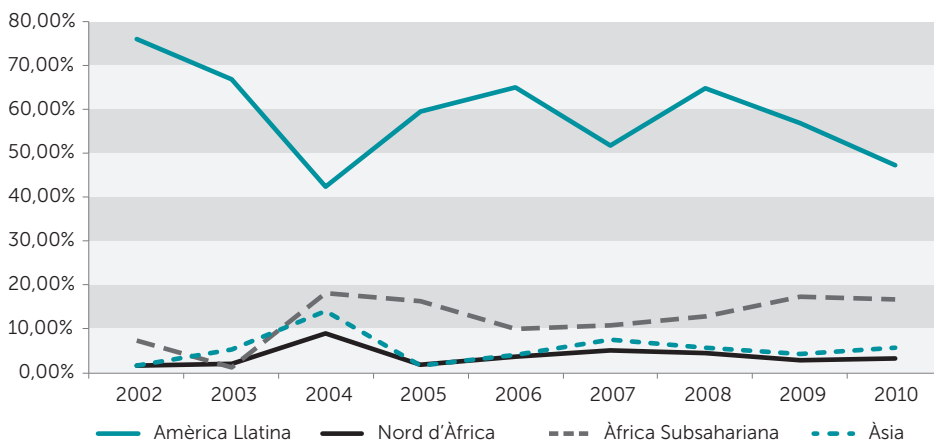


Font: DGPOLDE

La forta concentració de l'ajuda de la Generalitat Valenciana en els PRM es relaciona estretament amb la seua marcada orientació a Amèrica Llatina, en tractar-se d'una regió composta de manera quasi exclusiva per països que s'emmarquen en este nivell de renda. Així, encara que amb notables oscil·lacions, durant el període 2002-2010 el 65,04% de l'AOD de la Generalitat va tindre com a destinació algun país llatinoamericà (gràfica 12). Àfrica Subsahariana va ser durant este període la segona regió que més ajuda va rebre de la Generalitat, amb el 14,24% del total. A continuació apareixen altres regions ja amb un pes menor, com Àsia i Àfrica del Nord, que reberen el 6,09% i el 3,36%, respectivament.

Gràfica 12.

Evulció de la distribuci3 regional de l'AOD de la Generalitat Valenciana

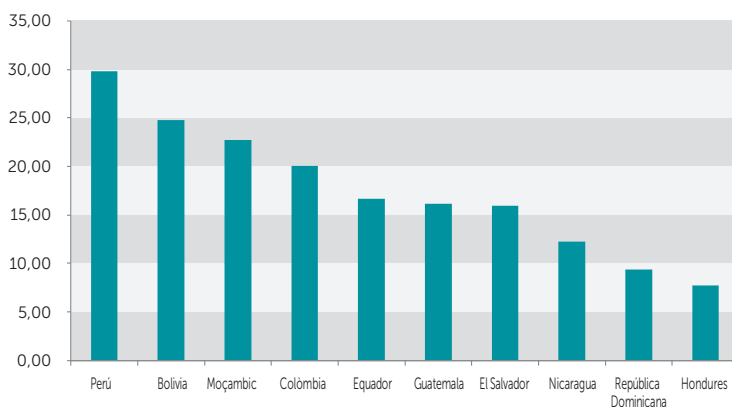


Font: DGPOLDE

En sintonia amb el que s'ha expressat anteriorment, i atenent el període 1999-2010, nou dels deu principals països receptors de l'ajuda de la Generalitat Valenciana pertanyen a la regi3 llatinoamericana (gr3fica 13). Per3 apareix com el principal receptor per al període assenyalat, havent rebut 29,78 milions d'euros, seguit per Bol3via, pa3 que va rebre 24,79 milions d'euros en concepte d'AOD. A estos els segueixen Moçambic (22,67 milions d'euros) –3nic dels principals receptors que no pertany a Am3rica Llatina–, Col3mbia i Equador, amb 20,09 i 16,63 milions d'euros, respectivament. Guatemala, el Salvador, Nicaragua, la Rep3blica Dominicana i Hondures completen el grup dels deu principals receptors de l'ajuda de la Generalitat Valenciana.

Gr3fica 13.

Principals països receptors de l'AOD de la Generalitat Valenciana (1999-2010)

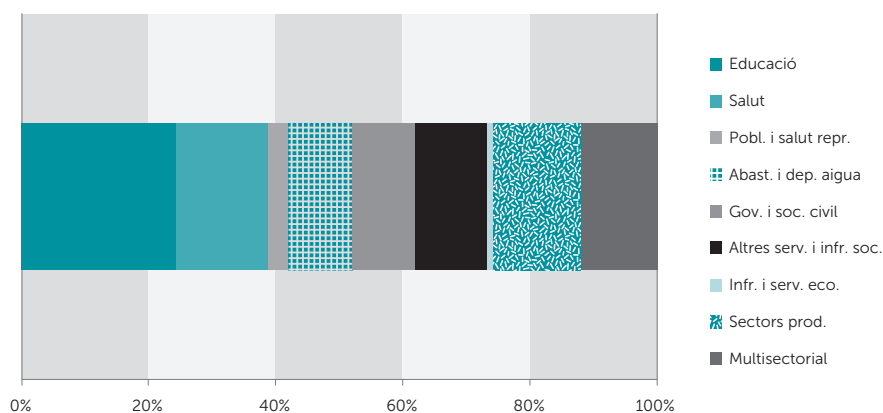


Font: DGPOLDE

Finalment, quant a les modalitats adoptades, cap assenyalar que el gruix de l'AOD de la Generalitat Valenciana durant el període 2002-2010 –el 87,79%– es va concentrar en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament, mentre que a accions específiques d'educació per al desenvolupament i d'acció humanitària es van dedicar respectivament el 6,77% i el 5,44% del total de l'AOD. De la mateixa manera, dins de l'AOD distribuïble sectorialment, i per a eixe mateix període, el 73,18% de l'ajuda de la Generalitat es va dedicar a àmbits de treball relatius a infraestructures i serveis socials (gràfica 14). Entre els quals, l'educació (24,25%) i la salut (14,51%) van ser els que major atenció van rebre. Quant a la resta de sectors, destaca el pes dels sectors productius, un àmbit de treball que va concentrar el 13,82% de l'ajuda de la Generalitat, i les accions de tipus multisectorial, que van significar l'11,98%.

Gràfica 14.

Distribució sectorial de l'AOD de la Generalitat Valenciana (2002-2010)



Font: DGPOLDE

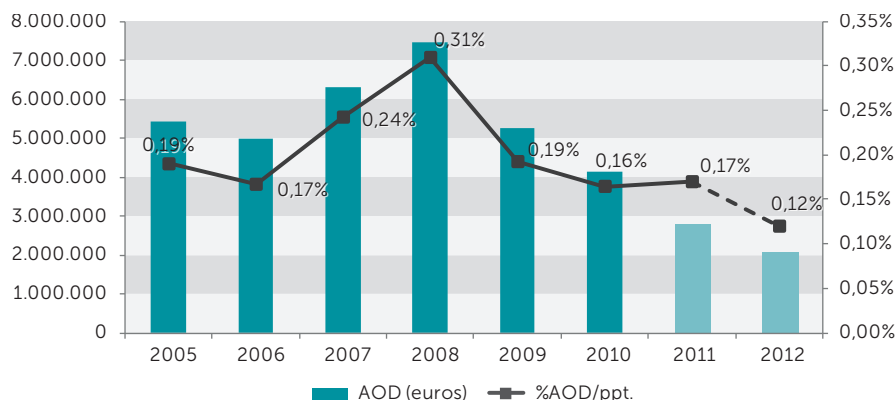
3. L'AOD DE LES ENTITATS LOCALS VALENCIANES

L'ajuda desembossada per les entitats locals valencianes ha mostrat una evolució molt irregular en el període 2005-2010 (gràfica 15). Si el 2005 estos actors van destinar 5,43 milions d'euros a AOD, i van descendir als 5 milions d'euros el 2006, el 2007 i el 2008 van experimentar un important increment, arribant als 6,30 i 7,47 milions d'euros, respectivament. No obstant això, es registra un important descens a partir del 2009, any en el qual l'ajuda de les entitats valencianes es va situar de nou en els 5,25 milions d'euros, caient als 4,13 milions d'euros el 2010. Una tendència negativa que sembla aguditzar-se de manera molt marcada el 2011 i el 2012, on l'AOD de les entitats locals valencianes podria caure fins els 2,79 i els 2,07 milions d'euros, respectivament.

En sintonia amb l'anterior, l'evolució de l'esforç realitzat per les entitats locals valencianes, si es posa l'AOD en relació amb el pressupost, ha experimentat també

fortes oscil·lacions. Així, després d'una caiguda del 0,19% al 0,17% entre 2005 i 2006, es va incrementar fins el 0,31% el 2008, per a començar un fort descens que va dur a situar l'esforç en AOD de les entitats locals valencianes en el 0,16% el 2010. A pesar que –computant només l'AOD de les entitats locals sobre les quals hi ha informació disponible– l'esforç sembla incrementar-se lleugerament el 2011, on se situa en el 0,17%, les perspectives indiquen una forta caiguda el 2012, quan esta xifra podria descendir fins el 0,12%.

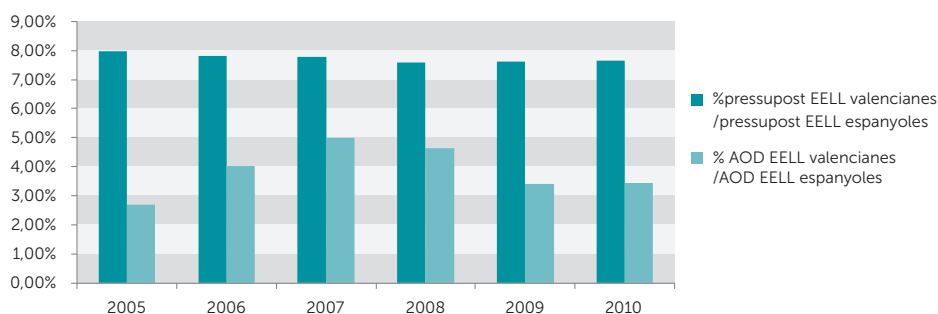
Gràfica 15.
Evolució de l'AOD de les entitats locals valencianes



Font: DGPOLDE, FEMP i informació aportada per diverses entitats locals

Esta evolució ha tingut també el seu reflex en el pes que l'AOD de les entitats locals valencianes té sobre l'AOD de les entitats locals espanyoles. Després d'experimentar un increment del 2,70% al 5% entre 2005 i 2007, el pes de l'AOD local valenciana va començar a descendir progressivament fins a situar-se en el 3,44% el 2010 (gràfica 16). Es tracta, en tot cas, de xifres inferiors –per a tots els anys del període 2005–2010– a les que li correspondrien si s'atén el pes del seu pressupost en el conjunt de les entitats locals espanyoles.

Gràfica 16.
Evolució del pes de l'AOD de les entitats locals valencianes



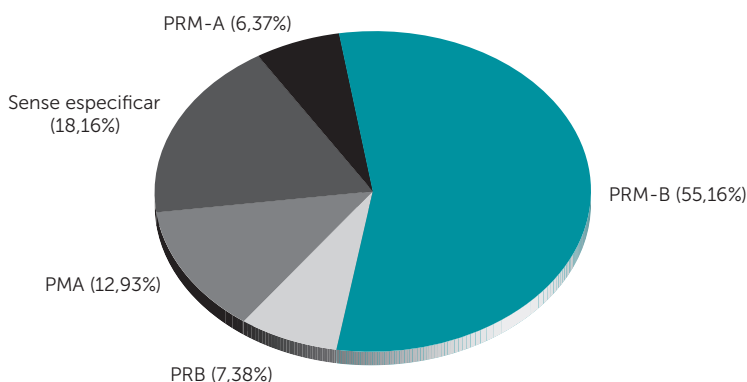
Font: DGPOLDE, FEMP, MEH i informació aportada per diverses entitats locals

En este context, les ONGD es van constituir com la principal via a través de la qual es va canalitzar l'AOD de les entitats locals valencianes en el període 2005-2010. Estos actors van gestionar el 83,58% de l'ajuda desembossada, mentre que el 6,51% dels recursos es va executar de manera directa per les administracions locals valencianes. El 9,91% restant apareix en la categoria d'uns altres –on les universitats (0,02%) i els organismes multilaterals (0,34%) a penes tenen pes– i en el de no especificat.

Pel que fa a la distribució de l'AOD de les entitats locals valencianes per nivell de renda del receptor, els PRM es constituïxen com el grup preferent, concentrant el 61,53% dels recursos d'ajuda desembossats en el període 2005-2010, dels quals el 55,16% correspon de manera específica als PRM-B. Després d'estos, apareixen els PMA i els PRB, que van rebre respectivament en este període el 12,93% i el 7,38% de l'AOD desembossada per les administracions locals valencianes (gràfica 17).

Gràfica 17.

Distribució per nivell de renda de l'AOD de les entitats locals valencianes (2005-2010)

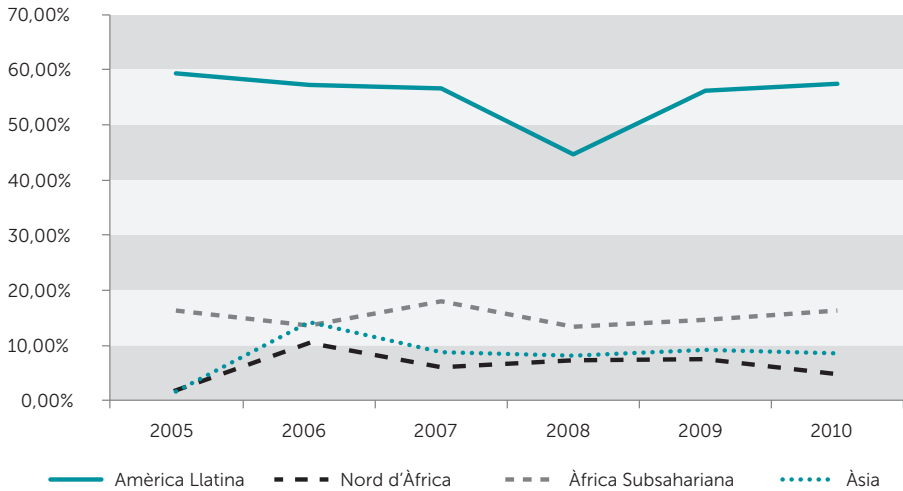


Font: DGPOLDE

En estreta relació amb això últim, Amèrica Llatina s'erigix en la principal regió receptora dels fons de l'AOD local valenciana, com a destinatària de més de la meitat (54,35%) d'estos recursos durant el període 2005-2010. Àfrica Subsahariana apareix com la segona regió de referència per a la cooperació local valenciana, en rebre el 15,27% de l'ajuda desembossada en este període, mentre que a continuació apareixen Àsia (8,76%) i el Nord d'Àfrica (6,66%). Es tracta d'una pauta de distribució geogràfica que no ha mostrat alteracions significatives en els últims anys (gràfica 18).

Gràfica 18.

Evolució de la distribució geogràfica de l'AOD de les entitats locals valencianes



Font: DGPOLDE

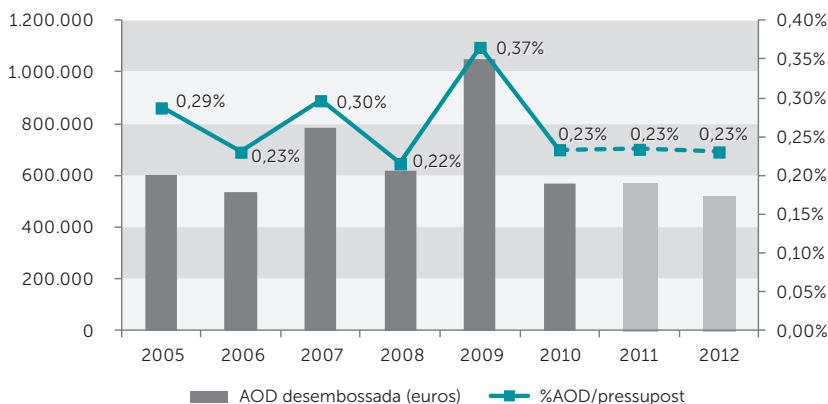
Respecte a la distribució sectorial de l'AOD local valenciana, les infraestructures i els serveis socials, que van rebre més de tres quartes parts dels recursos desembossats en el període 2005-2010, van ser el principal àmbit de treball. Dins d'este àmbit destaca el paper de l'educació, que va rebre el 23,92% de l'ajuda en l'agregat d'este període –encara que caient del 32,29% del 2005 al 20,78% del 2010–, i el de govern i societat civil (13,28%). Per la seua banda, l'ajuda dirigida als sectors productius, que va suposar el 10,13% del total del període assenyalat, ha mostrat un increment des del 6,35% que representava el 2005 fins el 16,48% del 2010.

4. L'AOD DE LA DIPUTACIÓ D'ALACANT

L'ajuda desembossada per la Diputació d'Alacant ha mostrat una evolució altament volàtil, tant en termes absoluts com relatius (gràfica 19). D'una banda, quant als euros desembossats, ha passat dels 602.626 euros del 2005 als 569.962 euros del 2010, alternant anys de creixement amb anys de reducció de l'AOD, i arribant a la seua xifra màxima el 2009, quan va superar el milió d'euros desembossats. Segons les projeccions realitzades, la Diputació d'Alacant mantindria el 2011 els desembossaments d'AOD registrats el 2010, per a descendir fins els 519.000 el 2012. D'altra banda, quant a l'esforç realitzat en AOD en relació amb el pressupost manejat, la Diputació d'Alacant ha passat del 0,29% del 2005 al 0,23% del 2010, una xifra que pareix que podria mantindre's el 2011 i el 2012. Novament, s'alternen anys d'increment amb anys de reducció de l'esforç financer, i el 2009 se situa també –amb el 0,37%– com el de major pes de l'AOD sobre el pressupost.

Gràfica 19.

Evolució de l'AOD de la Diputació d'Alacant



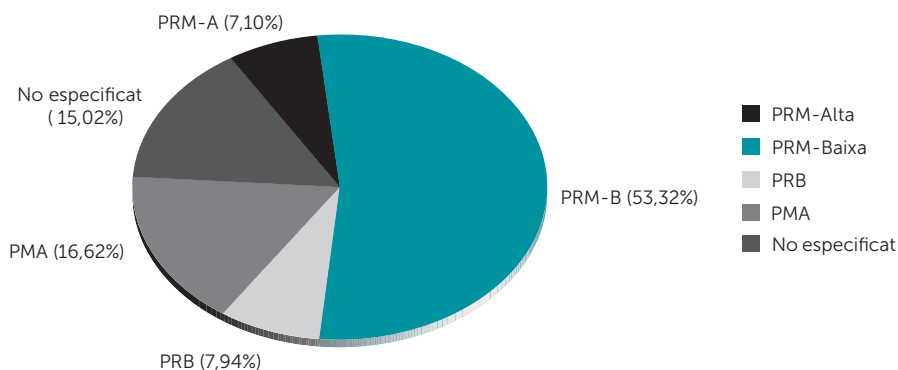
Font: DGPOLDE i MEH

Esta ajuda s'ha canalitzat fonamentalment a través de les ONGD, que van executar, durant el període 2006-2010, el 93,88% de l'AOD de la Diputació d'Alacant, mentre que la gestió directa va arribar al 5,48%.

Quant a la seua orientació per nivell de renda del receptor, els PRM –fonamentalment els PRM-B– concentren la major part de l'AOD de la Diputació d'Alacant, i els destinataris han estat el 60,42% del total dels recursos desembossats en el període 2005-2010 (gràfica 20). Els PMA (16,62%) apareixen com el segon grup per nivell de renda que més atenció rep de la Diputació d'Alacant, mentre que als PRB es va dirigir el 7,94% de la seua AOD.

Gràfica 20.

Distribució de l'AOD de la Diputació d'Alacant per nivell de renda del receptor (2005-2010)



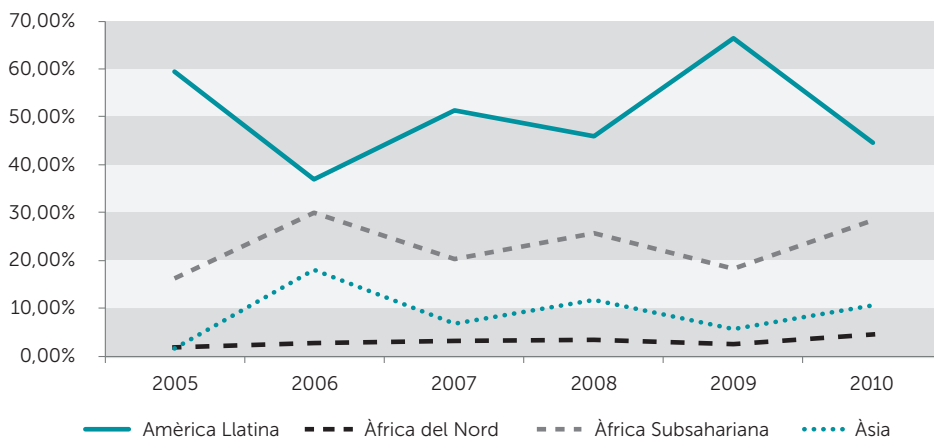
Font: DGPOLDE

De nou, la forta concentració de l'ajuda de la Diputació d'Alacant en els PRM té a veure amb la preferència que este actor mostra en la distribució regional de la seua ajuda cap a Amèrica Llatina. A esta regió es va dirigir més de la meitat –

el 52,77%– de l’ajuda total durant els anys 2005-2010, encara que amb notables oscil·lacions al llarg del període (gràfica 21). També es mostra volàtil l’ajuda que va tindre com a destinació Àfrica Subsahariana, la segona regió que més fons va rebre amb el 22,35% dels recursos, i Àsia, destinatària del 8,44% de l’ajuda de la Diputació d’Alacant durant el període assenyalat. Per la seua banda, i ja de manera més constant, cap al Nord d’Àfrica es va dirigir el 2,92% de l’AOD total.

Gràfica 21.

Èvolució de la distribució regional de l’AOD de la Diputació d’Alacant



Font: DGPOLDE

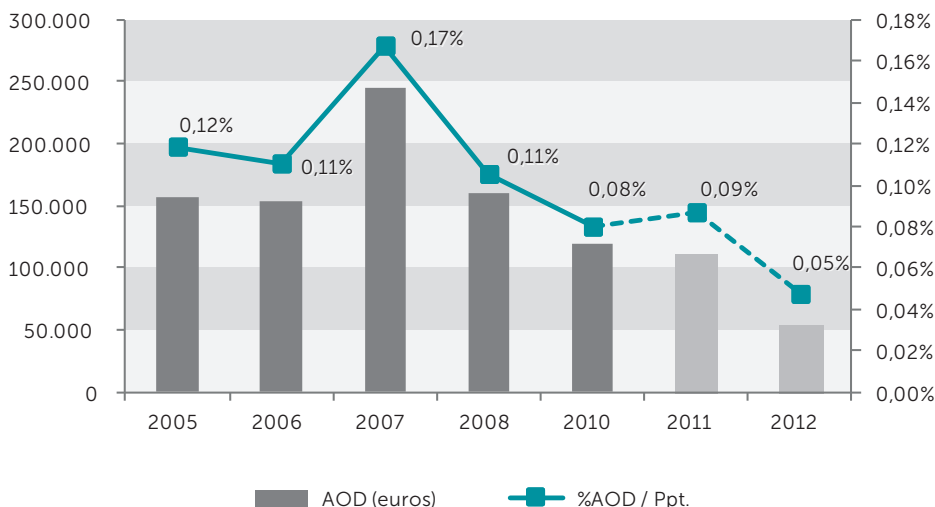
Finalment, pel que fa a la distribució sectorial, dos terços de l’ajuda de la Diputació d’Alacant es van dedicar a l’àmbit de les infraestructures i els serveis socials, amb un especial pes de l’educació (20,79%) i de la salut (12,44%). Per la seua banda, a l’àmbit dels sectors productius i a les accions de tipus multisectorial es van dedicar el 13,10% i el 17,27% dels recursos, respectivament.

5. L’AOD DE LA DIPUTACIÓ DE CASTELLÓ

L’ajuda desembossada per la Diputació de Castelló en els últims anys s’ha situat al voltant dels 150.000 euros anuals (gràfica 22). Però esta dada s’ha vist alterada en dos anys: per la banda positiva, 2007 va experimentar un notable increment en els fons d’AOD –impulsat en bona mesura per la resposta humanitària generada després del terratrèmol patit pel Perú aquell any–, arribant als 245.000 euros; per la banda negativa, el 2010 l’ajuda es va reduir fins els 120.000 euros. En tot cas, les perspectives indiquen una tendència a la baixa en l’AOD desembossada per la Diputació de Castelló, que podria dur a situar la xifra en 111.000 euros el 2011 i patir una brusca caiguda fins els 55.000 euros el 2012. I una evolució similar ha presentat el pes de l’ajuda sobre el pressupost

manejat per la Diputació de Castelló. Així, enfront de la constant del 0,11-0,12%, el 2007 l'esforç relatiu es va incrementar fins el 0,17%, i es va reduir al 0,08% el 2010. A pesar de la possible existència d'un repunt el 2011, que situaria l'ajuda en el 0,09% del pressupost, el 2012 podria patir un fort descens fins el 0,05%.

Gràfica 22.
Evolució de l'AOD de la Diputació de Castelló



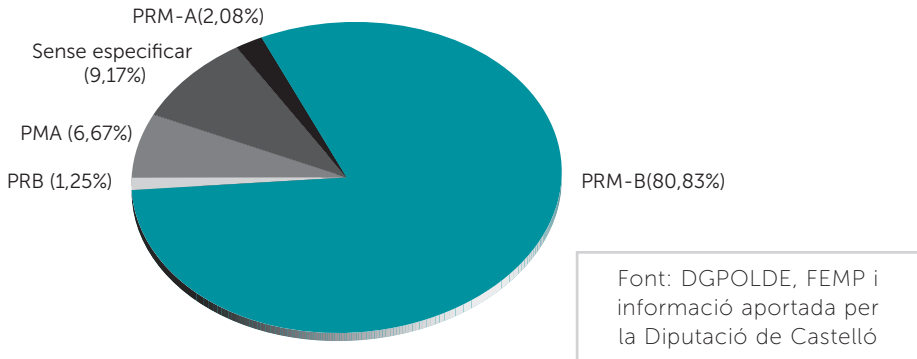
Font: DGPOLDE, FEMP, MEH i informació aportada per la Diputació de Castelló

Les ONGD han jugat un paper fonamental en la gestió de l'ajuda desembossada per la Diputació de Castelló en els anys 2006-2010, i són responsables de l'execució del 87,3% dels recursos. Per la seua banda, la mateixa administració va assumir l'execució directa del 3,6% de l'AOD desembossada.

Quant a la distribució de l'ajuda en funció del nivell de renda del país receptor, la Diputació de Castelló va concentrar la seua activitat en els PRM, receptors del 82,9% dels recursos desembossats en el període 2006-2010, i la pràctica totalitat d'estos recursos va recaure en els PRM-B (gràfica 23). Encara que amb quanties ja sensiblement inferiors, els PMA (6,67%) apareixen com el segon grup receptor, mentre que als PRB tan sols es va dirigir l'1,25% de l'ajuda desembossada en el període assenyalat.

Gràfica 23.

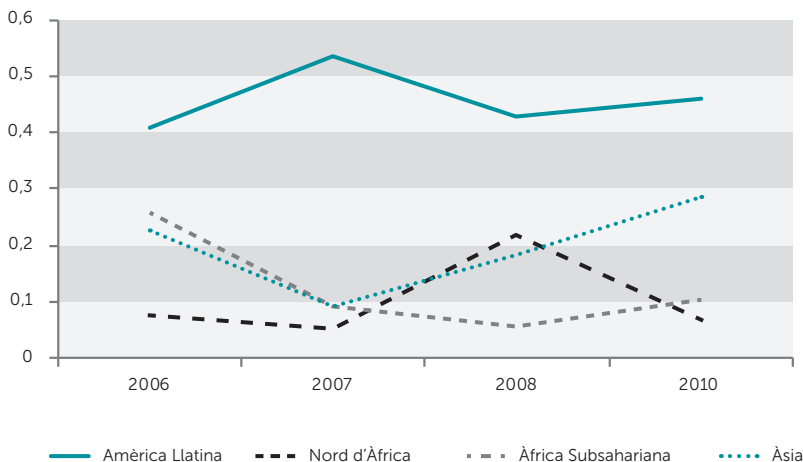
Distribució de l'AOD de la Diputació de Castelló per nivell de renda del receptor (2006-2010)



Amèrica Llatina és la regió preferent de la cooperació per al desenvolupament de la Diputació de Castelló. Esta regió va rebre el 46,76% dels recursos d'AOD atorgats per esta administració durant el període 2006-2010. A Amèrica Llatina li segueixen Àsia (17,79%), Àfrica Subsahariana (12,28%) i Àfrica del Nord (9,93%). Però la distribució geogràfica de l'ajuda de la Diputació de Castelló ha experimentat notables oscil·lacions. Si bé Amèrica Llatina apareix situada de manera permanent en la franja del 40-50%, el pes de l'ajuda en la resta de regions ha fluctuat ostensiblement (gràfica 24). En el cas d'Àsia, va caure fins el 9,17% el 2007 i es va incrementar fins a un considerable 28,75% el 2010. Àfrica Subsahariana ha mostrat una tendència decreixent, passant del 25,89% que rebia el 2006 al 5,62% el 2008, encara que repuntant fins el 10,42% el 2010. Finalment, el Nord d'Àfrica, tot i situar-se generalment en xifres pròximes al 5-7%, va concentrar el 21,87% de l'AOD de la Diputació de Castelló el 2008.

Gràfica 24.

Evulsió de la distribució geogràfica de l'AOD de Diputació de Castelló



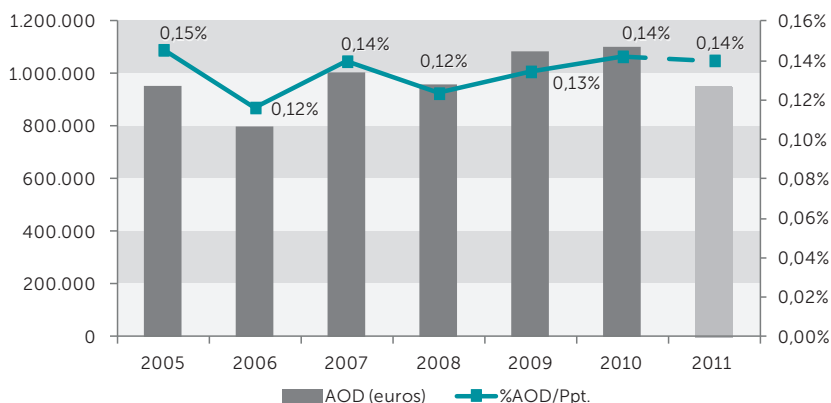
Font: DGPOLDE, FEMP i informació aportada per la Diputació de Castelló

6. L'AOD DE L'AJUNTAMENT DE VALÈNCIA

L'Ajuntament de València ha mostrat un increment en els fons desembossats d'AOD en els últims anys, passant dels 955.890 euros el 2005 als 1,1 milions d'euros el 2010, encara que les perspectives indiquen una reducció fins als 948.000 euros el 2011 (gràfica 25).¹². L'increment mostrat en termes absoluts –que és, en qualsevol cas, menor i no constant en els anys intermedis– no ha significat un augment de l'esforç financer realitzat per l'Ajuntament de València en ajuda al desenvolupament. Així, si s'atén a l'evolució de l'ajuda en termes relatius, posant l'AOD en relació amb el pressupost municipal, l'esforç ha caigut des del 0,15% del 2005 al 0,14% del 2010, després d'haver descendit fins el 0,12% el 2006 i el 2008. Segons les estimacions realitzades, l'AOD de l'Ajuntament de València es mantindria en el 0,14% el 2011.

Gràfica 25.

Evolució de l'AOD de l'Ajuntament de València



Font: DGPOLDE i MEH

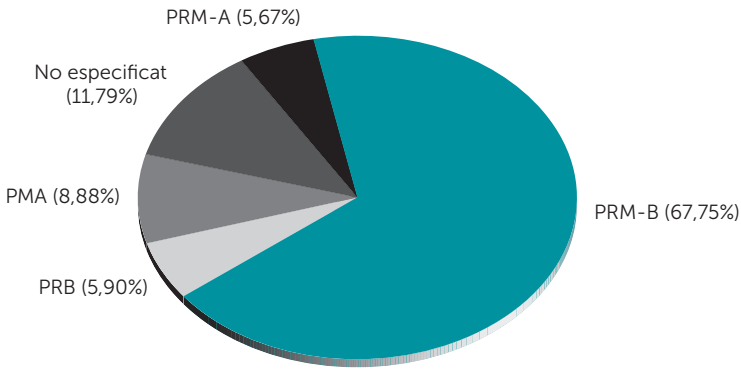
Estos fons han estat canalitzats majoritàriament per les ONGD, que es van encarregar de la gestió del 95% de l'AOD de l'Ajuntament de València durant el període 2006-2010, mentre que l'administració va assumir l'execució directa del 5% restant.

Quasi tres quartes parts de l'ajuda de l'Ajuntament de València durant els anys 2005-2010 van tindre com a destinació els PRM: els PRM-B van ser els principals destinataris, amb el 67,75%, mentre que els PRM-A van rebre el 5,67% de l'AOD (gràfica 26). Només el 8,88% del total de l'AOD de l'Ajuntament de València en este període es va dirigir als PMA, mentre que els PRB van rebre el 5,90% dels recursos.

¹² Per al cas de l'Ajuntament de València no ha estat possible realitzar l'estimació per al 2012.

Gràfica 26.

Distribució de l'AOD de l'Ajuntament de València per nivell de renda del receptor (2005-2010)

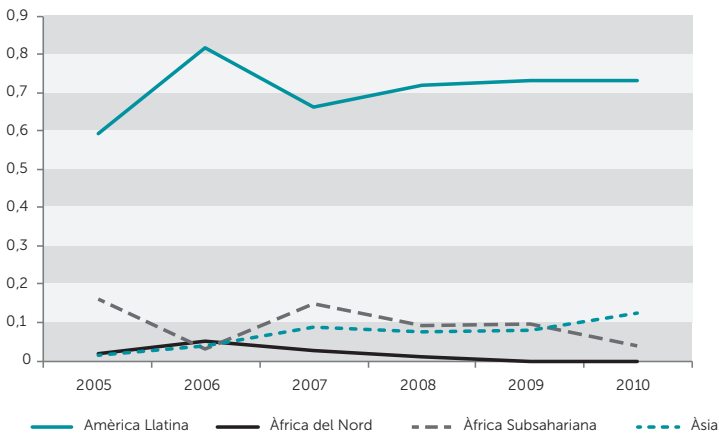


Font: DGPOLDE

Com ja s'ha al·ludit en el cas d'altres actors, esta concentració de l'AOD de l'Ajuntament de València en els PRM té a veure amb la preferència mostrada cap a la regió llatinoamericana. La distribució geogràfica de l'ajuda de l'Ajuntament de València s'ha mostrat bastant estable en els últims anys per a les diferents regions, llevat del 2006, any en el qual s'observa alguna oscil·lació major (gràfica 27). Així, Amèrica Llatina ha estat la regió prioritària, concentrant el 70,73% de l'ajuda desembossada per l'Ajuntament de València en el període 2005-2010. Àfrica Subsahariana (9,51%) i Àsia (7,27%) apareixen com les següents regions que major atenció van rebre, seguides, amb un pes menor, d'Àfrica del Nord (1,68%).

Gràfica 27.

Evulsió de la distribució regional de l'AOD de l'Ajuntament de València



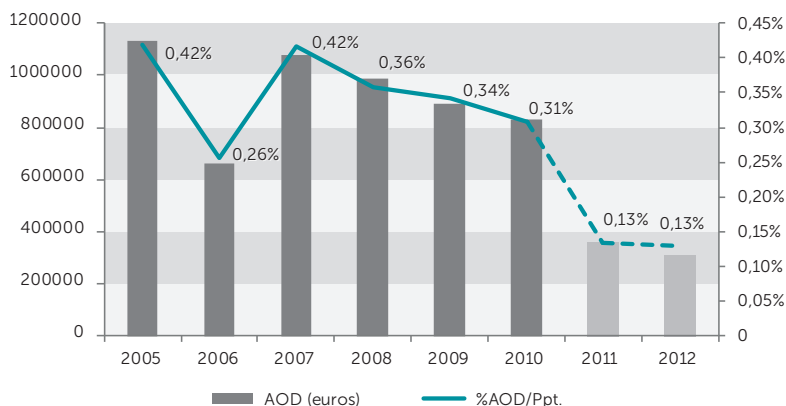
Font: DGPOLDE

Finalment, pel que fa als àmbits de treball, el gruix de l'activitat de cooperació desenvolupada per l'Ajuntament de València es va concentrar en tasques relatives a infraestructures i serveis socials, a les quals es va dirigir el 81,47% de la seua AOD total per al període 2005-2010. Dins d'este àmbit, l'educació (19,04%) i la salut (15,52%) apareixen com els sectors prioritaris.

7. L'AOD DE L'AJUNTAMENT D'ALACANT

L'Ajuntament d'Alacant ha retallat de manera notable en els últims anys els fons d'AOD desembossats, amb una constant reducció –que es va fer especialment abrupta el 2006– des del 2005 (gràfica 28). D'esta manera, dels 1,13 milions d'euros d'ajuda desembossats el 2005, s'ha passat als 830.073 euros dedicats el 2010, cosa que suposa una reducció de més de la quarta part de la seua AOD en a penes cinc anys. De la mateixa manera, les estimacions anticipen una evolució que faria més aguda esta tendència i que portaria a situar l'ajuda desembossada per l'Ajuntament d'Alacant en els 359.000 euros el 2011 i en els 311.520 euros el 2012. Com és d'esperar, esta reducció s'ha traduït també en un menor pes de l'AOD sobre el pressupost, que si va arribar al 0,42% el 2005, el 2010 havia caigut fins el 0,31%, i podria descendir fins el 0,13% el 2011 i el 2012.

Gràfica 28.
Evolució de l'AOD de l'Ajuntament d'Alacant



Font: DGPOLDE, FEMP i MEH

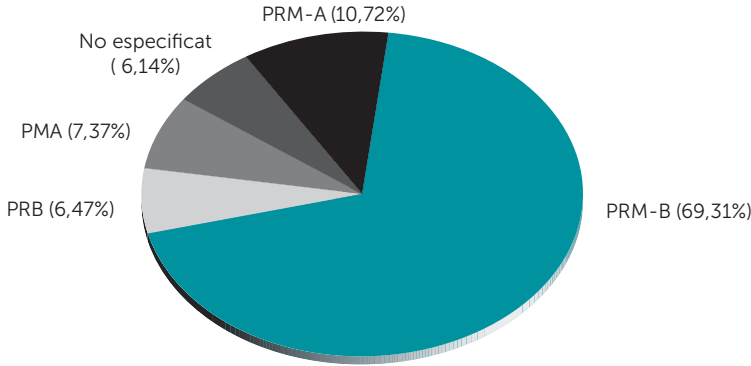
Les ONGD han estat els actors principals en la gestió d'esta ajuda, canalitzant més del 94% del total dels recursos d'AOD desembossats per l'Ajuntament d'Alacant en el període 2006-2010, mentre que un poc menys del 5% va ser executat de manera directa per la mateixa administració.

Quant a la seua orientació per nivell de renda del receptor, l'AOD de l'Ajuntament d'Alacant mostra una concentració especialment marcada en els PRM. Els PRM-B (69,31%) i els PRM-A (10,72%) aglutinen de manera conjunta quatre cinquenes parts del total de l'ajuda desembossada en el període 2006-2010. Per la seua banda, els PMA i els PRB, destinataris del 7,37% i del 6,47% dels

recursos respectivament, concentren una part menor de l'AOD de l'Ajuntament d'Alacant (gràfica 29).

Gràfica 29.

Distribució de l'AOD de l'Ajuntament d'Alacant per nivell de renda del receptor (2006-2010)

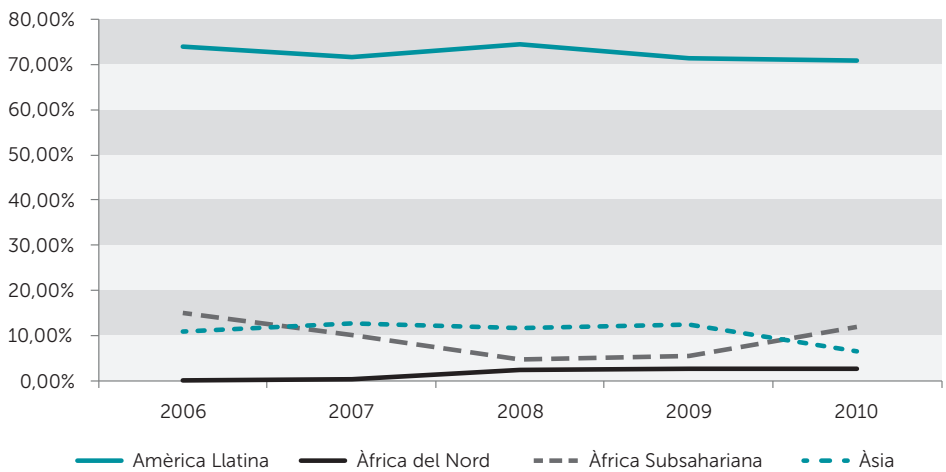


Font: DGPOLDE

La forta presència dels PRM respon a una distribució regional molt estable de l'AOD de l'Ajuntament d'Alacant durant els anys 2006-2010: Amèrica Llatina (72,38%) apareix com la principal regió receptora, seguida ja de manera allunyada per Àsia (10,99%), Àfrica Subsahariana (9,03%) i el Nord d'Àfrica (1,68%) (gràfica 30).

Gràfica 30.

Evolució de la distribució regional de l'AOD de l'Ajuntament d'Alacant



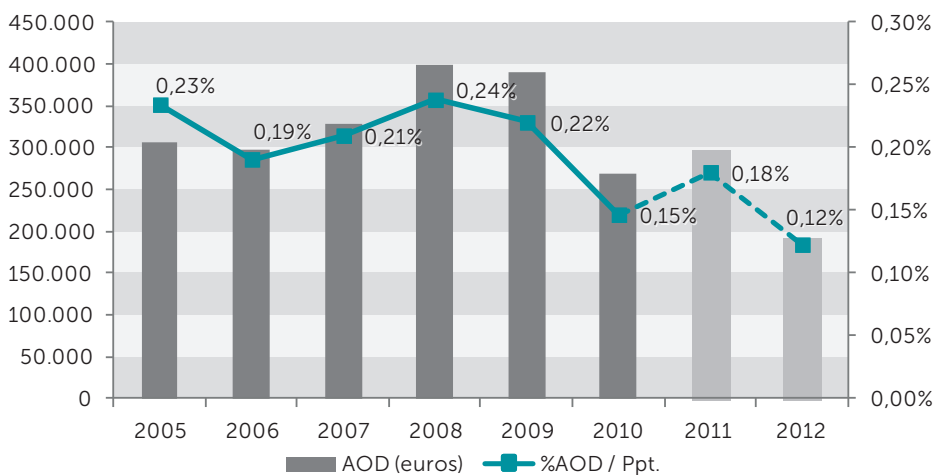
Font: DGPOLDE

Finalment, pel que fa a la distribució sectorial de l'AOD de l'Ajuntament d'Alacant, el 77,78% es va dirigir a l'àmbit de les infraestructures i serveis socials, tot adquirint un pes més significatiu els sectors de govern i societat civil (24,96%) i d'educació (14,14%).

8. L'AOD DE L'AJUNTAMENT DE CASTELLÓ

Després d'un lleu descens el 2006 –quan es va situar en els 297.455 euros enfront dels 306.187 desembossats l'any anterior– l'AOD de l'Ajuntament de Castelló va experimentar un progressiu increment fins arribar als 398.861 euros el 2008 (gràfica 31). No obstant això, a partir del 2009 torna a produir-se un descens de l'ajuda desembossada per este actor, fins a situar-se en els 268.460 euros el 2010. Amb tot, l'Ajuntament de Castelló apareix com un dels pocs actors que semblen haver incrementat els seus desembossaments d'ajuda el 2011 –arribant als 298.284 euros–, una dada que sembla revertir-se fortament el 2012, quan esta xifra podria caure fins els 192.472 euros. De la mateixa manera, pel que fa al pes de l'AOD sobre el pressupost municipal manejat, s'ha registrat un fort descens en els últims anys, passant del 0,24% del 2008 al 0,15% del 2010. Les estimacions disponibles indiquen un repunt fins el 0,18% el 2011, alhora que una nova caiguda fins el 0,12% el 2012.

Gràfica 31.
Evolució de l'AOD de l'Ajuntament de Castelló



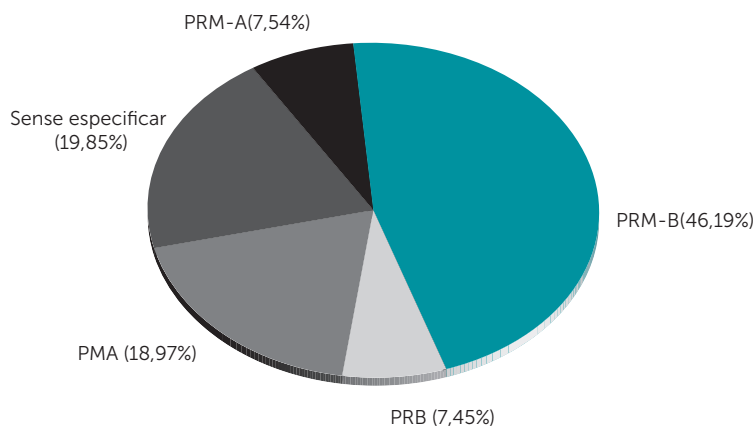
Font: DGPOLDE, FEMP i MEH

Les ONGD són les principals encarregades de la canalització d'estos recursos, i han sigut responsables de la gestió del 92% de l'AOD desembossada per l'Ajuntament de Castelló en el període 2006-2010. Per la seua banda, l'ajuda executada de manera directa per la mateixa entitat local es va situar, en eixe mateix període, en el 5%.

Quant a l'orientació de la seua ajuda en funció del nivell de renda del país soci, cal assenyalar que més de la meitat de l'ajuda desembossada per l'Ajuntament de Castelló en el període 2006-2010 va tindre com a destinació un PRM: el 46,19% es va dirigir a PRM-B i el 7,54% a PRM-A (gràfica 32). Els PMA i els PRB van ser destinataris del 18,97% i el 7,45%, respectivament. No obstant això, s'han registrat algunes tendències d'interès durant eixos anys. Encara que amb oscil·lacions, l'ajuda dirigida als PRM ha descendit del 54,47% al 46% entre 2006 i 2010, mentre que la destinada als PMA s'ha incrementat des del 14,41% al 29%.

Gràfica 32.

Distribució de l'AOD de l'Ajuntament de Castelló per nivell de renda del receptor (2006-2010)

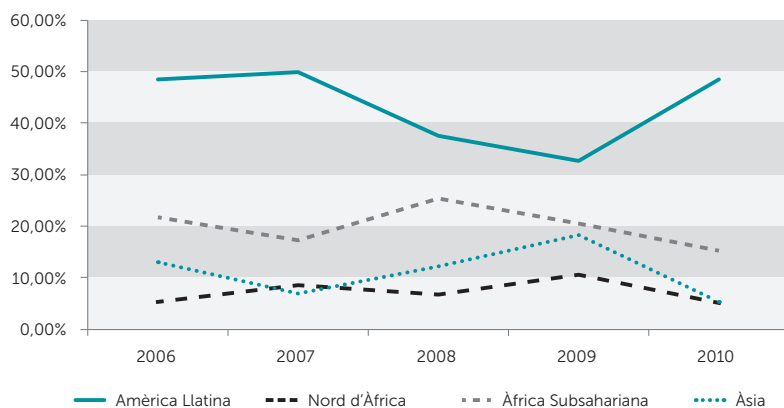


Font: DGPOLDE

Respecte a la distribució geogràfica de l'AOD de l'Ajuntament de Castelló, Amèrica Llatina va ser la principal receptora, dirigint-se a esta regió el 42,5% dels recursos desembossats en el període 2006-2010 (gràfica 33). Àfrica Subsahariana (20,43%), Àsia (11,63%) i el Nord d'Àfrica (7,44%) apareixen a continuació. En este sentit, cal indicar que l'augment assenyalat que s'ha produït en els últims anys en el pes de l'ajuda dirigida als PMA no és el resultat d'una major atenció a la regió d'Àfrica Subsahariana, el pes de la qual va caure del 21,80% al 15,15% entre 2006 i 2010.

Gràfica 33.

Evolució de la distribució regional de l'AOD de l'Ajuntament de Castelló



Font: DGPOLDE

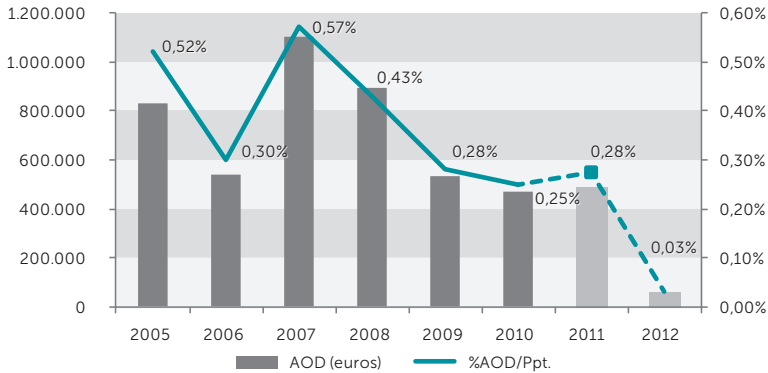
Finalment, pel que fa als principals àmbits de treball, l'Ajuntament de Castelló ha concentrat la seua ajuda al desenvolupament en activitats relatives a infraestructures i serveis socials, que van rebre el 78,73% del total de l'AOD desembossada durant el període 2006-2010. Dins d'esta categoria, destaquen educació (23,84%) i salut (16,40%). Per la seua banda, les tasques relacionades amb els sectors productius i les accions de tipus multisectorial van rebre el 9,38% i l'11,89% respectivament d'estos recursos. No obstant això, s'aprecien tendències molt divergents entre els diversos sectors en els anys sotmesos a estudi: mentre que sectors com ara educació o govern i societat civil han perdut un pes notable entre 2006 i 2010 –caient del 32,93% al 19,66% en el cas del primer, i del 19,04% a l'1,88% en el cas del segon–, altres sectors com ara salut –que va passar del 9,50% al 16,55%– o, molt especialment, els sectors productius –que van incrementar el seu pes del 9,51% al 23,85%– han guanyat presència en l'AOD de l'Ajuntament de Castelló.

9. L'AOD DE L'AJUNTAMENT D'ELX

L'Ajuntament d'Elx ha experimentat un fort descens en els seus desembossaments d'AOD en els últims anys. Després d'arribar als 1,1 milions d'euros el 2007, la seua ajuda ha mostrat un progressiu descens fins a situar-se en 471.032 euros el 2010 (gràfica 34). Una tendència que, encara que es podria revertir lleugerament el 2011 –en assolir els 488.918 euros–, es veu dràsticament aguditzada el 2012, on l'AOD desembossada podria caure fins els 57.094 euros. I una evolució semblant ha mostrat la seua AOD en relació amb el pressupost manejat: després d'arribar al 0,57% el 2007, esta xifra es va anar reduint progressivament fins el 0,25% registrat el 2010. De nou, les perspectives indiquen un increment fins el 0,28% el 2011, com a antelació d'un brusc descens fins el 0,03% el 2012.

Gràfica 34.

Evolució de l'AOD de l'Ajuntament d'Elx



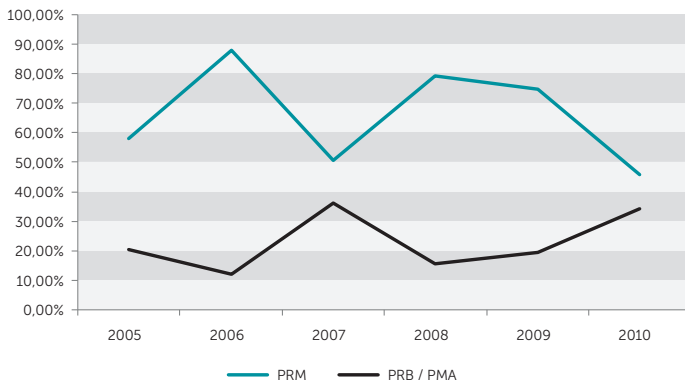
Font: DGPOLDE i MEH

L'execució d'esta ajuda ha descansat fonamentalment en les ONGD, uns actors que van canalitzar el 88% de l'AOD desembossada per l'Ajuntament d'Elx en el període 2005-2010, i l'administració es va encarregar de la gestió del 9% dels recursos. No obstant això, el 2010 s'aprecia un fort increment de la cooperació directa, una via a través de la qual es van executar el 21% dels recursos, descendent el pes dels recursos canalitzats per les ONGD fins el 79%.

Quasi dues terceres parts de la seua ajuda –el 64,91%– han tingut com a destinació els PRM, i els PRM-B han sigut els receptors del 58,71% de l'AOD de l'Ajuntament d'Elx durant el període 2005-2010. Els PMA van rebre el 17,55% dels recursos desembossats en este període, mentre que als PRB es va dirigir el 6,25%. Però esta distribució no ha mostrat una pauta constant i sembla apreciar-s'hi una tendència a reduir l'AOD dirigida als PRM i incrementar el pes dels recursos destinats als PRB i els PMA (gràfica 35). El 2010 els primers van rebre el 45,66% de l'ajuda, mentre que els segons van ser destinataris del 34,35%.

Gràfica 35.

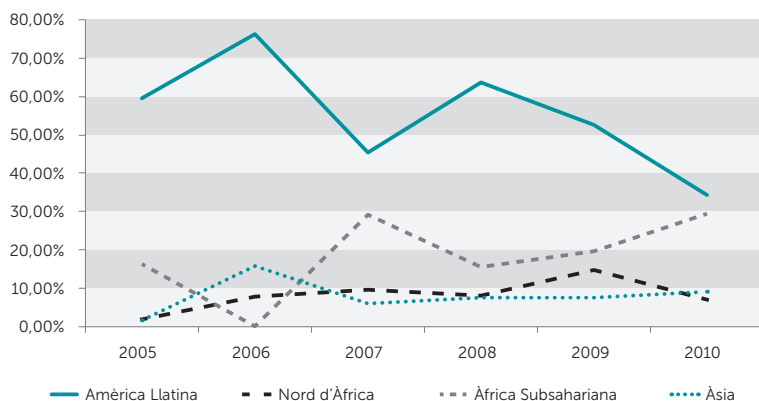
Evolució de la distribució de l'AOD de l'Ajuntament d'Elx per nivell de renda del receptor



Font: DGPOLDE

Es tracta d'una tendència que té a veure amb la reorientació geogràfica que pareix estar experimentant l'AOD de l'Ajuntament d'Elx. Mentre que, amb oscil·lacions, l'ajuda rebuda per Amèrica Llatina ha passat del 59,42% el 2005 al 34,38% el 2010, l'AOD rebuda per Àfrica –computant tant Àfrica Subsahariana com el Nord d'Àfrica– va passar, en eixos mateixos anys, del 18,10% al 36,41% (gràfica 36).

Gràfica 36.
Distribució regional de l'AOD de l'Ajuntament d'Elx



Font: DGPOLDE

D'altra banda, quant als principals sectors de treball de l'Ajuntament d'Elx, quatre cinquenes parts de la seua ajuda (80,48%) es van concentrar en tasques relatives a l'àmbit de les infraestructures i els serveis socials, amb un pes significatiu del sector educació, al qual es va dirigir el 35,19% de l'AOD municipal.

10. EL FONS VALENCIÀ PER LA SOLIDARITAT

La inexistència de dades sobre l'execució anual de l'AOD gestionada pel FVS en la base estadística de DGPOLDE ni en la FEMP¹³ impideix realitzar una anàlisi similar a la realitzada amb els altres actors de la cooperació valenciana. De la mateixa manera, la informació facilitada pel FVS en els informes de gestió econòmica inclosos en la seua memòria anual no detalla suficientment les despeses realitzades per a fer-ne una anàlisi sectorial i geogràfica corresponent¹⁴, encara que sí que ofereixen informació rellevant i detallada dels projectes executats, tipologia de les accions i àrees principals d'execució.

A partir de les dades econòmiques reflectides en les seues memòries anuals es poden afegir algunes anàlisis respecte a l'evolució mostrada pel FVS. En primer lloc es pot assenyalar que el FVS va experimentar un increment cons-

¹³ En el capítol I en explicar la metodologia s'ha fet referència a esta qüestió.

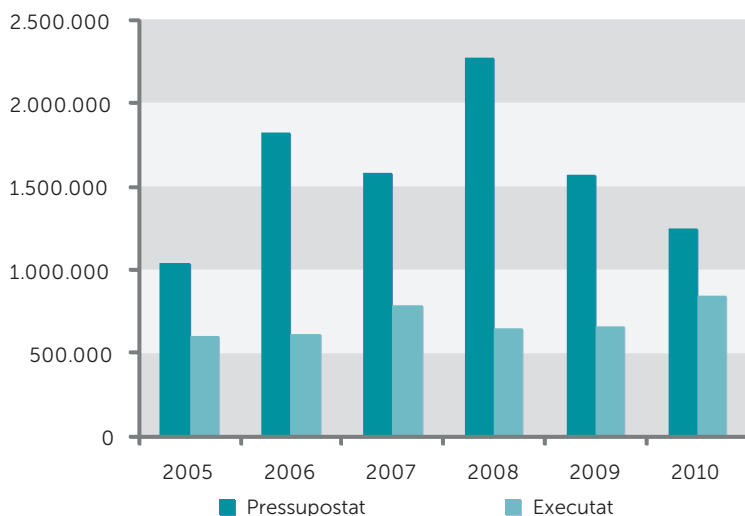
¹⁴ En el marc del present estudi es va sol·licitar al FVS informació comptable desagregada per a poder realitzar l'anàlisi de la mateixa, però la informació no ha estat facilitada.

tant en els ingressos propis (quotes d'entitats associades) des de la seua creació fins l'any 2004, en què se situen lleugerament per damunt dels 437.281 euros. A partir d'eixe any els ingressos per socis es mantenen estables al voltant dels 450.000 euros, amb l'excepció del 2006, que marca un màxim amb 549.28 euros. Esta evolució és diferent a la mostrada per les EELL valencianes, que en el seu conjunt van mostrar augments continus fins l'any 2008, i a la del conjunt de l'AOD de les entitats locals espanyoles, que en el període 2004-2008 pràcticament van doblar les seues aportacions.

Una altra dada significativa en l'evolució de l'AOD del FVS és la diferència entre ns de despesa i l'execució efectiva. L'execució s'ha mantingut molt per davall dels pressupostos inicials en tots els anys d'estudi, amb una mitjana per al període del 46,49% (gràfica 37).

Gràfica 37.

Comparativa entre pressupostos anuals i execució anual del FVS (2005-2010).



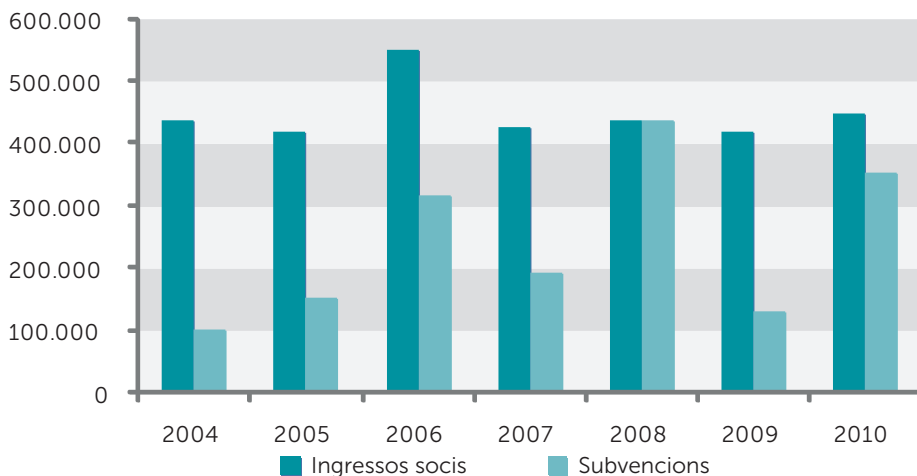
Font: Elaboració pròpia a partir de les memòries anuals del FVS

D'acord amb les dades oferides en les memòries del FVS, esta diferència és deguda, en bona mesura, als retards i impagaments per part d'un nombre considerable de socis del FVS. Una taxa que per al període se situa en un 40% de les entitats associades al FVS.

Un altre tret significatiu és l'evolució entre el pes de les subvencions rebudes pel FVS respecte als fons propis derivats de les quotes dels socis. Mentre que els fons propis es mantenen amb certa regularitat, l'evolució de les subvencions presenta una alta volatilitat, encara que amb una tendència a incrementar el seu pes respecte al conjunt dels ingressos del FVS (gràfica 38).

Gràfica 38.

Comparativa entre ingressos per quotes de socis i subvencions rebudes FVS (2005-2010)

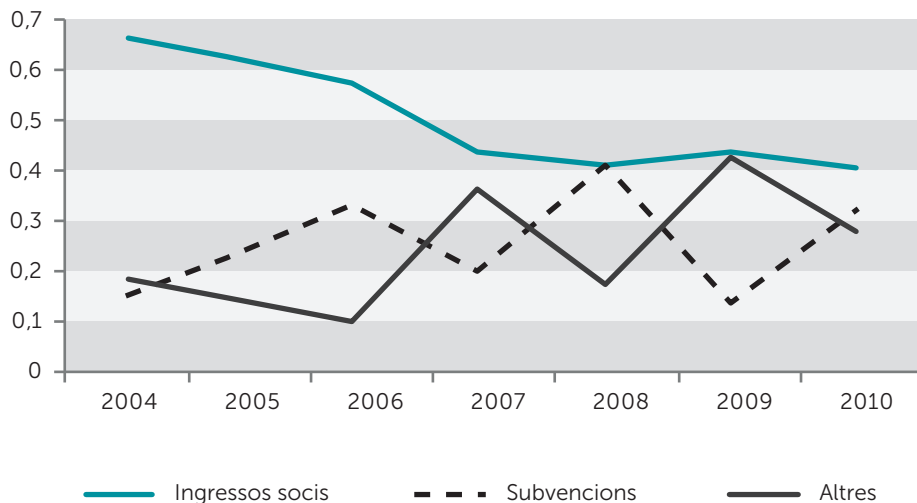


Font: Elaboració pròpia a partir de les memòries anuals del FVS

El resultat de l'evolució desigual entre els tipus d'ingressos es reflecteix en el percentatge cada vegada menor que suposen les quotes de socis respecte al conjunt dels ingressos: els ingressos per quotes de socis van passar de significar un 66% del total l'any 2004 a un 40,44% l'any 2010 (gràfica 39).

Gràfica 39.

Distribució dels ingressos del FVS segons procedència (2005-2010)



Font: Elaboració pròpia a partir de les memòries anuals del FVS

Marc legal i normatiu

Com s'ha assenyalat en la introducció del present estudi, la cooperació descentralitzada forma part de l'Ajuda Oficial al Desenvolupament de l'Estat espanyol, en el marc d'actuació de la qual se situa amb un ampli marge d'autonomia. La cooperació descentralitzada es caracteritza, entre altres aspectes, per la multitud d'actors institucionals que hi participen, i en conseqüència per una diversitat de marcs de regulació dels quals s'han anat dotant les diferents administracions públiques que la componen.

A la Comunitat Valenciana el marc legal i normatiu que regula l'AOD està integrat per la legislació i normativa autonòmica, l'àmbit d'aplicació de la qual és fonamentalment la mateixa administració autonòmica, i les normes municipals (incloent-hi les dictades per les diputacions provincials), l'àmbit d'aplicació de les quals és el de les respectives entitats locals i provincials que les dicten. En conseqüència, l'article 2 de la Llei de Cooperació al Desenvolupament de la Comunitat Valenciana (LCDCV) defineix l'àmbit d'aplicació de la norma com "tot el territori de la Comunitat Valenciana", si bé esta afirmació queda matisada en els punts segon i tercer del mateix article que determinen que "es regixen per la present llei totes les actuacions de la Generalitat en matèria de cooperació internacional al desenvolupament", mentre que els "principis, objectius i criteris d'actuació arrellegats en el capítol I d'esta llei han d'informar també les actuacions, iniciatives i recursos que les diferents institucions, entitats i administracions públiques de la Comunitat Valenciana posen al servei dels pobles estructuralment empobrits".

En este apartat s'analitzaran la legislació, decrets i ordres que regulen l'AOD realitzada des de la Generalitat, així com les normatives municipals amb les quals es regula l'AOD dels ens locals.

GENERALITAT VALENCIANA

L'AOD de la Generalitat s'inicia el 1989 amb la primera assignació pressupostària destinada a la realització d'accions de cooperació internacional per al desenvolupament i la creació, per part del Consell, en abril d'eixe mateix any, de la Comissió Executiva per a l'Aplicació del Programa de Cooperació amb els Països en Vies de Desenvolupament. En juny del 1989 es crea el Consell Assessor de la Comissió Executiva del Programa de Cooperació, que constitueix el primer òrgan de participació en matèria de cooperació per al desenvolupament integrat per la Generalitat i agents socials. Representants de l'àmbit

universitari, entitats locals, organitzacions sindicals, Consell de la Joventut i ONGD formen part d'este primer consell de cooperació.

A pesar de l'inici bastant precoç de la cooperació valenciana, durant els seus primers anys a penes es produïxen avanços en matèria normativa i de planificació. La gestió dels fons de cooperació tindrà durant set anys com a únic marc normatiu específic les successives ordres anuals de convocatòria de subvencions. L'any 1996 s'aprova el primer decret de bases específic per a la regulació de la transferència de fons en matèria de cooperació. El 1997 s'aprova pel decret 201/1997, que substitueix l'anterior i estarà vigent fins l'any 2010.

En matèria de planificació no es produïxen avanços substancials fins l'aprovació del Pla Director de la Cooperació Valenciana 2004-2007, que dona inici a una etapa continuada marcada per la planificació anual i estratègica a través de successius plans anuals i el segon Pla Director de la Cooperació Valenciana que abasta el període 2008-2011. A pesar d'això, com s'explicarà més endavant, els documents de planificació no han condicionat, ni orientat, com seria lògic, l'evolució de les bases de convocatòria anuals.

L'aprovació de la Llei de la Cooperació al Desenvolupament de la Comunitat Valenciana (des d'ara LCDCV) es produïx en febrer del 2007, relativament tard respecte a altres comunitats autònomes, i diu anys després d'iniciar-se el programa de cooperació internacional per al desenvolupament de la Generalitat.

Quadre 2.
Legislació autonòmica

Comunitat Autònoma	Data aprovació de la Llei de Cooperació
Comunitat de Madrid	Llei 13/1999, 29 d'abril de 1999
Aragó	Llei 10/2000, de 27 de desembre 2000
Navarra	Llei Foral de 5/2001, de 9 de març de 2001
Catalunya	Llei 26/2001, de 31 de desembre de 2001
La Rioja	Llei 4/2002, de 1 de juliol de 2002
Castella-la Manxa	Llei 3/2003, de 13 de febrer de 2003
Extremadura	Llei 1/2003, de 27 de febrer de 2003
Galícia	Llei 3/2003, de 19 de juny de 2003
Andalusia	Llei 14/2003, de 22 de desembre de 2003
Illes Balears	14 de juny de 2005
Astúries	Ley, 4/2005 de 5 de maig de 2005
País Basc	Llei 17/2007 de 22 de febrer de 2007
Comunitat Valenciana	Llei 6/2007, de 9 de febrer de 2007
Múrcia	Llei 12/2007, de 27 de desembre de 2007
Canàries	Llei 4/2009, de 24 d'abril de 2009

Font: Elaboració pròpia.

En contrast amb els anys anteriors, l'acció normativa de la Generalitat Valenciana a partir de l'entrada en vigor de la LCDCV resulta especialment intensa. En els tres anys següents la Generalitat aprova fins a sis noves disposicions: la Llei de l'Estatut de les Persones Cooperants de la Comunitat Valenciana; els decrets de creació del Consell Valencià de Cooperació, la Comissió Interterritorial i la Comissió Interdepartamental; la creació del Registre d'Agents de la Cooperació Valenciana; i el nou Decret de Bases per a la Transferència de Fons en Matèria de Cooperació. En el moment de redactar este estudi la Generalitat ha iniciat el procés per a l'aprovació del decret de regulació del Comité Permanent d'Acció Humanitària. De la mateixa manera, les bases anuals de convocatòria de subvencions, que fins l'any 2008 havien mantingut una estructura bastant similar i amb un relatiu nivell de consens entre els agents de cooperació, patixen a partir d'eixe any constants transformacions que modifiquen de substancialment i pràcticament cada any les línies de subvenció utilitzades.

Amb tot, es pot afirmar que a hores d'ara la Generalitat Valenciana compta amb un ampli i recent entramat normatiu i amb huit anys d'aplicació d'instruments de planificació de l'ajuda. Però, com s'analitzarà posteriorment, la falta d'un adequat diagnòstic i un procés veritablement participatiu de reflexió sobre les necessitats i capacitats de la cooperació valenciana, unida a la celeritat del procés normatiu, han impedit la creació d'un marc institucional cohesionat, funcional i amb el suficient consens entre els agents de la cooperació valenciana.

Llei de Cooperació per al Desenvolupament de la Comunitat Valenciana

El Pla Director 2004-2007 contemplava l'elaboració i aprovació de la LCDCV durant el seu primer any de vigència. La seua tramitació es va iniciar per via d'urgència en novembre del 2004. En eixe mateix mes, i sense un procés previ de treball, el primer esborrany de llei es va remetre als agents de cooperació per al seu estudi i la presentació d'al·legacions en el termini d'un mes. No obstant això, el dictamen contrari a la tramitació urgent emés pel Comité Econòmic i Social (CES), així com l'opinió de diversos agents de cooperació, va suposar la paralització de tal procés d'urgència i va permetre un major procés de debat i discussió sobre el text proposat. La LCDCV es va aprovar definitivament el 6 de febrer del 2007, tres anys després a la previsió del Pla Director 2004-2007 i dos anys després d'iniciada la seua tramitació.

D'acord amb la LCDCV, són actuacions de cooperació per al desenvolupament aquelles "portades a terme amb la finalitat d'eradicar la pobresa, propiciant el desenvolupament humà sostenible i endogen dels països i poblacions empobrits [...] i aquelles encaminades a la sensibilització i l'educació per al desenvolupament de la societat valenciana [...]".¹⁵ La llei estableix els principis, objectius, criteris i prioritats en matèria de cooperació per al desenvolupament, i determina la planificació de la cooperació valenciana a través de plans directores de caràcter quadriennal, plans anuals i aquells plans estratègics de caràcter específic que puguen elaborar-se. En el capítol tercer la llei defineix els òrgans

¹⁵ Article 1 LCDCV.

rectors i executius, així com els òrgans de participació i coordinació de la cooperació valenciana: Consell de Cooperació, Comissió Interterritorial, Comissió Interdepartamental i el Comité Permanent d'Acció Humanitària. En el capítol cinqué s'establix la participació social com un dels seus principis d'actuació i es descriuen els agents de la cooperació valenciana, destacant en el seu articulat el requisit de l'absència d'ànim de lucre per a aquells agents legitimats per a la gestió de fons procedents de l'AOD de la Generalitat. Entre les aportacions realitzades en el període de discussió de la llei destaquen les emeses pel CES i la CVONGD, així com pel Centre de Cooperació per al Desenvolupament de la UPV, estes últimes centrades sobretot en aspectes conceptuals i metodològics. Encara que després de la discussió amb els agents socials i durant el seu debat parlamentari es van introduir algunes modificacions que van permetre millorar alguns dels seus continguts, el text finalment aprovat no va arribar al nivell de consens que hauria estat desitjable. Concretament, els punts on no es va arribar a consens van ser: el paper de *les Corts* en la definició de les polítiques i el control de la gestió en matèria de cooperació per al desenvolupament; l'exclusió del principi de coherència de les polítiques públiques amb les polítiques de desenvolupament; la concreció dels mecanismes per al control i l'avaluació de la cooperació així com els de publicitat, informació i transparència sobre la gestió i impacte de la cooperació valenciana.

En relació amb el conjunt de lleis autonòmiques de cooperació i estudiant comparativament alguns dels seus aspectes més destacats, i sobre els quals en el cas valencià no es va arribar a consens, es pot afirmar que la pràctica totalitat de les lleis autonòmiques en matèria de cooperació atorga a les seues respectives assemblees i parlaments un destacat paper en matèria de cooperació per al desenvolupament. En nou comunitats autònomes els seus parlaments han de debatre i aprovar els respectius plans directors i informar o aprovar els plans anuals, mentre que en altres quatre este paper es reduïx al debat i dictamen sobre els respectius plans de cooperació. De manera similar, la major part de les lleis autonòmiques de cooperació inclou expressament l'obligació de presentació d'un informe anual de gestió que serà de caràcter públic i, en alguns casos, la seua remissió a *les corts* autonòmiques per a la seua informació. El paper donat en la LCDCV a *les Corts* pot considerar-se el de perfil més baix per a un parlament autonòmic en matèria de cooperació.

Finalment, un aspecte important que arreplega la legislació valenciana en el seu article 21 és l'assignació dels fons destinats a la cooperació al desenvolupament per "un import mínim equivalent al 0,7% dels Pressupostos de la Generalitat per a cada exercici". No obstant això, com pot observar-se en l'anàlisi de l'evolució quantitativa de l'AOD de la Generalitat, este percentatge, i per tant el compliment de la llei, no ha sigut assolit. Esta qüestió ha estat objecte d'un debat constant, ja que encara que anualment els plans de cooperació han reflectit en les seues previsions pressupostàries quantitats per damunt del 0,7% del pressupost de la Generalitat, este percentatge només s'aconsegueix en computar partides que no s'ajusten als criteris del Comité d'Ajuda al Desenvolupament (CAD). Esta situació ve, en part, motivada per la no inclusió en la LCDCV de la referència expressa, que sí que inclouen altres lleis autonòmiques, i la mateixa

LCID, en la qual s'establix que "els recursos que es destinen per a tals objectius tindran la consideració d'Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD) sempre que complisquen els requisits marcats pel Comit  d'Ajuda al Desenvolupament de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE)".¹⁶

Decrets de Bases

El primer Decret de Bases per a la Regulació de la Gestio dels Fons d'AOD es va aprovar per la Generalitat en maig del 1996. Un any després, en juliol del 1997, va entrar en vigor el Decret 201/1997 que substituïx l'anterior decret de bases i estarà vigent fins l'aprovació en setembre de 2010 del decret 135/2010 que constituïx el marc actual vigent. Els decrets de bases de cooperació per al desenvolupament contenen la normativa bàsica per a la gestio dels fons del programa de cooperació, i s'aproven amb la intenció de regular "un règim específic de les transferències de fons destinats a la cooperació amb països en vies de desenvolupament, atenent a la seua finalitat i especials circumstàncies...[...]"¹⁷ L'aprovació del decret 135/2010 va estar precedida per un procés de participació i discussió col lectiva del seu articulat a través, fonamentalment, d'una comissió de treball del Consell Valencià de Cooperació. Este procés es va iniciar en desembre del 2009, un any abans de la seua aprovació per part del Consell, i va permetre la presentació, discussió i introducció de modificacions a proposta dels agents de cooperació.

La funció principal d'un decret d'este tipus és establir amb claredat l'objecte de finançament, les diferents modalitats i instruments de concessió, així com els requisits exigits tant per a la concurrència, gestio economicofinancera i justificació per a cadascuna de les modalitats, instruments i objectes de subvenció determinats. En les línies posteriors s'analitzaran amb major detall els continguts del decret 135/2010.

El títol I del decret es dedica a les disposicions generals: objecte, principis i objectius de la cooperació internacional per al desenvolupament, accions de cooperació internacional per al desenvolupament, modalitats, mitjans de l'acció de la Generalitat, marc normatiu i un apartat específic dedicat a la definició de conceptes que permeta una correcta interpretació del decret de bases. Els continguts d'esta part de l'articulat vénen regulats per la LCDCV al text de la qual es fa referència en la definició de cadascun dels apartats corresponents tot ampliant en algun cas, com el dedicat als instruments, la mateixa redacció de la LCDCV.

El decret exposa en el seu article 6 la preferència de la Generalitat per un model de cooperació indirecta gestionat a través de convocatòries públiques o mitjançant la concessió d'ajudes directes. No obstant això, en el seu articulat

¹⁶ Article 1 punt 3 de la Llei 14/2003 de Cooperació Internacional per al Desenvolupament de la Junta d'Andalusia.

¹⁷ Literal del Decret de Bases 201/1997.

posterior no fixa la distribució de les ajudes segons el mecanisme de concessió, ni introdueix cap referència a les línies de subvenció actualment emprades per la Generalitat. Esta falta de correspondència respecte als diferents instruments i modalitats emprats es manté en els títols següents, on no es detallen els criteris bàsics i estables que han d'aplicar-se en cadascun d'aquells per a la concessió i gestió dels fons. Esta indefinició aprofundix en la inestabilitat del sistema i reflecteix la falta de decisió de la Generalitat per a consolidar uns mecanismes i instruments previsibles. El decret, encara que remet en l'article següent als plans directores i anuals com a part del marc normatiu, no especifica quins aspectes s'haurien de concretar en els documents de planificació, deixant de nou un ampli marge per a la inestabilitat de l'ajuda.

Els títols II i III es referixen a la regulació dels subjectes intervinents, la descripció de les despeses subvencionables, percentatges de finançament i destinació dels béns, i el procediment de concessió de subvencions. La seua articulació en dos títols obeeix a la diferenciació establida pel decret de bases entre *projectes de cooperació i ajudes directes en casos excepcionals*. La terminologia utilitzada resulta confusa, ja que de la lectura del mateix decret es desprén que la diferència entre els dos títols rau en el fet que el primer regula la gestió de les subvencions atorgades mitjançant convocatòria pública i el segon regula les subvencions concedides directament per resolucions o acords de la Generalitat. D'altra banda, en els dos sistemes de concessió poden ser concedides ajudes tant per a l'execució de projectes de cooperació com per a projectes d'educació per al desenvolupament i sensibilització, formació, investigació i assistència tècnica, així com qualsevol altre tipus d'accions considerades en el marc de la cooperació internacional per al desenvolupament. Així doncs, hauria resultat més adequat que el títol II tinguera com a epígraf "*convocatòries públiques*" i el títol III "*ajudes directes*". El títol III estableix únicament el procés de sol·licitud i resolució de la concessió de les ajudes, en la mesura que és diferent als processos establits en les convocatòries públiques, i que remet al capítol II del títol II en tot allò relatiu al finançament i destinació de béns subvencionats. A diferència del títol II, en el III no s'inclou cap article que definisca o descriga les entitats beneficiàries de les ajudes directes.

En este sentit, a pesar que el decret reflectix, d'acord amb la LCDCV, els àmbits d'intervenció i les modalitats i els instruments de la cooperació de la Generalitat, i que a través dels documents de planificació i ordres de convocatòria s'han consolidat en els últims anys quatre línies de subvenció (cooperació, educació, formació i investigació i codesenvolupament) i una tipologia de les accions objecte de subvenció (programes, projectes i microprojectes), no s'inclou cap regulació específica i diferencial per a cadascun d'estos instruments i modalitats de cooperació. Seguint una estructura més lògica i que dotara el decret d'una major utilitat i coherència, el títol II hauria d'abordar de manera diferenciada cadascuna de les línies de subvenció, concretant per a cadascuna d'elles aspectes substancials relatius a l'objecte de la convocatòria; agents de la cooperació a què es dirigixen i requisits mínims exigits; percentatges de finançament, despeses subvencionables i destinació dels béns. D'esta manera el decret de bases dotaria la cooperació valenciana d'un marc d'intervenció més estable i

previsible, reforçaria els instruments de gestió establits pels plans directors i limitaria les convocatòries anuals a la regulació d'aspectes menys fonamentals i més operatius del procés de concessió de subvencions.

El títol IV inclou disposicions comunes als dos capítols anteriors en les quals es regulen el procediment de pagament, l'execució, modificació i justificació, així com les relatives a les infraccions i sancions administratives. En estos aspectes, així com en el dels procediments de tramitació de les sol·licituds de subvenció i els procediments de resolució, és on el decret resulta més detallat i concret, i cobrix buits importants del decret anterior i possibilita així una millor gestió dels fons de l'AOD.

En relació amb el text de l'articulat i presos com a referència el decret anterior i les propostes finalment excloses en la redacció del decret 135/2010, es poden destacar les següents disposicions:

- L'article 16 definix les despeses subvencionables pel Programa de Cooperació. Però no definix amb claredat en quin tipus de projectes són imputables estes despeses, ni si corresponen a despeses executades als països destinataris de l'ajuda o poden realitzar-se a l'Estat espanyol. També s'introdueixen nous conceptes de despeses subvencionables, fins ara exclosos, sense matisar quins instruments o modalitats de projectes podran ser imputables. Esta falta de definició en el decret i la remissió a les ordres anuals per a la seua regulació generen de nou un marc poc previsible de gestió de l'ajuda.
- La redacció en el decret relativa als agents de cooperació que poden concórrer i gestionar fons d'AOD de la Generalitat és confusa respecte al que estava explicitat en la Llei de Cooperació, on clarament s'assenyala que només les entitats sense ànim de lucre podran gestionar fons de la Generalitat en matèria de cooperació per al desenvolupament.
- En relació amb les característiques i la capacitat institucional de les entitats que poden gestionar AOD de la Generalitat, el decret confirma cinc novetats de les últimes convocatòries:
 - No es definixen agents específics per a la concurrència en les diferents formes de concessió (directa/convocatòria); línies de subvenció (AH, Cooperació, Codesenvolupament, EpD, Formació i Investigació), ni s'establixen requisits concrets per a les diferents modalitats (programes, projectes i microprojectes).
 - No s'establix la capacitat financera mínima de les entitats per a poder concórrer a la gestió de fons de la Generalitat. Encara que l'esborrany del decret en el seu article 11 ¹⁸ establí una capacitat financera mínima,

¹⁸ El punt segon de l'article 11 de l'esborrany del decret exigia a les entitats sol·licitants uns ingressos privats d'almenys el 5% del seu pressupost..

i a pesar que la seua inclusió no va ser qüestionada en les sessions de treball del Consell de Cooperació, este precepte va ser descartat en la versió finalment aprovada per la Generalitat.

- L'absència en el text del decret d'uns indicadors mínims d'experiència i capacitat de gestió de les entitats sol·licitants i dels criteris objectius per a la seua valoració consolida la tendència mostrada en les recents ordres de convocatòria que apunta a un nivell d'exigència cada vegada menor.
- D'acord amb l'actual decret, els costos indirectes no requeriran justificació. Si bé esta exclusió de justificació pot simplificar la gestió administrativa dels projectes, pareix raonable que estiguera condicionada a l'existència de mecanismes complementaris que garantisquen una correcta gestió econòmica, com ara les auditories institucionals, o bé que es reservara per a programes o projectes que estiguen subjectes a auditories i/o avaluacions externes de resultats i gestió econòmica.
- La consideració com a despeses subvencionables de certes despeses de funcionament ¹⁹ de les entitats sol·licitants, fins ara excloses, desactiva un dels mecanismes indirectes per a garantir un nivell mínim d'autonomia i capacitat financera de les entitats sol·licitants d'AOD.
- El segon punt de l'article 17²⁰ del decret, que fa referència als criteris econòmics per a l'adquisició de béns i serveis, pot interpretar-se com una promoció encoberta per a l'exportació de béns i serveis de la Comunitat, a més d'obrir la porta a una forma de gestió de l'ajuda clarament incoherent i contradictòria amb els fins i objectius del programa de cooperació.
- Quant a la duració de les accions de cooperació, el decret suposa un pas enrere respecte a la tendència iniciada el 2008 amb l'obertura d'una línia de finançament a programes de cooperació que el 2010 es va enfortir amb la possibilitat d'emprendre accions de fins a quatre anys de duració. El decret, a pesar de l'opinió contrària dels agents de cooperació, limita les accions de cooperació a tres anys d'execució i diu-huit mesos els projectes d'educació, i remet a les ordres de convocatòria la possibilitat d'ampliar estos terminis.
- Finalment, cal assenyalar que el decret tampoc no ha servit per a incorporar un element fonamental en el procés de concessió de subvencions mitjançant convocatòria pública, com és el barem o taula d'assignació de les puntuacions d'acord amb uns criteris objectius de valoració, i regular la publicació junt amb la resolució de concessió o denegació al detall amb les puntuacions obtingudes per cada projecte en el procés d'avaluació prèvia.

¹⁹ Des de l'any 2002 estaven expressament excloses com a despeses subvencionables les relatives a funcionament: electricitat, aigua i comunicacions; combustible, assegurances i manteniment de vehicles, lloguer de locals i quotes per pertinença a federacions o agrupacions d'ONGD

²⁰ En el text s'assenyala que "en el cas d'igualtat de condicions, es donarà preferència als equips d'origen local i, si s'escau, als fabricats a la Comunitat Valenciana".

Ordres de convocatòria anual de subvencions

L'opció de la Generalitat, d'acord amb la tendència general de la cooperació descentralitzada, per un model de gestió indirecta convertix les convocatòries públiques en un instrument bàsic en la gestió de l'AOD. En este sentit, l'anàlisi dels continguts de les convocatòries anuals, així com la seua coherència i estabilitat temporal, oferix una visió bastant significativa sobre l'aplicació efectiva de les polítiques de cooperació de cada administració. De la mateixa manera, l'estudi de les ordres anuals permet valorar les garanties fixades respecte a la transparència, publicitat i aplicació de sistemes objectius per a la valoració dels projectes que permeten seleccionar, per al seu finançament, les accions de major qualitat.

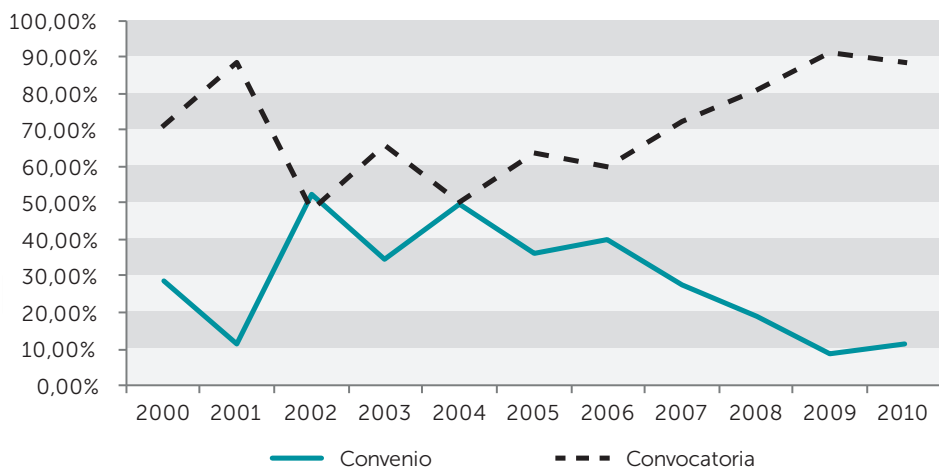
Un reconeixement de la importància d'este instrument en la gestió dels fons de la cooperació descentralitzada és l'atenció mostrada des del sector, que s'ha materialitzat en l'elaboració de diversos documents tendents a l'homogeneïtzació i harmonització de criteris per a les convocatòries públiques.²¹

Com pot observar-se en la gràfica 40, encara que amb certes oscil·lacions, durant el període 2002-2006 la Generalitat canalitza més del 40% de la seua AOD mitjançant concessió directa. A partir d'eixe últim any la tendència s'invertix de manera que un percentatge cada vegada major de l'AOD es concedeix mitjançant convocatòria pública. No pot establir-se una diferenciació clara entre la naturalesa de les accions, ni el tipus d'entitat, subvencionades mitjançant conveni d'aquelles finançades a través de les convocatòries públiques. Per això el recurs a la via de concessió directa ha estat un aspecte controvertit i criticat des dels agents de cooperació, ja que s'ha considerat una fórmula poc transparent i discrecional de distribució de l'AOD. Encara que el descens en el pes de la concessió directa a partir del 2006 podria identificar-se amb una menor discrecionalitat a causa de la creació de noves línies de subvenció, els agents de cooperació han denunciat dos factors que posen en qüestió esta tesi: per una banda, l'eliminació i reducció dels requisits mínims d'accés a les convocatòries públiques, i per una altra, l'absència de barems públics i objectius per a l'avaluació prèvia dels projectes unida al recurs a empreses consultores sense experiència en matèria de cooperació i amb una qüestionada independència respecte a la mateixa Generalitat.

²¹ La CONGDE va elaborar el 2000 i el 2010 sengles guies per a l'homogeneïtzació i harmonització de criteris de convocatòries públiques. La FEMP ha fet el mateix el 2011 amb la publicació del seu *Manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales*.

Gràfica 40.

Evolució de l'AOD de la Generalitat segons forma de concessió (2000-2010)



Font: Elaboració pròpia a partir de pàgina web i informació estadística²² de la GV

La primera ordre de convocatòria de subvencions de la Generalitat en matèria de cooperació es va publicar el 27 de juny del 1989, tot coincidint amb l'inici del Programa de Cooperació per al Desenvolupament. Des de l'any 1996 fins el 2005 la Generalitat manté un esquema similar amb tres línies de subvencions: dues convocatòries destinades exclusivament a ONGD, una per a l'execució de projectes i programes de cooperació internacional per al desenvolupament i una altra per a projectes i accions d'educació per al desenvolupament i sensibilització; i una tercera convocatòria dirigida a projectes específics de cooperació per al desenvolupament destinada als agents de cooperació sense ànim de lucre. Esta última convocatòria es convertirà durant el període del 2001 al 2008 en exclusiva per a la subvenció de projectes específics d'investigació i formació en temes relacionats amb la cooperació internacional al desenvolupament promoguts per universitats valencianes.

A partir de l'any 2006 la Generalitat inicia un període de modificacions tant de les línies de subvenció com en la tipologia de les accions subvencionables. Respecte a les línies de subvenció, el 2006 s'obri una quarta línia destinada

²² El 2009 la Generalitat va elaborar un estudi estadístic sobre les ajudes del període 1996/2008. Encara que actualment el document no és accessible, va ser remès el 2009 als grups de treball del CVC.

a projectes de codesenvolupament i a partir del 2008 una altra destinada a projectes d'acció humanitària. Respecte a la tipologia de les accions, la primera modificació substancial es produïx el 2008 amb la inclusió d'una nova convocatòria de cooperació destinada a la *subvenció de grans projectes*, que el 2010 es reconverteix en subvenció de *programes de cooperació*. A partir del 2010, coincidint amb el canvi de nomenclatura de grans projectes a programes, se sumará una tercera tipologia en la línia de cooperació: *els microprojectes de cooperació per al desenvolupament*. La següent modificació consistix en l'aplicació d'esta triple tipologia també a la línia de codesenvolupament que el 2011 es fusiona en una única convocatòria junt amb les subvencions a programes, projectes i microprojectes de cooperació per al desenvolupament. Finalment, el 2012 es produïx una nova modificació substancial amb l'eliminació de les convocatòries d'acció humanitària i de formació i investigació, que passen de nou a la subvenció per concessió directa, se separen les convocatòries de desenvolupament i codesenvolupament i s'elimina d'estes línies la subvenció a programes, i únicament es mantenen les tipologies de projectes i microprojectes.

Encara que la inclusió de noves línies de subvenció com les destinades a codesenvolupament i acció humanitària no estaven definides en els plans directors corresponents, la seua inclusió no resulta contradictòria amb el text dels mateixos. No pot dir-se el mateix respecte a les modificacions que a partir del 2010 s'apliquen a les ordres de convocatòries i que suposen modificacions substancials quant a dotació pressupostària i la tipologia dels projectes subvencionables, que s'introdueixen sense haver estat planificades i fins i tot contravenint aspectes claus de la planificació plurianual.

L'evolució dels fons distribuïts mitjançant convocatòria pública mostra un descens progressiu del pes de les convocatòries de desenvolupament que fins l'any 2007 absorben més del 70% del total, per a reduir-se dràsticament des de l'any 2009, i se'n marca el mínim el 2011 amb un 56%. Les previsions per al 2012 apunten a un descens encara més acusat, assolint només un 26% del total d'AOD distribuïda mitjançant convocatòria pública. L'evolució resulta inversa per a les accions de codesenvolupament que suposaven un 9% el 2006, any de la primera convocatòria, per a situar-se, d'acord amb les previsions, en un 49% sobre el total de fons distribuïts mitjançant convocatòria pública per a l'any 2012²³. Esta dada resulta cridanera, ja que, com es reflectix en la taula 3, el pes total de l'AOD destinada a projectes i programes de desenvolupament, incloent-hi convocatòries i convenis de concessió directa, va descendir del màxim assolit el 2003 amb un 88,34% al 56,82% que reflectixen les dades del 2010. Este mateix any les accions de codesenvolupament arriben a un màxim històric respecte al total de l'AOD de la Generalitat en situar-se en un 12,75%. Encara que a hores d'ara encara no es disposa de dades oficials per a l'any 2011 i el 2012, la previsió és que el percentatge total d'AOD en accions de desenvolupament continue el seu descens, amb un increment del pes de les accions de codesenvolupament.

²³ En l'annex II, la taula A3 reflectix l'evolució quantitativa de les diferents convocatòries.

Taula 3.

Evolució de l'AOD de la Generalitat segons tipus d'intervenció (2000-2010)

	Desen- volupament	Sensi- bilització	Formació i Investigació	Codesen- volupament	Acció Humanitària	Total
2000	71,39%	9,57%	16,59%	0,00%	2,46%	100%
2001	76,56%	6,58%	6,06%	0,00%	10,79%	100%
2002	72,64%	4,84%	17,73%	0,00%	4,80%	100%
2003	88,34%	4,88%	6,79%	0,00%	0,00%	100%
2004	76,79%	4,98%	5,46%	0,00%	12,76%	100%
2005	85,06%	8,04%	6,74%	0,00%	0,16%	100%
2006	79,02%	4,62%	5,42%	5,44%	5,50%	100%
2007	72,88%	5,86%	7,70%	8,14%	5,42%	100%
2008	70,03%	6,63%	8,84%	6,59%	7,91%	100%
2009	74,46%	6,75%	3,49%	7,69%	6,64%	100%
2010	56,82%	10,10%	7,70%	12,75%	10,94%	100%

Font: Elaboració pròpia a partir de pàgina web e informació estadística²⁴ de la GV.

Un aspecte comú i controvertit en les convocatòries del 2009 i el 2010 va ser la inclusió d'una base segons la qual totes les entitats subvencionades havien de destinar un 1% de la subvenció rebuda a la "realització de les accions de sensibilització social i educació per al desenvolupament compatibles amb l'objecte del projecte, que la Conselleria d'Immigració i Ciutadania establisca prèviament a l'inici de l'execució del projecte subvencionat, que inclouran igualment la difusió del mateix a través de mitjans de comunicació".²⁵ Tenint en compte els fons concedits en les convocatòries de l'any 2009 i el 2010, les quantitats destinades a esta campanya serien d'aproximadament 412.000 i 233.000 euros, respectivament. Esta exigència inclosa en totes les convocatòries, també les d'AH, va ser molt criticada per diferents agents de cooperació fonamentalment perquè les accions incloses van ser dissenyades per una única empresa de comunicació seleccionada per la mateixa Generalitat i els seus continguts pareixen dirigir-se més a la legitimació del model de cooperació i la visibilitat de

²⁴ En 2009 la Generalitat elaboró un estudio estadístico sobre las ayudas del periodo 1996/2008. Aunque el documento no es accesible en la actualidad fue remitido a los grupos de trabajo del CVC.

²⁵ Literal Base 19, punt 2 de l'ordre de convocatòria d'educació per al desenvolupament i sensibilització social del 2009.

la mateixa Generalitat que a la sensibilització i informació de l'opinió pública. El 2011, i després de publicar-se la convocatòria d'AH que incloïa novament esta disposició, la Generalitat, i davant les crítiques dels agents de cooperació, va publicar una modificació de la convocatòria d'AH en què s'eliminava tal precepte, que ja no va aparéixer en la resta de les convocatòries d'eixe any.²⁶ A continuació s'analitzaran els aspectes més destacables de cadascuna de les línies de subvenció emprades per la Generalitat Valenciana.

Convocatòries de cooperació per al desenvolupament

Les convocatòries de cooperació per al desenvolupament mostren una progressiva evolució des de la seua creació l'any 1989. Després de successius canvis i l'ampliació del seu articulat, pot dir-se que des de l'any 2001 les bases de convocatòria de subvencions per a projectes i programes de cooperació per al desenvolupament són una normativa bastant completa i que regula la pràctica totalitat dels aspectes necessaris per a la concessió i gestió dels projectes subvencionats. Pot afirmar-se també que, excepte el buit respecte als barems aplicables en la valoració prèvia dels projectes per a la concessió de les ajudes, les bases han comptat, fins als canvis introduïts a partir del 2008, amb un alt grau de consens entre els agents socials.

En l'actualitat les bases regulen: l'objecte i quantia econòmica de la convocatòria; experiència prèvia exigible a les ONGD; prioritats i requisits tècnics dels projectes; sistema d'avaluació prèvia dels projectes i fixació de màxims subvencionables per projecte i entitat, així com percentatge de costos indirectes imputables a la subvenció; terminis de presentació, de resolució i formularis; procediment per a les reformulacions, modificacions i ampliacions de terminis dels projectes subvencionats; mecanismes de justificació i terminis establits per a la presentació dels diversos tipus d'informes; avaluació final dels projectes tant en el marc de la subvenció concedida com de la realització d'avaluacions d'impacte per part de la Generalitat.

Una anàlisi amb major nivell de detall sobre estos continguts de les bases de convocatòria que incidixen directament en la qualitat de les accions subvencionades, la seua coherència amb els documents de planificació i amb el respecte als principis de publicitat i transparència permet destacar els següents enunciat:

Prioritats. Les bases han arreglat en el seu articulat les prioritats geogràfiques, sectorials, horitzontals i de caràcter tècnic considerades per a l'admissió, valoració i aprovació dels projectes. A partir de l'any 2006, i tenint en compte l'existència des del 2004 de documents de planificació quadriennals i anuals, les bases de convocatòria incorporen percentatges mínims de fons destinats als països prioritaris de la cooperació valenciana i als PMA. De manera positiva, estos percentatges s'havien anat incrementant progressivament en les succes-

²⁶ Els materials elaborats poden consultar-se en la web de l'Àrea de Cooperació de la Generalitat www.csc.gva.es.

sives convocatòries, i en les bases del 2011 quedaven fixats en el 75% dirigit a països prioritaris i en un 20% a PMA, però esta última consideració cap als PMA ha desaparegut en la convocatòria del 2012.

Experiència prèvia exigible. Les bases han experimentat progressives modificacions respecte a l'experiència mínima exigible i als mecanismes per a la seua justificació. L'any 1998, i per a uns fons relativament menuts per entitat, l'experiència exigible per a la concurrència en la convocatòria era de sis projectes de cooperació documentats mitjançant resolucions públiques. En l'actualitat, i per a quantitats subvencionables per entitat molt més grans, esta exigència ha quedat fixada en quatre projectes en la modalitat de programes de cooperació, dos en la de projectes i cap experiència prèvia per a concórrer a les subvencions de microprojectes. Des de l'any 2000 s'ha eliminat la referència al tipus de documentació admissible per a la justificació d'esta experiència i s'obri la possibilitat que l'experiència mínima exigida puga ser assolida mitjançant la suma de l'experiència de les organitzacions que es presenten en agrupació. De manera paral·lela, si en la primera convocatòria de subvencions la constitució de les entitats havia de ser anterior en tres anys a la publicació de la convocatòria i quedar degudament justificada mitjançant la inscripció en registre públic, en l'actualitat no hi ha cap referència temporal a este aspecte i únicament és necessària la inscripció en el Registre d'Agents de Cooperació de la Comunitat Valenciana.

Fons subvencionables per projecte i entitat. En este aspecte la tendència de la Generalitat no ha sigut constant. Si la inclusió de la modalitat de programes (o grans projectes) a partir del 2008 apuntava cap a una major concentració del finançament en un nombre menor d'entitats i en intervencions de major abast i impacte, la tendència posterior a reduir el finançament màxim per entitat i per projecte, junt amb la inclusió de la modalitat de microprojectes, han modificat esta tendència. El 2012 es dona un nou pas cap a l'atomització de les accions en reduir a un els projectes finançables per entitat, la desaparició de la modalitat de programes, la reducció de 300.000 a 150.000 euros el finançament màxim de projectes i l'increment del finançament màxim de microprojectes que passa de 25.000 fins a 50.000 euros.

Avaluació prèvia dels projectes i resolució. La valoració dels projectes i la proposta de resolució han estat sempre assignades a la Comissió Tècnica del Programa de Cooperació, composta, d'acord amb les bases, per personal directiu i tècnic de la direcció general a la qual estigueren adscrites les competències en matèria de cooperació. Els elements valoratius utilitzats per la Comissió Tècnica són, d'acord amb l'articulat, de dos tipus: els informes d'avaluació dels projectes realitzats per una entitat externa i els informes elaborats per la mateixa Direcció General de Cooperació respecte al grau de compliment de l'entitat sol·licitant en projectes anteriorment subvencionats. A partir del 2004 les bases fixen la puntuació mínima a partir de la qual els projectes podran obtindre finançament, i distribuïx esta puntuació en tres criteris de valoració: capacitat de gestió i experiència de l'entitat sol·licitant, característica i implicació del soci local, i qualitat tècnica del projecte. Des de l'any 2008 a estos criteris s'e n'afegix un quart: la implantació i estructura de l'entitat a la Comunitat

Valenciana i el compliment d'obligacions en la seua relació amb la Generalitat. Este nivell de concreció no ha estat acompanyat de la publicació de les taules de valoració que determinen d'acord amb indicadors objectius l'assignació de les puntuacions.

Límit de costos indirectes subvencionables. A partir de l'any 2002 les bases de convocatòria fixen el màxim de costos indirectes subvencionables en el 8% del total de la subvenció sol·licitada. A més, a partir d'eixe any queden expressament considerades com a despeses no subvencionables les corresponents a l'entitat sol·licitant relatives a funcionament (electricitat, aigua, comunicacions i altres subministraments de la mateixa índole), manteniment de la seu i instal·lacions de l'entitat, quotes satisfetes per pertinença a qualsevol agrupació d'ONGD, combustible, assegurances, manteniment de vehicles i lloguer de locals. Esta relació de despeses indirectes no finançables per la Generalitat desapareix en les bases de convocatòria de l'any 2011, per la qual cosa ha d'entendre's que podran ser objecte de subvenció amb l'única excepció de les quotes satisfetes per la pertinença a qualsevol agrupació d'entitats o ONGD que queden excloses en el decret 135/2010. Un altre aspecte destacable és el finançament exclusivament de costos indirectes corresponents a despeses efectuades per la seu o delegació de l'entitat a la Comunitat Valenciana.

Límit de costos de personal. El decret 201/1997, vigent fins l'entrada en vigor del decret 105/2010, establia en el seu article 8 que "les despeses de personal no podran superar el 30% del cost total del projecte, tret del cas dels projectes de formació i/o assistència tècnica". Encara que les bases de convocatòria no citaven tal limitació, la seua aplicació no eximix de cert grau de discrecional per la dificultat de classificació dels projectes de desenvolupament que en la seua majoria inclouen components de formació i assistència, i això ha marcat una tendència clara cap al finançament d'un tipus d'intervenció. A pesar de les demandes constants des de les ONGD perquè l'adequació dels costos de personal fóra valorada en funció de la lògica interna de cada projecte, la convocatòria del 2012 continua marcant en un 30% els costos màxims de personal en els projectes presentats a la convocatòria, sense establir excepcions ni consideracions addicionals.

Durada dels projectes. Les bases de cooperació, d'acord amb el que establia el decret de bases 201/1997, han fixat el període màxim d'execució dels projectes en 36 mesos. Esta limitació es modifica en les bases de convocatòria de cooperació del 2010, on els programes de cooperació poden tindre una durada de fins a 48 mesos, i es manté en 36 mesos el termini màxim d'execució dels projectes, tot fixant-se en 12 mesos per als microprojectes de cooperació. El 2011 la duració dels projectes es limita a 24 mesos, i es mantenen les altres modalitats en 48 i 12 mesos, respectivament. El 2012 s'elimina el finançament a programes, i es reduïx la durada màxima de les accions subvencionades als 24 mesos de la modalitat de projectes.

Informes semestrals, finals i terminis de presentació. A partir de l'any 2001 s'establix l'obligatorietat de presentació d'informes periòdics de caràcter se-

mestral en projectes de duració superior a un any. Inicialment, el termini de presentació d'estos informes va quedar establert en 10 dies, però és modificat a partir de l'any 2011 que s'amplia a un mes des de la finalització del semestre corresponent. La presentació d'informes finals ha quedat fixada des de les bases de convocatòria de l'any 2000 en tres mesos comptats a partir de la data de finalització del projecte.

Avaluació dels projectes subvencionats. Des de l'any 2006 les bases de convocatòria incorporen un article d'acord amb el qual "la Direcció General de Cooperació al Desenvolupament i Relacions Externes, amb l'objecte d'analitzar els efectes sobre el desenvolupament del país i sobre la imatge de la Generalitat en el mateix, podrà sotmetre els projectes subvencionats a una avaluació de les conseqüències de les accions realitzades [...]. Esta avaluació podrà ser efectuada a través de la mateixa administració o mitjançant la contractació d'empreses externes, especialitzades en la matèria"²⁷. A pesar de la incorporació d'este article la Generalitat no ha elaborat un reglament o establert un protocol que regule la realització de tals avaluacions d'impacte les quals, d'altra banda, han desaparegut en l'articulat de les bases de convocatòria a partir de l'any 2011. En contrapartida a esta falta de regulació i execució de les avaluacions d'impacte per part de la mateixa Generalitat, a partir del 2006 s'inclou per primera vegada l'obligació de les ONGD subvencionades de realitzar una avaluació d'objectius i resultats de tots aquells projectes amb un cost total superior als 250.000 euros. La realització d'avaluacions externes per als projectes en els quals la seua realització no és preceptiva és considerada un mèrit preferent en la valoració dels projectes des de les bases de convocatòria de l'any 2006. Els costos d'esta avaluació, que el 2006 podia ser de caràcter extern o mixt, són imputables a la subvenció en concepte de costos directes del projecte. A partir de l'any 2007 les avaluacions preceptives seran exclusivament de caràcter extern i el màxim finançable a càrrec de la subvenció es fixa en el 2% de la subvenció sol·licitada. A partir del 2008 l'exigència d'avaluació externa s'amplia a tots aquells projectes amb un cost total superior als 200.000 euros. Les següents variacions introduïdes en les convocatòries posteriors es produeixen respecte al percentatge finançable per la Generalitat, que es reduirà a l'1% en les noves convocatòries de grans projectes de l'any 2008 i 2009, per a incrementar-se al 3% en la convocatòria de l'any 2011. El 2012 torna a modificar-se substancialment el criteri en exigir la realització de les avaluacions finals a projectes subvencionats a partir de 80.000 euros, obrir la possibilitat de realització d'avaluacions mixtes i incrementar el màxim subvencionable en concepte d'avaluació al 5% dels fons rebuts. Este tipus d'avaluacions compten amb un marc de regulació a partir del 2012 amb la publicació de la *Guia de Gestió de l'Avaluació Final de Projectes Subvencionats per la Generalitat*.

Elaboració de la línia de base del projecte. Una altra novetat important incorporada per les bases de convocatòria de subvencions de la Generalitat ha estat la inclusió a partir de l'any 2011 de la realització d'una línia de base, amb caràcter

²⁷ Article 21 bases de convocatòria de cooperació per al desenvolupament de l'any 2006.

preceptiu, en tots els programes finançats. Es fixa l'import màxim subvencionable per a la seua realització en 2.500 euros i el termini de presentació davant la Generalitat en 30 dies des de la publicació de la resolució de concessió de subvencions. Este termini s'incrementa a tres mesos en les bases de convocatòria del 2012.

Convocatòries d'educació per al desenvolupament i la sensibilització social

L'any 1995 es publica la primera convocatòria d'ajudes específiques en matèria d'educació per al desenvolupament i sensibilització de la Generalitat. D'acord amb el text d'esta primera normativa, es destinarà a accions d'educació per al desenvolupament i sensibilització que realitzen ONGD un percentatge màxim del 10% dels fons totals d'ajudes en matèria de cooperació. L'evolució progressiva del text de les bases de convocatòria en matèria d'educació per al desenvolupament i sensibilització social ha estat similar a l'experimentada per les bases de cooperació, si bé amb una regulació més bàsica i menys detallada. Esta regulació més escassa es deu, en part, a la possibilitat d'aplicació de la legislació general de subvencions, si bé des de les organitzacions socials s'ha considerat que este menor desenvolupament normatiu és degut a la menor importància donada per la Generalitat a l'educació per al desenvolupament en les seues polítiques de cooperació.

A partir de l'any 2002 l'articulat de les bases d'educació arreplega de manera bastant completa els aspectes bàsics d'esta línia de subvencions. En esta regulació del 2002 s'inclouen algunes modificacions importants respecte a la regulació anterior, mentre que a partir d'este any i fins al 2011 els canvis introduïts anualment afecten quasi exclusivament la redistribució de les ajudes. A continuació es destaquen alguns dels aspectes més importants de les bases d'educació per al desenvolupament i sensibilització social i les seues modificacions fonamentals.

Experiència de les entitats sol·licitants. Des de l'any 96 l'exigència d'experiència prèvia s'ha limitat a quatre projectes d'educació per al desenvolupament i sensibilització social, si bé l'any 2000 desapareix l'esment exprés al tipus de documentació justificativa de tals accions i l'any 2009 s'introdueix la possibilitat que esta experiència puga justificar-se amb la suma d'experiència de les entitats participants en el projecte.

Prioritats. Un aspecte destacable ha estat la desaparició de la prioritació per part de la Generalitat en la subvenció d'aquelles accions que comptaren amb finançament d'alguna administració local valenciana per a la seua execució. Encara que pràcticament desaparegut, este era un dels pocs aspectes en els quals la Generalitat pareixia promoure una certa complementarietat amb les entitats locals, si bé la seua aplicació efectiva mai no ha semblat evident. D'altra banda, des de l'any 2005 s'inclou la referència a les prioritats definides en els documents de planificació que s'han anat aprovant des de l'any 2004.

Redistribució de les ajudes i límits de finançament. A partir de l'any 2000 es limita a dos el nombre de projectes finançables per entitat sol·licitant, i a partir de l'any següent s'afegix el percentatge màxim de fons de la convocatòria que poden ser assignats a una mateixa entitat. L'any 2006 s'introdueix a més un màxim finançable per projecte, fixat per a eixe any en 64.000 euros. Anualment, i a mesura que s'augmentaven els fons destinats a la convocatòria, s'han anat reduint els màxims totals finançables per entitat, passant del 15% el 2001 al 3% fixat el 2008, any en el qual la convocatòria va triplicar la seua dotació respecte al 2007. A partir d'eixe any, i a pesar de la notable reducció de la convocatòria el 2011, els percentatges s'han mantingut en el 3% com a màxim finançable i en 62.600 euros com el màxim finançable per projecte.

Finançament de costos indirectes. Igual que en matèria de cooperació, el màxim finançable en concepte de costos indirectes va quedar fixat des de l'any 2002 en un 8% respecte al total de la subvenció concedida. Les modificacions posteriors han estat les mateixes que les assenyalades per a la convocatòria de cooperació.

Període d'execució dels projectes. Des de l'any 2002 s'ha fixat en 18 mesos el període total durant el qual ha d'executar-se i justificar-se el projecte de sensibilització, sense especificar duració màxima d'execució ni termini de justificació després de la finalització del projecte. El 2010 sí que es fixa per primera vegada el termini màxim d'execució en 18 mesos, i es disposa d'un màxim de tres mesos, ampliat el 2011 a sis mesos, per a la presentació del corresponent informe final.

Avaluació prèvia dels projectes. Igual que en les convocatòries de cooperació, l'òrgan amb competències per a l'avaluació prèvia dels projectes és la Comissió Tècnica del Programa de Cooperació. A partir de l'any 2002 s'inclou la utilització, a més dels informes elaborats per la DGC, de les avaluacions realitzades per una entitat externa. Encara que des de l'any 2006 les bases arreglen els ítems d'avaluació i les puntuacions mínimes considerades en cadascun d'ells, tal com ocorre en la convocatòria de cooperació, la convocatòria no inclou les taules de valoració que determinen d'acord amb criteris objectius l'assignació de les puntuacions.

Informes i avaluació. Inicialment, els projectes d'educació per al desenvolupament i la sensibilització social únicament estaven obligats a la presentació de l'informe final una vegada conculsa la seua execució. El 2011 s'inclou l'obligació de presentar informes semestrals en aquells projectes amb una duració superior a un any. El mateix any s'inclou la possibilitat de realitzar avaluacions potestatives dels projectes subvencionats. Estes avaluacions podran finançar-se a càrrec dels costos directes de la subvenció fins a un màxim de 2.500 euros.

Convocatòries de projectes específics d'investigació i formació

La Generalitat ha mostrat un interès significatiu en el suport a les accions de cooperació internacional per al desenvolupament de les universitats valencia-

nes. Prova d'això és la creació l'any 2001 d'una línia de subvencions exclusiva per al finançament d'accions de desenvolupament promogudes, inicialment, per universitats públiques valencianes i a partir del 2005 també accessible a universitats privades. Fins l'any 2000 esta convocatòria estava destinada a programes i projectes d'inversió, assistència tècnica i investigació en matèria de cooperació per al desenvolupament promoguts pels agents socials de la Comunitat Valenciana sense ànim de lucre. El 2010 la convocatòria torna a obrir-se a la participació d'altres agents de cooperació i deixa de ser exclusiva per a les universitats. La convocatòria inclou, encara que d'una manera menys detallada que les convocatòries destinades a ONGD, la regulació per a la concessió d'ajudes i la seua justificació. Entre els aspectes més destacats d'esta convocatòria estan:

Objecte i criteris de selecció de projectes. Finançament de projectes d'investigació i formació en temes relacionats amb la cooperació internacional al desenvolupament que porten a terme universitats de la Comunitat Valenciana. Entre la tipologia de projectes es destaquen: la investigació sobre el concepte de desenvolupament, així com sobre els mitjans, les estratègies i polítiques de cooperació; la participació de professors i investigadors del Nord i del Sud en cursos i seminaris que faciliten el coneixement de la realitat dels països empobrits; la formació i investigació sobre el codesenvolupament, així com l'avaluació de les experiències existents; la formació dels agents de cooperació de la Comunitat Valenciana, inclosos els immigrants com a agents de codesenvolupament; la celebració de jornades, trobades, seminaris i congressos que permeten l'intercanvi de coneixements i el diàleg.

Percentatge de finançament i costos indirectes. En esta línia de subvenció el finançament de la Generalitat es limita al 50% del cost total dels projectes. El percentatge finançable de costos indirectes, igual que en les convocatòries de cooperació i ED, queda fixat des del 2006 en el 8% del cost total i en queden excloses les despeses de funcionament, lloguers i comunicacions. Esta exclusió, com en la resta de convocatòries, desapareix l'any 2011.

Avaluació prèvia dels projectes. Es manté la mateixa redacció i assignació de competències i informes utilitzats que en les convocatòries de cooperació i ED. De la mateixa manera, des del 2004 s'inclou la puntuació mínima exigible per a la superació de l'avaluació prèvia, així com la distribució de les puntuacions en quatre ítems d'avaluació, però no s'adjunta la taula de validació per a l'assignació d'estos punts ni el barem utilitzat.

Avaluació final de resultats. Una diferència amb les convocatòries de cooperació i educació és la no inclusió fins al 2011 de cap article ni exigència respecte a la realització d'avaluacions externes finals dels projectes subvencionats per la Generalitat a les universitats. El 2011 s'inclou l'exigència de realització d'una avaluació final externa de programes formatius amb un finançament màxim per a la seua realització de 2.500 euros.

Difusió dels resultats del projecte. L'any 2010 es va introduir en les bases de convocatòria un article que indicava que "les institucions i universitats que resulten beneficiàries d'alguna subvenció per la present convocatòria participaran, si escau, en les jornades anuals sobre investigació i desenvolupament coordinades per la Generalitat". La motivació del mateix es trobava en la voluntat de donar caràcter públic i socialitzar en benefici del conjunt d'actors i agents de la cooperació els resultats de les investigacions que en matèria de desenvolupament foren finançades per la Generalitat. Este article va desaparèixer en les bases del 2011, sense que conste l'organització de les jornades de socialització previstes en la convocatòria del 2010.

Convocatòries de projectes de codesenvolupament

La Generalitat Valenciana és una les administracions autonòmiques que major pes ha donat al codesenvolupament dins de les seues polítiques de cooperació. El Pla Director 2004-2007 incloïa el codesenvolupament entre les seues prioritats sectorials i serà durant la vigència d'este pla quan es crea la primera convocatòria específica per a projectes de codesenvolupament. Esta prioritat es reforça en el Pla Director 2008-2011, que introduïx un important gir en vincular directament la cooperació amb els programes d'integració realitzats per la Generalitat i donar un impuls a les accions de codesenvolupament, amb el plantejament de triplicar els fons destinats en relació amb l'any 2007. En línia amb l'exposició anterior, les convocatòries de codesenvolupament han experimentat un notable increment del seu pes en relació amb el conjunt de línies de subvenció de la Generalitat i han mostrat una tendència més regular que la resta de les convocatòries. En l'annex II, taula A3, es detalla l'evolució de les diverses convocatòries en el període 2000/2012.

Quant als continguts de les bases de convocatòria en matèria de codesenvolupament, estes segueixen l'esquema de la convocatòria de projectes de desenvolupament, amb les especificitats quant al tipus de projectes subvencionables i les prioritats geogràfiques per als projectes a executar en l'exterior que es limiten a tretze països. Les bases inclouen la seua dotació pressupostària, termini de presentació, requisits de les entitats i els projectes, duració, procés d'avaluació prèvia, rendició d'informes i terminis de justificació. Entre els aspectes més destacats de l'articulat es poden assenyalar:

Prioritats geogràfiques. En les primeres bases s'inclouïen un total de tretze països susceptibles de rebre fons de la convocatòria. El 2007 es reduïxen a dotze països en eliminar Ucraïna d'esta llista. El 2009 la possibilitat de finançar projectes s'amplia al conjunt de països estructuralment empobrits que compten amb una representació significativa de població immigrant resident a la Comunitat Valenciana, encara que es mantenen els dotze països prioritaris amb una dotació mínima del 90% dels fons de la convocatòria. A partir del 2010 desapareix l'assignació mínima del 90% per als països prioritaris.

Experiència de les entitats. No s'exigix un mínim d'anys des de la seua constitució i registre. El 2006 s'exigia com a experiència l'execució de dos projectes de codesenvolupament, sis de cooperació o quatre d'educació per al desenvolupament. Esta experiència a més pot aconseguir-se mitjançant la suma de l'experiència de les organitzacions que es presenten en agrupació. El 2009 es reduïx l'experiència mínima exigida, que passa a ser de dos projectes de codesenvolupament, quatre de cooperació o quatre d'educació per al desenvolupament. Finalment, el 2011 l'experiència exigida torna modificar-se per a passar a ser de quatre projectes de codesenvolupament en la modalitat de programes; dos projectes de codesenvolupament o quatre de sensibilització en la modalitat de projectes; i cap experiència prèvia exigible en la modalitat de microprojectes. Tot culminant este procés, el 2012 l'experiència prèvia mínima exigible per a l'accés a les subvencions desapareix de les bases de la convocatòria.

Límit de costos de personal. Es manté la mateixa redacció que en la convocatòria de desenvolupament.

Duració dels projectes. En les successives convocatòries de subvencions dels anys 2006 a 2010 la duració dels projectes es va fixar en un màxim de 36 mesos per a projectes executats en l'exterior i de 15 per a projectes executats a la Comunitat Valenciana. El 2011 s'establix una duració diferent per a cadascuna de les modalitats, i la duració dels programes és de 18 a 48 mesos, la dels projectes de fins a 24 mesos i la dels microprojectes de fins a 12 mesos. El 2012 desapareix la subvenció a programes, amb la qual cosa la duració queda reduïda a 24 mesos en el cas de projectes i 12 per als microprojectes.

Redistribució de les ajudes i límits de finançament. El 2006 s'establix el límit de fons que podrà obtindre una mateixa entitat en el 20% del total de la convocatòria. Esta quantitat es reduïx en les següents convocatòries al 16% amb un màxim de dos projectes per entitat, encara que s'inclou la possibilitat d'incrementar els dos límits quan una vegada assignades les concessions no s'hagen esgotat els fons de la convocatòria. El 2011 desapareix l'esment al nombre total de projectes que podran ser finançats per entitat, si bé s'establix que podran presentar-se un màxim de dos en cadascuna de les tres modalitats, i s'establix una única limitació per al global de la convocatòria (que inclou també projectes de desenvolupament) de 600.000 euros per entitat. El 2012 s'establix la possibilitat de presentar un únic projecte per entitat en esta convocatòria, en la qual s'elimina el finançament a programes i es reduïx el cost màxim per als projectes a 120.000 euros, mentre que s'incrementa el dels microprojectes fins els 50.000 euros.

Finançament de costos indirectes. Igual que en matèria de cooperació i ED, el màxim finançable en concepte de costos indirectes va quedar fixat l'any 2006 en un 8% respecte al total de la subvenció concedida. Les modificacions posteriors han estat iguals a les realitzades en les convocatòries de cooperació i educació per al desenvolupament.

Avaluació prèvia dels projectes i resolució. La redacció d'este apartat coincideix amb la inclosa en les convocatòries de cooperació i educació per al desenvolupament.

Avaluació dels projectes subvencionats i elaboració de la línia de base del projecte. En la primera convocatòria del 2006 no es va incloure cap referència a avaluacions d'impacte ni a avaluacions externes dels projectes subvencionats. A partir del 2007 s'establí l'obligatorietat de realitzar avaluacions externes finals en els mateixos termes que en els projectes de desenvolupament. En relació amb l'elaboració de la línia de base, esta va ser per primera vegada exigible en els projectes de codesenvolupament en la convocatòria conjunta de desenvolupament i codesenvolupament del 2011. El 2012 els projectes de codesenvolupament, contràriament al que ocorre amb els de desenvolupament, no estan obligats a alçar la línia de base del projecte.

Convocatòries d'acció humanitària

A partir de l'any 2008 la Generalitat disposa de línia específica per a la subvenció, mitjançant convocatòria pública, de projectes d'acció humanitària. L'objecte de la convocatòria és el finançament de projectes d'emergència mediata i immediata, de postemergència i reconstrucció, i aquells que atenguen situacions d'emergència complexa. A partir del 2010 s'inclou el finançament de projectes dirigits a la prevenció de desastres, que fins a eixa data estaven expressament exclosos. El 2008 es van realitzar dues convocatòries, a partir del 2009 una única convocatòria anual i el 2012 desapareix la convocatòria d'acció humanitària les accions de la qual tornen a ser subvencionades mitjançant els convenis de concessió directa. Els agents de cooperació a què es dirigix la convocatòria són ONGD així com les organitzacions dependents d'organismes multilaterals especialitzats en AH.

La convocatòria anual de subvencions en matèria d'AH regula tots els aspectes fonamentals en relació amb les prioritats, formularis i terminis de presentació i justificació, requisits de les entitats, avaluació prèvia i final dels projectes, percentatges de cofinançament i límits econòmics dels projectes respecte a algunes partides. A més dels aspectes generals assenyalats anteriorment, de l'articulat i de les seues actualitzacions anuals es poden destacar:

Experiència de les entitats sol·licitants. L'experiència sol·licitada per a l'organització sol·licitant o, si s'escau, per a l'organització que actue com a líder de l'agrupació és de quatre projectes d'AH en la modalitat de projectes d'emergència i/o prevenció de desastres, i quatre projectes de cooperació per al desenvolupament o AH en la modalitat de projectes de postemergència. A partir del 2010 l'experiència pot acreditar-se de manera conjunta.

Avaluació prèvia. En les convocatòries de 2008 i 2009 els informes tècnics d'avaluació prèvia dels projectes presentats a la convocatòria estaven assignats al personal tècnic de la DGC, i han sigut estes les úniques convocatòries l'avaluació tècnica i prèvia de les quals ha estat realitzada pel personal tècnic de

la Generalitat. A partir del 2010 s'inclou la possibilitat que estos informes siguen realitzats per una entitat externa, una opció triada per la Generalitat a partir del 2009, encara que en eixa convocatòria les mateixes bases no contemplaven tal possibilitat.

Límits de finançament. Els límits de finançament per entitat s'han mantingut fins el 2011 en un màxim de dos projectes per entitat i un 15% del pressupost total de la convocatòria, amb una subvenció màxima per projecte de 240.000 euros. El límit de finançament per entitat respecte al total de la convocatòria s'incrementa al 25% en la convocatòria del 2011, any en què la convocatòria reduïx la seua assignació respecte al 2009 en dues terceres parts. El mateix any s'incorpora la limitació dels costos de personal del projecte, que no han de superar el 30% del cost total del projecte, i s'elimina l'exclusió dels conceptes de costos indirectes no finançables dins del màxim del 8% assignat.

Avaluació final i avaluació d'impacte dels projectes. Les convocatòries d'AH han inclòs des de la seua primera redacció el 2008 la realització, amb caràcter preceptiu, d'avaluacions finals externes dels projectes subvencionats el cost total dels quals siga superior a 200.000 euros, i han quedat expressament exclosos d'esta obligació els projectes dirigits a situacions d'emergència. Les avaluacions externes, igual que en les convocatòries de cooperació i codesenvolupament, poden imputar-se en concepte de costos directes amb un import màxim del 2% de la subvenció total concedida. Esta limitació s'amplia al 3% en les convocatòries del 2011. Respecte a les avaluacions d'impacte realitzades a iniciativa de la Generalitat, este article, com ocorre amb la resta de convocatòries, desapareix en les convocatòries del 2011.

De manera extraordinària, en abril del 2011 la Generalitat va realitzar una convocatòria específica per a subvencionar l'execució d'accions institucionals per a la reconstrucció d'Haití per una suma total de quatre milions d'euros. La convocatòria, destinada a ONGD, definia les accions a realitzar, així com els terminis, requisits de les entitats sol·licitants i mecanismes per a la seua gestió i justificació davant la Generalitat. Com a aspectes singulars d'esta convocatòria i diferencials respecte a les convocatòries anuals en matèria d'AH destaquen:

Determinació de l'objecte de la subvenció. La convocatòria incloïa la descripció de les intervencions a realitzar per part de les ONGD adjudicatàries.

Límit de despeses de personal. Fixats en la convocatòria en un 10% del cost total subvencionat.

Possibilitat d'introducció de canvis per part de l'administració. D'acord amb la base 14, la Generalitat podrà introduir modificacions en el projecte objecte de subvenció.

Domicili fiscal de l'entitat sol·licitant. La base setena inclou la possibilitat que l'entitat sol·licitant tinga el domicili fiscal fora del territori espanyol.

Avaluació externa final dels projectes subvencionats. La convocatòria no inclou la realització d'una avaluació externa preceptiva per als projectes subvencionats, encara que el seu finançament resulte superior als 200.000 euros establits en les bases ordinàries d'AH com el cost total a partir del qual les avaluacions externes resulten preceptives. La convocatòria tampoc no estableix la possibilitat de realització d'avaluacions d'impacte per part de la Generalitat.

Possibilitat de subcontractació. La base 21 estableix la possibilitat de subcontractació de fins al 100% de l'import de les accions subvencionades.

Encara que el 13 de juny del 2011 la convocatòria va ser resolta, amb una concessió total de quatre milions d'euros, en l'actualitat i per decisió de la Generalitat el projecte es troba temporalment suspès i sense consignació pressupostària.

Convocatòria de subvencions a federacions i agrupacions d'ONGD

El 2011 la Generalitat realitza per primera vegada una convocatòria pública específica per a la subvenció de projectes presentats per agrupacions de ONGD que tinguen com a objecte la realització d'activitats de coordinació, formació i sensibilització. La convocatòria, que en el seu articulat resulta similar quant a mecanismes de gestió i justificació a la convocatòria d'educació per al desenvolupament, es dirigeix exclusivament a federacions o unions d'ONGD que han d'estar inscrites en el Registre d'Agents de Cooperació Internacional per al Desenvolupament de la Comunitat Valenciana, si bé també podran ser objecte de subvenció agrupacions que no tinguen personalitat jurídica pròpia. La convocatòria té una dotació de 96.610 euros i no estableix limitacions quant a nombre de projectes a finançar, ni quantitat màxima subvencionable per projecte i entitat.

Fins la creació d'esta convocatòria, les subvencions de la Generalitat a la CVONGD s'havien produït mitjançant convenis de concessió directa, si bé és destacable que únicament es van establir convenis de caràcter anual els anys 1998, 2000, 2001 i 2008. El 2012 no està prevista la convocatòria d'esta línia de subvencions.

Convocatòria de beques per a la realització de pràctiques professionals

La Generalitat Valenciana promou un programa de formació especialitzada dirigit a joves de la Comunitat Valenciana per a la realització de pràctiques professionals en l'àmbit de la cooperació. Este programa es va iniciar l'any 2003 amb la convocatòria de huit beques per a la realització de pràctiques en OTC dependents de l'AECID. El 2004 es convoquen per primera vegada tres beques per a la realització de pràctiques professionals a la DGCD. A estos dos programes s'unix des del 2007 la convocatòria de beques per a la incorporació de dues persones en sengles oficines del PNUD.

El programa de beques s'ha mantingut estable fins l'any 2010, amb l'única variació en el nombre de beques destinades a la realització de pràctiques a la Direcció General de Cooperació que es van incrementar a quatre a partir del 2005 i a sis a partir del 2007. Este increment es deu, en part, a l'augment del volum de treball de la DGC, que és en part assignat a les persones beneficiàries de les beques de formació. El 2011 es produïx un canvi de major importància en desaparèixer les beques de formació especialitzada en el PNUD i reduir-se a cinc les beques destinades a les OTC d'AECID.

Altres convocatòries

La Generalitat ha recorregut a les convocatòries públiques per a la gestió d'altres programes o accions del programa de cooperació, com ara el concurs internacional de fotografia convocat de manera continuada des de l'any 2003 fins la seua última edició l'any 2010, i la convocatòria de premis de la solidaritat que ha comptat amb quatre edicions entre 2008 i 2011.

Conclusions de l'anàlisi del marc normatiu de la Generalitat

La LCDCV constituïx la base sobre la qual s'assenta i desenvolupa el marc normatiu i institucional de la cooperació de la Generalitat Valenciana; determina aspectes fonamentals com ara els objectius, modalitats i instruments de gestió i planificació de l'ajuda; planteja un model adequat per a la coordinació de l'ajuda i legitima la participació dels diferents agents socials en la gestió de l'ajuda. Tots estos aspectes positius queden en certa mesura entelats per algunes mancances del text legal, com ara l'escàs paper de *les Corts* en la definició i el control de les polítiques de cooperació, l'exclusió del principi de coherència i del reconeixement dels criteris del CAD en la consideració de l'AOD valenciana i la falta de mecanismes adequats per al control, l'avaluació, la informació i la transparència sobre la gestió i l'impacte de la cooperació valenciana.

Encara que el decret 135/2010 és un document amb un articulat extens que regula amb bastant concreció els procediments administratius de concessió i justificació de les ajudes, una anàlisi més detallada del mateix permet identificar algunes importants mancances que no contribuïxen a fixar un marc normatiu coherent i estable. Aspectes concrets i específics per a les diferents línies de subvenció com ara la tipologia d'agents de cooperació que es dirigeixen; l'experiència i capacitat financera requerida per al concurs i accés a les diferents modalitats (programes, projectes i microprojectes); la duració de les accions i els màxims de finançament; i la determinació dels plans directors com a marcs d'obligada referència han quedat fora de l'articulat o no han estat degudament regulats i s'ha deixat passar així l'oportunitat d'establir uns instruments veritablement operatius, adequadament jerarquitats i tendents a crear un marc normatiu coherent i estable alineat amb unes polítiques de cooperació definides.

L'ampliació i la millora dels textos de bases de convocatòria de subvencions han permés una regulació adequada del procés de concessió de subvencions,

tant en la seua tramitació administrativa com en els terminis i mecanismes de justificació. D'esta manera les ordres de convocatòria han cobert els buits que fins el 2010 tenia el decret de bases 201/1997. L'entrada en vigor del decret 135/2010, encara que aprofundix en la millora de la gestió administrativa i el procés de justificació, no contribuïx a fixar alguns aspectes substancials que haurien de continuar definint-se en les convocatòries anuals.

L'establiment, en els últims anys, d'un calendari estable d'obertura de la convocatòria de subvencions resulta positiu i facilita la planificació dels diferents agents de cooperació.

Les diverses ordres de convocatòria inclouen anualment la descripció de prioritats geogràfiques, horitzontals i sectorials, fixen l'objecte subvencionable (tipus d'intervenció i modalitats de projectes) i determinen el tipus d'agent amb capacitat per a concórrer a cadascuna de les línies de subvenció. Tots estos aspectes, atesa la seua importància, haurien de formar part d'una normativa més estable, com ara el decret de bases, que evitara modificacions anuals. En el mateix sentit, l'alineació de les bases de convocatòria amb els documents de planificació hauria d'obeir a una relació jeràrquica, de manera que les convocatòries se circumscrigueren i remeteren als plans directores en els quals s'inscriuen.

Les successives i substancials variacions incloses en les bases de convocatòria respecte als màxims subvencionables per entitat i per projecte, així com els percentatges i quantitats assignats a alguns components dels projectes, situen les bases anuals en un marc d'escassa predictibilitat i això dificulta no només una correcta planificació per part dels agents de cooperació, sinó una gestió de l'AOD més d'acord amb les prioritats i els principis de concentració, millora de l'eficàcia i impacte de l'ajuda que estableixen els plans directores i la mateixa LCDCV. D'altra banda, el decret de bases 135/2010 hauria d'haver permés fixar tots estos aspectes per a garantir un marc estable i coherent a partir del qual les ordres de convocatòria regulen exclusivament qüestions operatives i funcionals del procés de concessió d'ajudes.

Les modificacions incloses en les ordres de convocatòria des de l'any 2006 s'han portat a terme sense un procés adequat de participació i reflexió, per la qual cosa en l'actualitat compten amb un escàs nivell de consens entre els agents de cooperació valenciana i resulten poc ajustades a les necessitats i exigències del sector.

La concessió de subvencions mitjançant convocatòria pública resulta un instrument adequat per a la gestió de l'AOD perquè facilita la seua distribució sobre la base de criteris objectius de qualitat de l'ajuda. No obstant això, el recurs a convocatòries públiques per a la concessió de fons a projectes o programes molt específics i/o clarament de caràcter institucional –com ara el finançament de programes de formació universitària, el suport a federacions d'ONGD o la construcció d'un hospital a Haití a càrrec del CAHE– resulta innecessari i posa en qüestió la mateixa concepció de lliure concurrència que ha d'imperar en

tota convocatòria pública. Un marc normatiu més coherent i previsible hauria de fixar amb claredat els criteris aplicables per al recurs a la concessió directa o a la convocatòria de subvencions d'acord amb la naturalesa i el tipus d'accions subvencionables.

A pesar que les ordres anuals inclouen un article descriptiu del procés d'avaluació prèvia dels projectes, no s'han inclòs, ni annexat, les taules o barems aplicats per a l'assignació de les puntuacions. Este fet, unit al caràcter extern de les avaluacions prèvies realitzades, resta transparència a tot el procés de concessió. En este sentit cal destacar la peculiaritat de la convocatòria d'AH, que és els dos primers anys d'aplicació, i que assigna l'avaluació prèvia de manera exclusiva als serveis tècnics de la DGC. D'altra banda, a pesar que la Generalitat es reserva l'assignació de fins a 20 punts en la valoració de les entitats que concursen a les convocatòries, no s'ha elaborat ni publicat un barem per a la seua distribució d'acord amb uns criteris objectius.

Un aspecte decisiu en el procés de concessió de subvencions, i que ha resultat controvertit i fortament criticat pels agents de cooperació, ha estat el sistema de contractació de les empreses externes responsables de l'avaluació prèvia dels projectes. Encara que la Generalitat realitzava esta contractació mitjançant concurs públic, la concessió a partir de l'any 2008 a empreses sense experiència en el sector i procedents d'àmbits aliens a la cooperació ha dut les organitzacions a sol·licitar la modificació del sistema actual, per a incloure-hi uns criteris objectius prèviament consensuats en el Consell de Cooperació que instauren un sistema més transparent i que garantisquen una major qualitat tècnica en els processos d'avaluació prèvia.

MARC NORMATIU A LES ENTITATS LOCALS

La cooperació per al desenvolupament desplegada des de les entitats locals espanyoles s'ha desenvolupat des dels anys huitanta en un relatiu buit jurídic. Com s'ha assenyalat anteriorment, no és fins l'aprovació de la Llei de CID del 1998 quan se cita de manera expressa la capacitat d'intervenció en matèria d'ajuda al desenvolupament de les entitats locals.²⁸ Este buit sobre el reconeixement institucional s'ha reflectit també en l'absència d'un marc normatiu específic aplicable a les entitats locals en matèria de gestió de fons de la cooperació per al desenvolupament. En este sentit l'aprovació de la Llei General de Subvencions 38/2003 i el desplegament de la seua disposició addicional d'uit mitjançant el Reial Decret 794/2010, pel qual es regulen les subvencions i ajudes en l'àmbit de la cooperació internacional, obri la possibilitat que les CCAA i les entitats locals incorporen les millores quant a flexibilització i sobretot harmonització dels procediments de gestió administrativa de les ajudes.

En esta línia és important destacar el treball desenvolupat per la FEMP per a orientar i facilitar la gestió de l'AOD dels governs locals que s'ha traduït en

²⁸ Article 20 LICD 1998.

l'elaboració del *Manual de Gestió de la Cooperació per al Desenvolupament dels Govern Locals (FEMP, 2011)*. Esta guia inclou, a més d'una fonamentació de l'AOD de les EELL en el context actual, propostes concretes per a l'harmonització de sistemes i models de gestió tot incorporant les millores previstes per la LGS i prenent en consideració el RD794/2010. L'annex 2 d'esta guia conté *l'Informe de recomanacions per a l'elaboració de les bases reguladores de les subvencions en matèria de cooperació al desenvolupament atorgades per les entitats locals*, que d'acord amb la proposta de la CVONGD per a l'homogeneïtzació de les bases municipals de cooperació constituïx una eina útil en la millora de l'actual marc normatiu de les entitats locals.

A mitjan dels noranta, en un context marcat per la crisi dels grans llacs, el conflicte de l'exlugoslàvia i les àmplies mobilitzacions pel 0,7% d'un nombre significatiu d'entitats locals de la Comunitat comencen a contemplar en els seus pressupostos partides destinades a la cooperació internacional per al desenvolupament (Gómez Gil, 2010). Encara que inicialment les primeres subvencions es van concedir de manera directa i sense un marc normatiu adequat, des de finals dels anys noranta la majoria d'entitats comencen la regulació mitjançant l'elaboració de les bases per a la convocatòria de les subvencions dirigides, en la majoria dels casos, exclusivament a ONGD. Junt amb les bases de convocatòria, els reglaments de funcionament dels consells assessors de cooperació, en aquells municipis i diputacions que se'n doten, seran l'única regulació en matèria de cooperació de les entitats locals valencianes. Encara que resulta difícil de confirmar amb exactitud, a causa de la falta d'estudis i d'accessibilitat a la informació, la cronologia de l'aparició dels marcs normatius que regulen la concessió de subvencions en els actors analitzats es reflectix en el següent quadre.

Quadre 3.
Any d'inici de les convocatòries anuals en EELL de la CV

Entitat	Any
Ajuntament de Castelló	1995
Ajuntament d'Elx	1996
Ajuntament de València	1996
Diputació de Castelló	1997
Ajuntament d'Alacant	1999
Diputació d'Alacant	2001

Font: Elaboració pròpia.

El cas dels fons de cooperació, creats com a entitats de dret privat precisament per a poder dotar-los d'uns mecanismes de gestió més àgils, mostra diferències notables amb l'evolució de les normatives municipals. Al final d'este apartat s'assenyalen les especificitats del marc normatiu del FVS.

A partir de l'any 2001, seguint l'impuls de coordinació realitzat en este període per la Direcció General de Cooperació, les diputacions i les principals entitats locals valencianes adopten un model similar de regulació en aplicar a les seues convocatòries els formularis i els requisits i criteris administratius per a la sol·licitud de subvencions que emprava la Generalitat. Encara que esta homogeneïtzació suposa un avanç en qüestions de gestió administrativa, en certa mesura l'adopció en allò formal de les bases de la Generalitat representarà un nivell d'exigència que, a excepció de l'Ajuntament d'Elx, resulta desproporcionat amb el nivell de finançament que ofereixen. El rigor assolit per este procés homogeneïtzador quant a aspectes de gestió administrativa contrasta amb l'escàs avanç en matèria de gestió tècnica i en la superació d'obstacles claus en la millora de la qualitat de l'ajuda de les entitats locals, com ara el caràcter anual de les ajudes; la primacia del calendari administratiu de cada actor sobre l'execució real dels projectes; els pagaments fraccionats i no anticipats de les ajudes; la falta de concreció de prioritats geogràfiques i sectorials; l'escàs pes donat a l'educació per al desenvolupament i la sensibilització social; l'absència de barems per a la valoració prèvia dels projectes o l'absència de criteris que prioritzen l'enfortiment de les organitzacions locals i la participació ciutadana. En estos aspectes, haurà de ser cada administració la que s'esforce a aplicar progressivament millores per adaptar les seues bases a la realitat de la cooperació per al desenvolupament.

Estes carències del procés d'homogeneïtzació iniciat el 2001 semblen explicar-se per la finalitat del mateix, més dirigida al control dels projectes i a evitar una hipotètica duplicitat de subvencions que a aprofundir en la coordinació i complementarietat de les accions de desenvolupament. D'este procés, paradoxalment, es desmarca la Generalitat, que posteriorment modificarà tant el contingut de les seues bases com els formularis, mentre els principals ajuntaments i les diputacions mantindran en allò fonamental els models aplicats de manera generalitzada des de l'any 2003. La unificació de formularis tenia com a objecte la posada en marxa de REPROCÓDE,²⁹ una base de dades per al seguiment conjunt dels projectes de cooperació finançats pels nou principals donants de la Comunitat Valenciana, encara que la seua elaboració va ser abandonada per la Generalitat l'any 2003 sense arribar mai a ser operativa.

A continuació s'analitzaran les característiques principals d'este marc normatiu a les entitats locals i provincials objecte d'estudi. En la mesura que els continguts són similars s'analitzaran en el seu conjunt, assenyalant les especificitats que es donen en cada cas.

Objecte de les convocatòries. Inicialment es dirigixen exclusivament al finançament de projectes de cooperació per al desenvolupament. En alguns casos, com el de la Diputació de Castelló i la Diputació de València, es financen projectes d'educació i sensibilització en la mateixa convocatòria de cooperació. En el cas de la Diputació de València es reserva expressament un 8% a esta

²⁹ La Xarxa de Projectes de Cooperació per al Desenvolupament apareix descrita en el capítol VIII en l'anàlisi de l'harmonització dels procediments de gestió de l'AOD valenciana.

finalitat. Altres administracions han creat convocatòries específiques en matèria d'educació i sensibilització, com ara l'Ajuntament de Castelló i el de València, amb una convocatòria específica des del 2004. Elx va realitzar la seua primera convocatòria en matèria d'educació i sensibilització el 2010, anteriorment havia utilitzat exclusivament la concessió directa, encara que el 2011 elimina la convocatòria específica per a incloure una reserva del 7% de la convocatòria de cooperació a projectes d'educació per al desenvolupament i sensibilització. Per la seua banda, l'Ajuntament d'Alacant subvenciona accions d'educació i sensibilització mitjançant convenis de concessió directa, mentre que la Diputació d'Alacant finança este tipus d'accions dins de la seua convocatòria general per a organitzacions socials.

Entitats sol·licitants. Totes elles es dirigixen exclusivament a ONGD. En tots els casos s'exigix, mitjançant diversos requisits, la presència i vinculació de l'ONGD amb el municipi o la província. S'exigix la inscripció en els registres corresponents almenys un any abans de la publicació de la convocatòria i, en alguns casos, com ara Elx, la pertinença al Consell de Cooperació almenys dos anys abans de la publicació de la convocatòria.

Percentatge de finançament. En tots els casos es limita, en l'actualitat, al 80% del projecte. En les últimes convocatòries s'han establert màxims de finançament per projecte i limitat a un el nombre de projectes per entitat sol·licitant. L'Ajuntament d'Alacant va establir el màxim de 50.000 euros per projecte el 2009, per a rebaixar-lo a 25.000 euros el 2010; la Diputació d'Alacant el va fixar el 2010 en 36.000 euros; la Diputació de Castelló limita la subvenció a 32.000 euros; la Diputació de València a 48.000 euros en projectes de desenvolupament i 6.000 euros en projectes d'educació i sensibilització; l'Ajuntament d'Elx fixa el seu límit en un 15% del total de la convocatòria. Per la seua banda, l'Ajuntament de València aplica un sistema pel qual distribuïx la quantitat total de la convocatòria en un màxim de 20 projectes, i atorga les quantitats en funció de la puntuació obtinguda i l'assignació econòmica que rep cada punt obtingut en la convocatòria.

Duració dels projectes i terminis d'execució. En tots els casos la duració màxima dels projectes és de 12 mesos. Fins a convocatòries més o menys recents no s'ha aconseguit que els terminis d'execució i justificació dels projectes es vinculen directament al període d'execució dels projectes i que este siga fixat a partir de l'ingrés efectiu de fons. Este és un dels principals obstacles de les entitats locals, ja que la falta d'una normativa específica ha dificultat l'admissió d'estos criteris per part de la intervenció municipal.

Prioritats geogràfiques. Encara que amb diversos referents, cap convocatòria no estableix prioritats geogràfiques específiques, i es remet als plans directores de la Generalitat, de la cooperació espanyola, o als indicadors de PNUD. En el cas de l'Ajuntament d'Alacant, sí que va destacar específicament l'any 2009 els territoris palestins com a destinació geogràfica prioritària.

Prioritats sectorials. S'establixen els sectors prioritaris generals d'educació, salut, infraestructures socials, drets humans i desenvolupament local, i es remet a la planificació de la Generalitat i la cooperació espanyola. A excepció de la Diputació de València, en cap cas no se cita l'enfortiment dels governs locals i la descentralització com a sectors prioritzats. De manera puntual l'Ajuntament d'Alacant va incloure el 2011 com a prioritat sectorial els projectes dirigits a la seguretat alimentària. Per la seua banda, l'Ajuntament d'Elx ha mantingut de manera estable com a prioritat sectorial els projectes que contribuïsquen al compliment dels ODM. L'Ajuntament de Castelló dirigix la seua convocatòria d'educació i sensibilització de manera prioritària a l'educació formal a centres de primària i assumix un paper actiu en la coordinació i el seguiment de les activitats finançades en esta convocatòria.

Criteris de selecció i barems aplicables. Totes les entitats estudiades inclouen en les convocatòries el barem per a la valoració dels projectes, encara que la seua incorporació al mateix text de les bases s'ha produït, en general, en dates recents. L'Ajuntament de Castelló va ser de les primeres entitats en incorporar-lo a les seues bases des del 2003. En el cas de la Diputació d'Alacant, no s'inclou la distribució de puntuació en les bases de convocatòria encara que el barem aplicat ha estat socialitzat i publicat entre els agents de cooperació. Entre els criteris considerats en la valoració destaquen, a més de les característiques tècniques del projecte i l'experiència de l'entitat sol·licitant, l'aposta pel cofinançament junt amb altres administracions públiques, la continuïtat amb accions subvencionades anteriorment i la participació de persones residents al municipi en la gestió o execució del projecte.

Avaluació prèvia dels projectes. A excepció de l'Ajuntament d'Elx i de la Diputació de València, que compten amb el suport d'entitats externes per a l'avaluació prèvia dels projectes, en tots els casos correspon al personal tècnic de l'administració l'avaluació prèvia dels projectes. En el cas d'Elx es compta a més amb un sistema en el qual a través del Consell de Cooperació els projectes són avaluats per les mateixes ONGD i els representants de tots els grups polítics municipals. La comissió tècnica encarregada de formular la proposta de resolució té composicions diferents, i destaquen el cas de l'Ajuntament de Castelló, on està integrada per tots els grups polítics municipals, el regidor responsable, un tècnic/a municipal i un representant de la CVONGD, i el cas de l'Ajuntament de València, constituït únicament pel personal tècnic.

Finançament de costos indirectes. En tots els casos s'establixen en un 8%, a excepció de la Diputació de Castelló, que els fixa en un 9%, i l'Ajuntament de València, que ho fa en un 10% respecte a la subvenció concedida. L'Ajuntament d'Alacant, com a mecanisme per a garantir la vinculació amb el municipi i enfortir el teixit associatiu local, només assumeix el finançament dels costos indirectes executats a la ciutat d'Alacant.

Límit de costos de personal. Traslladat des de la normativa de la Generalitat, algunes administracions locals van incloure este límit de finançament. La Diputació d'Alacant, l'Ajuntament de Castelló i la Diputació de València el man-

tenen en l'actualitat, encara que consideren la possibilitat de justificar la seua no aplicació en casos excepcionals i degudament justificats.

Pagament anticipat de subvencions. En l'actualitat, tret de la Diputació de València, que anticipa el 80% dels fons concedits tot alliberant el 20% restant després de la seua justificació, i la Diputació de Castelló, que anticipa el 60% i lliura el 40% restant després de la justificació del 100% del projecte, la resta d'entitats analitzades alliberen el 100% dels fons a compte. En general este pagament a compte no s'ha aconseguit fins a dates recents. Esta ha sigut una altra de les limitacions que han hagut d'afrontar les entitats locals, en no comptar amb un marc legal apropiat, i que ha estat pal·liat gràcies a l'esforç dels/les responsables tècnics/ques i la mediació dels/les responsables polítics/ques davant dels respectius serveis d'intervenció econòmica. Quant a les convocatòries d'educació per al desenvolupament, hi ha una tendència major al pagament fraccionat de les subvencions.

Informes periòdics, finals i justificació. L'adopció dels terminis, requisits i criteris sobre la base de la normativa de la Generalitat ha contribuït a homogeneïtzar tant els models d'informes com els sistemes de justificació, encara que en alguns aspectes això resulta excessiu per als fons concedits.

Com a conclusió a este apartat cal assenyalar que, si bé les entitats locals i provincials de la Comunitat han realitzat un procés interessant i positiu d'homogeneïtzació dels seus procediments administratius, la concentració del mateix en aspectes fonamentalment administratius i de control ha limitat la utilitat i eficàcia del procés. La millora d'aspectes importants per a l'avanç en qualitat i eficàcia, com ara l'adaptació dels terminis administratius als projectes, el pagament a compte o l'avaluació prèvia de les accions i entitats sol·licitants, ha sigut repte al qual s'han enfrontat de manera individual cadascuna de les entitats en haver quedat al marge de les poques propostes de coordinació i complementarietat establides entre les entitats locals i la Generalitat. En este àmbit, i especialment en relació amb la fragmentació i atomització de les ajudes i la necessitat d'incorporar avaluacions sobre el terreny, tal com els actors i els agents de la cooperació valenciana han posat de manifest, queda bastant a fer.

És important destacar que els procediments d'avaluació prèvia i concessió de subvencions a les entitats analitzades demostren un alt grau d'objectivitat i transparència. Esta valoració, compartida pels agents de cooperació i els mateixos tècnics/que de les entitats públiques analitzades, es basa en dos aspectes claus del procés: d'una banda, la participació del personal tècnic funcional en els processos d'avaluació prèvia dels projectes, bé realitzant l'avaluació directament o seleccionant i supervisant d'acord amb criteris tècnics la tasca de les empreses externes contractades a este efecte; d'una altra, l'existència d'espais de participació, consells assessors de cooperació o, fins i tot, comissions informatives, integrades pels diferents grups polítics amb representació municipal i per ONGD, amb funcions assignades sobre els criteris i procediments de concessió de les subvencions, que ha facilitat la cerca de consens i la preeminència

de criteris tècnics sobre altres valoracions.³⁰

El FVS, en tractar-se d'una entitat de caràcter privat, encara que integrada per administracions públiques, ha pogut dotar-se d'uns mecanismes propis de gestió. Precisament la constitució dels fons de cooperació té el seu origen en la necessitat de superar algunes de les principals limitacions de les entitats locals per a dur a terme accions de cooperació: limitats recursos humans i poc especialitzats en matèria de cooperació, i una alta fragmentació dels recursos econòmics que no permet donar suport a projectes de costos mitjans i alts, ni ser eficients en les accions de planificació, seguiment i avaluació de l'ajuda. El marc normatiu del FVS està compost pels seus estatuts, aprovats l'any 1992 i actualitzats posteriorment, i per les bases per a la concessió de subvencions en matèria de cooperació. Les bases regulen els aspectes fonamentals per al finançament de projectes, tant del mateix FVS com a sol·licitud d'altres agents de cooperació. Els aspectes fonamentals d'estes bases es poden resumir en:

Objecte de les subvencions. Es fixen en projectes de cooperació, acció humanitària i codesenvolupament, i queden exclosos projectes de sensibilització, accions d'apadrinament i adopció, i les accions que puguen suposar proselitisme religiós.

Entitats sol·licitants. D'acord amb les bases podran presentar sol·licituds entitats membres del FVS; ONGD espanyoles o radicades a països del Sud; administracions locals i ens locals supramunicipals de països del Sud.

Prioritats sectorials. Expressament, a més de sectors bàsics d'intervenció, s'inclou l'enfortiment d'entitats locals i governs descentralitzats del Sud, la prestació de serveis públics de caràcter municipal i el suport a la creació de xarxes supramunicipals.

Prioritats geogràfiques. S'especifiquen nou països prioritaris, tots a Amèrica Llatina, i amb caràcter especial s'inclou la possibilitat de finançar intervencions en altres països inclosos en el Pla Director de la Comunitat Valenciana.

Duració, finançament i periodicitat. La convocatòria és oberta i es poden realitzar sol·licituds durant tot l'any, si bé la resolució es produïx l'any següent a la sol·licitud. La duració màxima de les accions a subvencionar és de 24 mesos. S'establix un límit de 50.000 euros per projecte, amb l'excepció dels aprovats a proposta del mateix FVS. El lliurament de fons és del 75% a compte, i la resta es dona després de la presentació de l'informe final del projecte.

Valoració de propostes. Els projectes són avaluats pel personal tècnic del FVS d'acord amb el barem general incorporat en les bases.

En comparació amb el marc de regulació de l'AOD de les administracions públiques, la normativa del FVS resulta més bàsica, cosa que respon, d'una banda,

³⁰ En l'apartat relatiu a l'eficàcia de l'ajuda s'aprofundirà més en estos aspectes.

a la flexibilitat que permet la seua gestió com a entitat privada, i per una altra a la seua vocació cap a l'execució directa amb una reducció progressiva de la gestió indirecta. Encara que inicialment el FVS destinava una part dels seus recursos a la subvenció de projectes presentats per agents de cooperació, la progressiva reducció de la seua capacitat de finançament, unida a l'increment de les iniciatives pròpies, ha dut el FVS a reduir significativament la seua cooperació per via indirecta. La normativa del FVS destaca, comparativament amb la resta d'entitats locals valencianes, en apuntar clarament cap al suport a accions de governabilitat local i enfortiment de capacitats dels governs locals del Sud, la qual cosa s'alinea amb el marc teòric actual que destaca la potencialitat i especialització de la cooperació descentralitzada cap a estos sectors.

Planificació de l'AOD

La planificació de l'ajuda és una ferramenta consolidada en bona part dels actors de cooperació, que facilita l'execució de les accions de desenvolupament mitjançant les quals es pretén aplicar unes polítiques de cooperació prèviament dissenyades. La planificació permet establir objectius i prioritats d'actuació coherents amb les polítiques que s'emmarquen, fixar els criteris d'actuació que han d'observar-se i plantejar un marc temporal per a la realització de les accions previstes. D'esta manera la planificació no només aporta inputs per a una gestió eficaç, sinó que permet establir pautes per al seguiment i l'avaluació de la gestió de l'ajuda. Els documents de planificació es definixen a si mateixos com a documents programàtics i operatius el grau de concreció i avaluabilitat dels quals determina en bona mesura la seua utilitat. D'altra banda, la planificació estratègica ha de fonamentar-se i dissenyar-se sobre processos de participació i consens entre els agents de cooperació implicats, per a garantir la seua viabilitat i generar sinergies que incrementen l'eficàcia i l'impacte de l'ajuda.

Els documents de planificació emprats en la cooperació espanyola, tant pel Govern central com per la cooperació descentralitzada, són els plans directores o generals de cooperació, els plans anuals i els plans estratègics de caràcter sectorial o geogràfic. Els plans directores constituïxen l'element bàsic de planificació de l'ajuda en establir els objectius i les estratègies d'intervenció, junt amb els instruments per a la seua execució, durant períodes plurianuals, normalment quatre o cinc anys. Els plans anuals concreten, de manera més operativa, l'execució i progressiva incorporació de les previsions i apostes estratègiques del pla director durant els seus respectius períodes de vigència. Finalment, els plans sectorials i les estratègies geogràfiques permeten les directrius en sectors clau o àrees d'especial interès de les polítiques de cooperació que desenvolupen.

Quadre 4.

[La planificació en la cooperació descentralitzada espanyola](#)

Entitat gestora	Pla Director / General	Pla Anual	Plans sectorials o geogràfics
Andalusia			
Aragó			
Astúries			
Illes Balears			

Canàries			
Cantàbria			
Castella-la Manxa			
Castella i Lleó			
Catalunya			
Extremadura			
Galícia			
La Rioja			
Comunitat de Madrid			
Navarra			
País Basc			
Comunitat Valenciana			
EELL			
Ajunt. Vitoria-Gasteiz			
Ajunt. Bilbao			
Ajunt. Madrid			
Ajunt. Barcelona			
Ajunt. de Còrdova			
Ajunt. de Sevilla			

Font: elaboració pròpia

A la Comunitat Valenciana la incorporació d'instruments de planificació de l'ajuda, deguda, en part, a la mateixa configuració del mapa de l'AOD valenciana, és escassa i amb un nivell de desenvolupament molt desigual. En l'actualitat només la Generalitat Valenciana, l'Ajuntament d'Elx i l'Ajuntament de València compten amb documents de planificació de l'ajuda. La Generalitat mostra un nivell de desenvolupament notable, en comparació amb la resta d'actors de la cooperació descentralitzada valenciana, i es troba en la fi del segon període de planificació. Per la seua banda, l'Ajuntament d'Elx ha desenvolupat la seua planificació de manera sectorial i s'ha dotat d'un programa de cooperació per al desenvolupament d'àmbit geogràfic i d'un altre en matèria d'educació per al desenvolupament i sensibilització. L'Ajuntament de València va aprovar el 2009 el seu Pla Nord Sud 2009/2013, que inclou la planificació del seu programa de cooperació internacional per al desenvolupament.

Quadre 5

La planificació en la cooperació valenciana

Entitat gestora	Pla Director / General	Pla Anual	Plans sectorials o geogràfics
Generalitat			
Dip. d'Alacant			
Dip. de Castelló			
Dip. de València			
Ajunt. d'Alacant			
Ajunt. de Castelló			
			Ajunt. d'Elx Marc d'actuació en EpD i Programa Integral de Cooperació Directa
Guinea Bissau			
Ajunt. de València			
Fons Valencià			

Font: elaboració pròpia

En les línies següents s'analitzaran els instruments posats en marxa per les diverses administracions de la Comunitat Valenciana per a la planificació de la seua ajuda.

LA PLANIFICACIÓ DE LA GENERALITAT VALENCIANA

La planificació de la cooperació per al desenvolupament de la Generalitat Valenciana s'inicia l'any 2004 amb l'aprovació del *Pla Director de la Cooperació Valenciana 2004/2007 (PDCV04/07)*. A partir d'eixa data la Generalitat dona inici a un període continuat de planificació de l'ajuda que s'ha completat amb l'aprovació dels plans anuals 2005, 2006 i 2007 que desenvolupen el PDCV04/07, i el segon pla director per al període 2008-2011, amb els seus respectius plans anuals de 2009, 2010 i 2011.

Com s'analitzarà a continuació, es tracta de dos períodes de planificació amb marcades diferències quant als continguts i abast dels documents aprovats, la qual cosa confirma una tendència positiva de la seua capacitat operativa. Dins d'este apartat analitzarem el contingut dels dos períodes de planificació i realitzarem un estudi comparat amb documents similars d'altres comunitats autònomes que permeta valorar la qualitat de la planificació de la Generalitat Valenciana en relació amb altres administracions equiparables institucionalment. Es dedicarà igualment un apartat al *nonat* Pla d'Acció Humanitària de la Comunitat Valenciana (PAHCV), atés l'interés que revestix el procés seguit per a la seua elaboració com el mateix fet de la seua no aprovació per part de la Generalitat. Finalment es descriurà el procés d'elaboració dels documents

de planificació des de la perspectiva de la participació, així com els processos d'avaluació previstos o executats. Abans d'avançar amb els continguts proposats és necessari fer una puntualització referent als Plans Estratègics d'Intervenció (PEI) de la Generalitat. Encara que des del 2004 la Generalitat ha utilitzat esta nomenclatura, no es tracta de documents estratègics de planificació, sinó que corresponen a programes o projectes finançats per la Generalitat mitjançant convenis de concessió directa. La denominació utilitzada per la Generalitat ha dut a la confusió en alguns estudis teòrics realitzats sobre cooperació descentralitzada en els quals s'assenyala, equivocadament, que la Generalitat compta amb plans estratègics d'intervenció geogràfica.

Primer període de planificació de l'AOD de la Generalitat Valenciana: 2004-2007

El PDCV04/07 es va aprovar pel Consell el 7 de maig del 2004. En el moment de la seua aprovació l'únic marc normatiu existent el constituïen el decret de bases 201/1997, que regula la gestió econòmica dels fons del programa de cooperació, i les successives ordres anuals de convocatòria que regulen, fonamentalment, els mecanismes de concessió i justificació de les subvencions. Cal assenyalar que la LCDCV, marc legal del més alt nivell, no s'aprova fins a febrer del 2007. Es tracta, per tant, del primer document en el qual la Generalitat plasma els objectius, principis i marc estratègic de la seua política en matèria de cooperació per al desenvolupament. Este serà el principal valor del document, ja que, en el seu vessant operatiu, el primer pla director a penes fixa objectius concrets, no inclou previsions econòmiques per a la gestió de l'ajuda per instruments i modalitats, ni estableix indicadors per al seu seguiment i avaluació.

Pot dir-se que el PDCV04/07, més que un document que definisca i oriente cap al futur, és un document el contingut del qual dona cobertura al que s'ha vingut fent i dota la Generalitat d'una disposició normativa que fixa el marc estratègic a partir del qual desenvolupa les seues accions de cooperació. Els únics continguts on el PDCV04/07 planifica i estableix previsions de l'acció a futur són: l'aprovació de la LCDCV, fixada l'any següent a la publicació del pla; la definició dels plans anuals i estratègics com a mecanismes per a la gestió de l'ajuda; la creació del Consell Valencià de Cooperació, com una de les disposicions que inclourà la futura Llei de Cooperació, i l'elaboració d'un pla d'emergència per a facilitar la gestió de l'acció humanitària. Quant a les prioritats geogràfiques, el PDCV04/07 estableix vint-i-quatre països com a prioritaris, a més del conjunt de països de l'Àfrica Subsahariana. Sectorialment, el pla director inclou la descripció de sis sectors d'intervenció prioritària: necessitats socials bàsiques; grups de població vulnerable; millora de condicions econòmiques; enfortiment d'administracions descentralitzades i societat civil; conflictes i cultura de pau; i codesenvolupament. Pel que fa als mecanismes de gestió, el PDCV04/07 no inclou cap apartat específic on es descriuen o detallen els instruments i modalitats que utilitzarà la Generalitat. El pla dedica un apartat a la descripció dels agents de cooperació de la Comunitat i la relació i coordinació amb altres agents nacionals i internacionals. En relació amb la coordinació amb altres actors de la cooperació descentralitzada, el PDCV04/07 destaca l'eficàcia de la

*Xarxa de Registre i Seguiment de Projectes de Cooperació al Desenvolupament (REPROCÓDE)*³¹ i el paper del Comitè Permanent d'AHiE. Finalment, l'apartat d'avaluació assenyalava que la Generalitat establirà un sistema d'avaluació en tres nivells: "un nivell polític, que valore l'eficàcia quant als objectius de la planificació estratègica; un nivell d'impacte, en el qual s'avalua la pertinència, la rellevància i la sostenibilitat; i un nivell de gestió, en el qual es compute l'eficiència de la cooperació valenciana"³², si bé no concreta cap d'ells.

Quant a l'assignació pressupostària, el PDCV04/07 no inclou una previsió de la dotació del programa de cooperació del període que planifica, i únicament reflecteix la quantitat consignada en els Pressupostos de la Generalitat per a l'any 2004, així com l'evolució en exercicis anteriors. Finalment, el PDCV04/07 tampoc no estableix el pes relatiu respecte al pressupost global del programa de cooperació de cadascuna de les prioritats sectorials i geogràfiques que enumera.

La planificació anual per a l'aplicació del PDCV04/07 va comptar amb un total de tres plans per als anys 2005, 2006 i 2007. Els tres, amb el mateix esquema de continguts que el PDCV04/07, s'articulen en quatre apartats: marc normatiu; marc estratègic; relació amb els agents de cooperació; i previsió pressupostària. El contingut dels tres plans reitera aspectes generals ja definits en el PDCV i descriu les accions en execució o ja definides per la Generalitat en matèria de cooperació sense a penes incorporar elements programàtics.

L'apartat normatiu en tots els plans anuals fa referència a les disposicions legals que inclourà la Llei de Cooperació que, a pesar del previst, no s'aprovarà fins l'últim any de vigència del PDCV04/07. El capítol dedicat als agents de cooperació és pràcticament comú en tots els plans.

Les poques novetats i previsions que introdueixen els plans anuals es troben en l'apartat dedicat al marc estratègic. Les prioritats geogràfiques es "concretaran" el 2006 amb l'establiment de vint-i-tres països prioritaris que rebran el 70% de l'ajuda i vint-i-set d'actuació específica, amb alguna lleu modificació en els dos anys següents. Encara que això s'analitzarà amb major profunditat més endavant, resulta evident que el manteniment d'un nombre tan elevat de països prioritaris, així com la no definició del concepte d'atenció específica per als països assenyalats en esta categoria, representen un element de dispersió sense precedents respecte a la planificació realitzada per altres comunitats autònomes i una contradicció amb el mateix concepte de planificació de l'ajuda. A nivell sectorial, els plans inclouen la novetat dels anomenats *Plans Estratègics d'Intervenció*, en la terminologia utilitzada per la Generalitat. Estos plans, com s'ha assenyalat anteriorment, no han de confondre's amb documents de planificació de l'ajuda, ja que són programes o projectes finançats mitjançant conveni amb diversos agents de cooperació. La seua inclusió en els plans anuals es produeix amb posterioritat a la decisió de finançament per part de la

³¹ Com s'analitzarà en el capítol VIII, la xarxa no va arribar a estar operativa i va ser desestimada per la Generalitat.

³² Literal PDCV04/07.

Generalitat i la seua publicació com a línies nominatives en els Pressupostos de la Generalitat. Els plans anuals descriuran cada any els continguts temàtics de l'acció institucional en matèria d'educació per al desenvolupament impulsada per la Generalitat des de l'any 2002 sota el nom de Solidària; així com, en els anys de celebració, la temàtica central del Congrés Internacional de Cooperació per al Desenvolupament organitzat pel *Comité Universitari Valencià de Relacions Internacionals i Cooperació (CUVRIC) promogut per la Generalitat*.

En matèria d'informació, el 2005 el pla anual inclou la novetat d'anunciar la publicació de la memòria de la cooperació valenciana de l'any 2004. En el PA2006 s'anuncia la publicació de la memòria d'anàlisi de la cooperació valenciana 1996-2005, mentre que el PA2007 inclou la previsió de publicar la memòria de la cooperació valenciana 1996-2006. Cap d'estes memòries no va arribar a ser publicada.

En relació amb l'acció humanitària, el PA2005 anunciava la previsió de reforçar el CAHE amb noves fórmules de gestió, així com l'elaboració del Pla d'Emergència previst en el PDCV04-07. El PA2006 manté la mateixa redacció que el pla anterior, mentre que el 2007 s'inclou, junt amb la necessitat de crear nous mecanismes que faciliten la seua gestió, "l'impuls de les propostes que conté el Pla d'Acció Humanitària i en concret fent realitat la creació i regulació de la Fundació que gestione el Comité Permanent d'AH de la CV".³³ Es dedica un apartat específic a analitzar l'elaboració del PAH de la CV al final d'este capítol.

En matèria d'avaluació, des del PA2005 se cita la realització d'avaluacions d'impacte dels projectes de cooperació realitzades a iniciativa de la Generalitat per sistema de mostreig. El 2007 s'assenyala que "atesos els bons resultats i conclusions dels projectes avaluats en l'exercici anterior, el 2007 es continuarà realitzant una avaluació d'impacte per mostreig d'aquells projectes l'execució dels quals haja finalitzat el 2005 [...]". D'altra banda, des del 2006 els plans anuals inclouen la realització d'avaluacions en els projectes subvencionats per la Generalitat en funció del seu cost total a càrrec de la mateixa subvenció rebuda, una disposició que es traslladarà a les ordres de convocatòria anual de subvencions de cooperació publicades des d'eixe any.

Finalment, cal assenyalar que a nivell pressupostari els PA2005 i 2006 ofereixen informació del pressupost del programa de cooperació i dels increments previstos d'algunes partides respecte a l'any anterior. Per la seua banda, el PA2007, encara que no ofereix quantitats, informa de l'assoliment de l'objectiu de destinar el 0,7% dels Pressupostos de la Generalitat a cooperació internacional per al desenvolupament.

³³ Literal PA2007.

Segon període de planificació de l'AOD de la Generalitat Valenciana: 2007-2011

El 28 de desembre del 2007 el Consell aprova el Pla Director de la Cooperació Valenciana 2008-2011 (PDCV08/11), que representa l'inici del segon cicle de planificació de l'AOD de la Generalitat Valenciana. Este pla director incorpora canvis substancials respecte al primer pla director i és, tècnicament, un document més ajustat a les funcions i requeriments d'un document de planificació de l'ajuda. El document s'articula en sis capítols, entre els quals s'inclouen, com a novetat respecte al pla anterior: un balanç de la cooperació de la Generalitat durant el període de vigència del PDCV04/07; un capítol dedicat als instruments i modalitats; i la inclusió, en el capítol d'avaluació, d'una matriu d'indicadors del pla director. A més, el pla introduïx la planificació per objectius en establir un objectiu general i nou objectius específics.

OBJECTIU GENERAL DEL PDCV08-11

Contribuir al desenvolupament humà sostenible als països estructuralment empobrits per a la consecució dels Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni; potenciar la participació social valenciana, i especialment de la població immigrant; i consolidar els criteris de qualitat del model de cooperació descentralitzada de la Comunitat Valenciana.

Entre els aspectes positius del PDCV08-11 es pot destacar la incorporació, en el capítol dedicat al marc normatiu, de referències a les resolucions fonamentals en matèria de desenvolupament de les cimeres de NNUU, així com als principals acords internacionals en matèria de qualitat i quantitat de l'AOD com ara: l'Acord de Monterrey per al finançament del desenvolupament, la Declaració de Roma sobre harmonització de l'ajuda i la Declaració de París sobre eficàcia de l'ajuda.

Un altre avanç respecte al període de planificació anterior és la inclusió d'un apartat dedicat a les modalitats i instruments a través dels quals es gestionarà la cooperació de la Generalitat. El pla fixa cinc instruments de gestió de l'ajuda: la cooperació tècnica, econòmica i financera; la sensibilització social i l'educació per al desenvolupament; la investigació sobre el desenvolupament i la formació especialitzada; l'acció humanitària; i el codesenvolupament. I estableix, encara que no de manera exhaustiva, els mecanismes de gestió per a cadascun d'ells: la cooperació tècnica i econòmica a través de convocatòries públiques, convenis de concessió directa, programes multilaterals, i accions conjuntes amb altres comunitats autònomes o regions europees; la sensibilització social i ED a través de convocatòries públiques, el programa institucional Solidària i altres accions institucionals pendents de dissenyar; l'acció humanitària, en la qual no es fixen mecanismes; i el codesenvolupament, on se citen les convocatòries públiques com a mecanisme preferent però no exclusiu.

Finalment, resulta positiu, respecte al pla director anterior, la inclusió d'una ma-

triu de planificació que estableix, d'acord amb els nou objectius específics que es marca el pla, els indicadors per avaluar el grau de compliment assolit sobre la previsió inicial. La matriu estableix dènou indicadors, un per a cadascuna de les dènou activitats formulades, que al seu torn corresponen a cadascun dels dènou resultats formulats.

Les principals debilitats del PDCV08/11 les trobem de nou en la falta de definició de les previsions pressupostàries assignades a les diferents prioritats, instruments i modalitats de cooperació informats pel pla. De la mateixa manera, tampoc no s'oferix informació dels escenaris previstos de finançament en matèria de cooperació per al desenvolupament, ni en xifres totals, ni en percentatge respecte al pressupost de la Generalitat. Quant a les prioritats geogràfiques, encara que sí que es donen indicacions que apunten a la concentració de les ajudes de cooperació, el 75% a països prioritaris i un 14% en PMA per a l'any 2008 per arribar a un 20% el 2011, estos percentatges queden desdibuixats pel manteniment d'un nombre elevat de països prioritaris (22) i d'atenció específica (21).

Quant a l'estructuració de continguts, pot apuntar-se certa debilitat en la coherència de la formulació del PDCV08/11 ja que, encara que inicialment apunta a una gestió per objectius en definir un objectiu principal i nou objectius específics, la redacció posterior no s'articula al voltant d'estos objectius formulats. La matriu de planificació del PDCV08/11, que es reflectix en l'apartat d'avaluació, s'organitza a partir de continguts que es troben disseminats en diversos epígrafs del document, per la qual cosa en ocasions indicadors, activitats i resultats resulten pràcticament idèntics. Finalment, la planificació torna a deixar passar l'oportunitat de definir de manera concreta els instruments utilitzats en relació amb la tipologia de les accions (plans estratègics, programes, projectes...), així com les exigències quant a capacitat de gestió i experiència prèvia que haurien de demostrar els agents de cooperació a què es dirigeixen cadascun d'ells.

Les accions concretes més destacades que estableix el PDCV08/11 per a la seua execució durant el seu període de vigència són:

- La publicació dels reglaments dels òrgans de participació i coordinació establits en la LCDCV: Comissió Interterritorial, Comissió Interdepartamental, Consell de Cooperació, Comité Permanent d'Acció Humanitària i el Registre d'Agents de la Comunitat Valenciana. Amb l'excepció del Comité Permanent d'Acció Humanitària, la resta d'organismes han estat creats mitjançant els respectius decrets encara que no disposen de cap reglament específic de funcionament. El Registre d'Agents també ha estat creat i està en funcionament.
- "La creació d'un organisme que execute les polítiques del Consell en esta matèria mitjançant fórmules avançades i àgils quant a estructura pròpia i gestió, seguint i control de les accions". La redacció del pla apunta a la creació d'una Agència Valenciana de Cooperació sobre la qual no s'ha produït cap avanç en este període.

- La creació d'oficines de la cooperació valenciana en l'exterior. No hi ha constància de la seua creació ni de cap avanç formal cap a la seua constitució.
- La publicació d'un nou decret de bases de cooperació per a la concessió d'ajudes en matèria de cooperació. El nou decret de bases es va publicar efectivament l'any 2010.³⁴ La realització de les convocatòries anuals de subvencions en els primers mesos de l'any i la possibilitat de presentació telemàtica de les sol·licituds. Estes dues previsions han estat aconseguides durant el període de vigència del PD08/11.
- La creació del Dia de la Solidaritat del Poble Valencià i dels Premis Solidària.
- La posada en marxa d'un nou instrument que permeta una major eficàcia i immediatesa en la gestió de l'acció humanitària i la creació del Pla d'Acció Humanitària de la Comunitat Valenciana. No s'ha avançat en cap d'estes dues previsions. Els dos temes són tractats en apartats posteriors.
- La realització d'avaluacions d'impacte de projectes executats en anys anteriors i la potenciació de les avaluacions preceptives per a projectes subvencionats per la Generalitat. Durant el període s'han mantingut les avaluacions preceptives iniciades l'any 2006 i s'ha publicat, encara que el 2012, una guia per a la seua realització. Pel que fa a les avaluacions d'impacte, no es té constància de la seua realització, ni de la seua publicació.

El PDCV08/11 es desenvoluparà a través dels tres plans anuals aprovats durant el període: PA2009, PA2010 i PA2011. En la redacció del PDCV08/11 s'inclouen disposicions per a l'any 2008, per les quals la seua elaboració es considerava innecessària. Els plans anuals d'este segon cicle de planificació mostren també millores respecte als plans anuals del cicle anterior, si bé persisteixen les mateixes debilitats, derivades fonamentalment dels mateixos continguts del PDCV08/11. El capítol dedicat als instruments de cooperació serà de nou el que mostrarà un cert avanç. En qualsevol cas, és important assenyalar que l'avançament de la data de publicació de les convocatòries de subvencions al mes de desembre de l'any anterior a l'exercici pressupostari corresponent buida la funció planificadora dels plans anuals, ja que bona part de les seues previsions ve fixada en el text de les convocatòries anuals. A continuació es destaquen alguns dels continguts dels PA d'este període:

- El PA2010 estableix l'aprovació d'un nou decret de bases de regulació d'ajudes de cooperació per al desenvolupament que substituïska el decret 201/1997. El nou decret de bases es va publicar en setembre del 2010.
- En els tres plans anuals d'este cicle de planificació es fixa el segon semestre de l'any com el període per a l'elaboració i publicació del pla anual de l'any següent, que haurà de ser aprovat pel Consell abans del 31 de desembre.

³⁴ Literal PDCV08/11, pàgina 17.

- El Pla Anual 2009 assenyalava la necessitat de redefinir la figura dels Plans Estratègics d'Intervenció i de reformar els instruments de la cooperació tècnica, econòmica i financera. En els plans posteriors no s'inclou cap esment sobre la modificació de la figura dels PEI, ni la redefinició de la seua figura.
- El PA2010 estableix per primera vegada la distribució percentual dels fons del Programa de Cooperació segons la modalitat de gestió. En este pla es fixa en el 95% el percentatge de gestió bilateral i en el 5% l'ajuda canalitzada a través d'organismes multilaterals (encara que en sentit estricte les dues siguen considerades gestions bilaterals de l'ajuda). En el mateix pla s'estableix que el 80% del programa es canalitzarà mitjançant convocatòries públiques i el 20% mitjançant convenis de concessió directa. Esta redacció i els percentatges fixats es mantenen en el PA2011.
- El PA2010 estableix per primera vegada els percentatges mínims del total d'ajudes concedides que s'assignaran a cadascun dels instruments de la cooperació valenciana: a accions de cooperació es destinarà el 60% de les ajudes, distribuïdes en un 50% a necessitats socials bàsiques, un 4% a millora de capacitats productives i econòmiques, un 4% a governabilitat democràtica i DDHH, i un 2% a la promoció de la igualtat de gènere; el 6% del total de les ajudes es destinarà a l'acció humanitària i d'emergència, el 8% a educació per al desenvolupament i sensibilització social (encara que en un altre apartat del mateix pla s'assenyala que esta quantitat serà del 5%) i el 2% a accions de codesenvolupament. En el PA2011 es tornen a fixar estos percentatges mínims d'assignació per instruments, si bé amb les següents diferències respecte als percentatges fixats el 2010: en matèria de cooperació es destinarà un 25% a necessitats socials bàsiques i un 20% a millora de les capacitats productives i econòmiques; en matèria d'acció humanitària s'eleva el mínim d'assignació fins el 10%.
- A partir del PA2009 cada pla anual fixarà els períodes d'execució màxima i els límits de finançament per projecte per a cadascuna de les diferents línies de convocatòria de subvencions. Com s'ha assenyalat abans, els plans reflectiran les indicacions ja incloses en les convocatòries publicades amb anterioritat a l'aprovació del pla.
- El PA2010, en relació amb la convocatòria de desenvolupament, fixa per primera vegada les quantitats destinades a cadascuna de les tres tipologies d'accions subvencionables: un 25% es destinarà a programes, un 70% a projectes i un 3% a microprojectes. Estos percentatges, però, desapareixen en el PA2011.
- El PA2011 estableix l'obligatorietat d'elaborar una "línia de base" en tots els programes finançats en la convocatòria de cooperació al desenvolupament i codesenvolupament, "a fi d'establir processos que permeten tindre informació rellevant per al seguiment i posterior avaluació de les intervencions". Les convocatòries publicades des de la seua entrada en vigor arregen esta condició.

- En el PA2011 s'afirma que "durant el primer semestre es dissenyarà un sistema de seguiment amb l'objectiu de: obtenir informació de qualitat i sistematitzada durant tot el cicle d'implementació de la intervenció, identificar els punts crítics durant la implementació de les intervencions i generar informació útil per als processos de retroalimentació i aprenentatge". No es té constància de l'avanç en este punt.
- El PA2009 anuncia l'elaboració d'una *metodologia d'avaluació de la cooperació valenciana* que, no obstant això, no apareix esmentada en els plans posteriors. Per la seua banda, encara que el PA2010 contempla l'establiment de la *política de gestió d'avaluació de la DGCD*, esta redacció desapareix en el PA2011, que en el seu lloc preveu la publicació d'una *Guia de gestió d'avaluacions de la cooperació per al desenvolupament de la Generalitat*. A principis del 2012 s'ha publicat una guia per a la gestió de les avaluacions finals preceptives dels projectes subvencionats per la Generalitat.
- En relació amb l'avaluació de projectes i programes, tots els plans anuals inclouen les indicacions per a la realització de les avaluacions preceptives que es regulen en els textos de les convocatòries anuals des del 2006. El PA2010 inclou per primera vegada l'avaluació d'accions finançades mitjançant convenis de concessió directa per la Generalitat, concretament es planifiquen les avaluacions del Programa Alhucemas i el Programa AVANT, les dues realitzades encara que no publicades. Seguint este procés, en el PA2011 es preveu l'avaluació del Programa ERATI. Esta avaluació va ser realitzada i els seus resultats presentats en unes jornades de difusió del projecte, encara que el document d'avaluació no ha estat publicat. A més, d'acord amb el PA2011, "es realitzarà una avaluació de resultats dels projectes de la convocatòria de codesenvolupament 2007-2009 a Equador", encara que no es té constància de la seua realització.
- El PA2010 estableix la realització de dues avaluacions d'instruments de gestió: el programa de beques de formació i el programa d'educació per al desenvolupament i sensibilització solidària. En el pla anual de l'any següent no se citen tals avaluacions ni s'informa del resultat de les mateixes.
- En el PA2011 s'afirma que "es continuaran difonent els resultats de les avaluacions realitzades entre els diferents actors valencians, amb la finalitat de contribuir a la cultura de l'avaluació i la incorporació d'aprenentatges". Fins el moment cap de les avaluacions realitzades no és pública, ni són accessibles a través de la web de la Generalitat. Les úniques activitats realitzades en este sentit consistixen en alguns actes públics que davall d'un títol genèric de socialització dels resultats de l'avaluació a penes dediquen una hora a l'explicació de les principals conclusions de les avaluacions externes realitzades, i la resta de la jornada correspon a un acte de difusió i visibilitat dels projectes i dels actors implicats, però no a un procés socialització, intercanvi i aprenentatge a partir de les avaluacions realitzades.

- El PA2011 anuncia l'inici de l'elaboració del Pla d'Acció Humanitària de la Generalitat. La creació d'este pla d'acció sectorial estava prevista en el PDCV04-07 i inclosa en el PA2005 i el PA2006. En el PA2007 se citava "l'impuls de les propostes que conté el Pla d'Acció Humanitària... [...]"³⁵, cosa que confirma l'elaboració d'este pla, si bé mai no va ser aprovat formalment per la Generalitat. En la part final d'este apartat s'analitza el procés d'elaboració del PAH.
- En el PA2009 s'informa de la "realització d'estudis per a valorar l'adequació de les ajudes concedides per la Generalitat durant 2008 en matèria d'AH", així com l'avaluació de l'acció humanitària impulsada des del CAHE. En el PA2010 s'afirma que "es procedirà a la incorporació progressiva de les recomanacions extretes de l'avaluació externa de les intervencions en matèria d'acció humanitària en el marc del CAHE-CV i impulsada des de la Generalitat per al període 2000-2009". El PA2011 assenyala que "durant l'any 2010 ha finalitzat l'avaluació externa del Programa d'Acció Humanitària i Actuació del CAHE 2000-2008 i s'ha iniciat la seua devolució a les entitats implicades, que continuarà l'any 2011". En un altre apartat s'afirma que "es procedirà a la incorporació progressiva de les recomanacions extretes de l'avaluació externa de les intervencions en matèria d'acció humanitària en el marc del CAHE-CV". En octubre del 2010, amb bastant retard respecte a la seua elaboració, es van presentar els resultats de l'Informe d'avaluació de conjunt sobre l'AH de la Generalitat i el CAHE de la Comunitat Valenciana (2000-2009), realitzat per l'IECAH. En l'actualitat l'única informació d'esta avaluació pot llegir-se en la web de l'IECAH, però no està disponible en la web de la Generalitat. D'altra banda, no consta l'elaboració d'un pla de treball per a la incorporació de les recomanacions contingudes en l'informe d'avaluació.
- El PA2011 esmenta expressament les actuacions realitzades en relació amb el terratrèmol d'Haití i s'afirma que "després d'haver signat un acord de col·laboració entre la Generalitat i el Govern d'Haití, ratificat per l'acord del CAHE, s'hi continuarà participant a través dels projectes presentats al Comitè Internacional de Reconstrucció d'Haití".
- El PA2010 estableix que "al llarg del primer semestre del 2010 s'elaborarà un manual de justificacions de les subvencions [...]". El manual ha estat publicat a principis del 2012.
- En matèria de comunicació, el PA2010 anuncia l'elaboració d'un Pla de Comunicació. Esta mateixa redacció es manté en el PA2011. No es té constància de l'elaboració d'este pla de comunicació.
- Els tres plans anuals del període inclouen la respectiva previsió pressupostària de la Generalitat en matèria de cooperació per al desenvolupament. En els tres exercicis es considera AOD el total del pressupost assignat a

³⁵ Literal PA2007.

la Conselleria d'Immigració i Ciutadania, així com les aportacions en matèria de cooperació d'altres conselleries, encara que una part substancial de l'esmentat pressupost no pot ser computable com a AOD, ja que no complix les directrius del CAD i per tant no és consignat en els respectius informes de seguiment del PACI de la cooperació espanyola. S'oferix més informació sobre esta qüestió en el capítol dedicat al marc normatiu de la Generalitat.

La planificació de l'AOD en altres comunitats autònomes

Per a realitzar l'estudi comparatiu s'han seleccionat els instruments de planificació de l'ajuda de tres governs autonòmics: Govern basc, Govern de Navarra i Generalitat de Catalunya. La selecció d'estes comunitats autònomes es basa en tres criteris:

En primer lloc, es tracta de comunitats autònomes que van iniciar la seua marxa en matèria de cooperació per al desenvolupament en dates similars. El Govern basc va realitzar la seua primera aportació de fons en matèria de cooperació per al desenvolupament el 1985, encara que no és fins l'any 1988 quan el Parlament Basc va aprovar una dotació pressupostària específica i inicia la constitució d'un programa de cooperació per al desenvolupament. Per la seua banda, el Govern de Navarra inicia la seua marxa en matèria d'ajuda al desenvolupament el 1989, amb les primeres aportacions realitzades des de diversos departaments que el 1991 es constitueixen en un únic programa pressupostari. Per la seua banda, la Generalitat de Catalunya inicia el finançament d'accions de cooperació per al desenvolupament a la fi dels anys huitanta, i igual que Navarra i el País Basc és en la dècada dels noranta quan formalitza el seu programa de cooperació per al desenvolupament. La Generalitat Valenciana inicia el seu programa de cooperació l'any 1989.

En segon lloc, per volum de fons, les quatre comunitats formen part del grup de set comunitats autònomes amb majors pressupostos bruts en matèria de cooperació, per la qual cosa disposen d'una capacitat financera suficient per a comptar amb programes de cooperació sòlidament estructurats.

En tercer i últim lloc, s'ha considerat que es tracta de comunitats autònomes que han assolit un notable nivell de desenvolupament en la gestió de la seua AOD, per la qual cosa analitzar algunes de les qüestions centrals de la planificació dels seus últims plans directors permet extraure algunes conclusions respecte al nivell de planificació de la Generalitat Valenciana i apuntar aspectes concrets per a la seua millora.

Encara que amb nomenclatures diferents, i partint d'una definició pròpia quant a objectius i principis rectors, els tres plans directors analitzats s'articulen al voltant de les línies estratègiques que definixen. En els tres casos estes línies estratègiques d'intervenció són coincidents, encara que puguen estar subdividides en major o menor mesura. En el cas català s'establixen en tres línies estratègiques: cooperació per al desenvolupament, acció humanitària i educació

per al desenvolupament. En el cas navarrés, es parla de tres eixos estratègics: desenvolupament i acció humanitària, educació per al desenvolupament i gestió. Per la seua banda, el Govern basc estableix un marc teòric més complex que finalment es concreta en tres instruments de cooperació per al desenvolupament, un d'educació per al desenvolupament, un d'acció humanitària, tres destinats a la formació i suport a cooperants bascos, i un instrument dedicat a donar suport al canvi organitzatiu pro equitat de gènere de les entitats basques. En els tres casos els plans directores fixen la previsió de fons assignats a cadascun dels eixos estratègics d'intervenció per a tot el període de vigència del pla. La informació s'oferix resumida en els quadres següents:

Quadre 6

Assignació per línies estratègiques en els plans directores de tres CCAA: Navarra, País Basc i Catalunya

GOVERN DE NAVARRA		
A executar a països socis (90%)	Cooperació econòmica	83,7 %
	Acció humanitària	5 %
	Cooperació tècnica	1,3 %
A executar a Navarra	Cooperació tècnica	1,7 %
	Educació desenvolupament	6,3%
	Despeses gestió	2 %

GOVERN BASC	
Cooperació desenvolupament	Projectes 55-65%
	Programes 20-30%
	Convenis 5-10%
Acció humanitària	6 – 8 %
Educació desenvolupament	6 – 8 %
Cooperants i pro equitat gènere	1 – 2%
Beques ONU	1 – 3%
Canvi organitzatiu pro equitat	0-1%
Joves cooperants bascos	0-1%

GENERALITAT DE CATALUNYA	
Cooperació desenvolupament	70-73%
Acció humanitària	7-10%
Educació desenvolupament	13 – 17 %
Enfortiment actors de cooperació	3 – 5%

Font: elaboració pròpia

Quant a les formes de gestió, els plans directores de Navarra i de Catalunya defineixen les diferents modalitats (convocatòries, convenis, cooperació directa, cooperació amb organismes multilaterals) i estableixen els percentatges per a

cadascuna d'elles. En el cas de Navarra s'incorporen a més les característiques per tipologies d'acció junt amb els requisits d'experiència i gestió de les entitats sol·licitants. En el cas basc este nivell de detall ve fixat en els decrets que regulen les principals línies de subvenció i el període de vigència de la qual és major a la dels plans directores.

En relació amb les prioritats geogràfiques, Catalunya i Navarra estableixen onze i dèsset països prioritaris on concentren el 60% i el 80% respectivament de l'ajuda. Per la seua banda, el Govern basc identifica vint-i-dos països prioritaris per a concentrar el 90% de la seua ajuda. La Generalitat de Catalunya assenjala a més set països d'atenció preferent per a concentrar un altre 20% de la seua ajuda. En el cas català i basc es destina un 25% a PMA, mentre que Navarra hi destina un 20%. Estes previsions del pla director seran aplicades durant tot el període de vigència del mateix.

Els plans directores de Navarra i d'Euskadi són coincidents en incloure en el capítol pressupostari l'escenari per als quatre anys de vigència del pla, mentre que el pla català estableix la quantitat consignada per a l'any inicial i fixa un increment percentual anual. En els tres casos pot dir-se que hi ha una previsió concreta dels fons d'ajuda per al desenvolupament per a cadascun dels anys de vigència del pla, així com la seua assignació, expressada en percentatges, per modalitats i instruments.

Els tres plans directores estan formulats sobre la base d'objectius estratègics, incloent-hi resultats i indicadors per al seu seguiment i avaluació. En el cas basc i navarrés es concreten amb l'elaboració d'una matriu completa d'indicadors per a l'avaluació final del pla.

Finalment, cal assenjar que els tres plans directores són aprovats pels respectius parlaments autonòmics, que al seu torn han de ser informats anualment del grau de compliment mitjançant informes de gestió anual de caràcter públic.

A partir d'este estudi dels aspectes centrals de la planificació plurianual de l'AOD en estes tres comunitats autònomes pot concloure's que:

- En els tres casos la descripció de línies estratègiques, modalitats i instruments de la cooperació és més detallada, coherent i precisa que en el cas de la planificació de la Generalitat. La inclusió de percentatges de distribució per a cadascun dels nivells de gestió i per al conjunt del període que planifiquen oferix a més un marc més previsible i estable de la gestió de l'ajuda.
- En els tres casos la definició dels agents de cooperació i la seua participació en les diferents modalitats i instruments són establides en els plans directores o en documents de major vigència temporal. En el cas de la cooperació navarresa i basca, es determinen de manera precisa les característiques i capacitats econòmiques i de gestió dels actors de cooperació per a l'accés a les diferents modalitats i instruments. La concentració geogràfica de l'ajuda és, en els tres casos, superior a l'establida en la planificació de la Generalitat.

A més, només en el cas valencià estes prioritats vénen regulades en els plans anuals i no en el pla director.

- La inclusió de l'escenari financer per als anys de vigència del pla director, així com la seua evolució anual, garantixen, en els tres casos analitzats, un marc econòmic estable i previsible que no oferix la planificació de la cooperació valenciana.

La participació en l'elaboració dels instruments de planificació de l'AOD de la Generalitat

La cooperació descentralitzada es basa en un model de gestió indirecta, on diversos agents de cooperació, fonamentalment ONGD, són responsables de l'execució final dels fons. No obstant això, resultaria incorrecte entendre este fet com una simple concessió de fons per a la seua gestió, ja que això implicaria buidar de sentit el mateix concepte de cooperació descentralitzada tal com s'ha vingut consolidant fins els nostres dies. La participació i la implicació de la societat civil són consubstancials al naixement i articulació de la cooperació descentralitzada en l'Estat espanyol, per tant el seu paper en la mateixa no ha de reduir-se a la gestió de fons, sinó que ha de reflectir-se en la creació d'unes polítiques de cooperació on la ciutadania, junt amb els poders públics, gestionen l'AOD des d'un model més transparent, eficaç i mobilitzador que la cooperació de l'AGE. La ruptura d'este consens i d'esta "forma de fer cooperació" comportaria la pèrdua del sentit mateix de la cooperació descentralitzada en privar-la de les seues forteses i característiques inherents.

Analitzar el procés de participació i definició conjunta de la planificació de la cooperació valenciana suposa valorar l'existència i generació d'espais adequats de diàleg i en quina mesura estos espais han servit per assolir cotes de consens entre poders públics i societat civil en relació amb la planificació de l'ajuda.

Perquè un procés de participació siga realment efectiu ha de recolzar-se en una metodologia que facilite i incentive la implicació dels diferents actors. En este sentit destaca la inexistència d'un procediment definit per a la informació, consulta i debat amb els agents socials dels plans directores i anuals de la cooperació valenciana. Este procediment resultava més pertinent tenint en compte la inoperància del Consell Assessor de Cooperació, que havia deixat de ser convocat per la Generalitat anys abans de l'elaboració del primer pla director, i que la creació del nou Consell Valencià de Cooperació és posterior a l'aprovació dels dos plans directores, per la qual cosa no hi havia cap espai formal de participació entre la Generalitat i els diferents agents de cooperació.

Per a la participació dels agents socials en l'elaboració dels plans directores la Generalitat ha optat, fins ara, per un sistema limitat de consulta sense espais per al debat, en el qual els diferents actors no han pogut jugar un paper actiu. La mecànica seguida per la Generalitat ha consistit en la remissió dels esborranys dels plans directores a diferents agents de cooperació, seleccionats segons el

seu criteri, i l'establiment d'un termini màxim per a la presentació d'al·legacions després del qual la Generalitat elabora la versió definitiva que és remesa al Consell per a la seua aprovació.

Concretament, l'esborrany del PDCV04/07 va ser remés, sense un procés col·lectiu de treball previ, als agents socials en la segona quinzena del mes de març del 2004, amb un termini de huit dies per a la presentació d'al·legacions. El 26 de març la CVONGD exposava el seu desacord amb el procediment de consulta i sol·licitava l'obertura formal "d'un procés previ de participació en el qual els diferents actors implicats disposen del temps i les condicions necessàries per a dialogar i arribar a acords sobre el nou marc polític, normatiu i de gestió de la cooperació valenciana per als pròxims anys" (CVONGD, 2007a). El PDCV04/07 va ser aprovat pel Consell el 7 de maig del 2004, incloent-hi en el seu preàmbul que "el present pla, basat en uns criteris participatius i consensuats, es convertix en l'instrument tècnic necessari per a la coordinació amb els agents socials implicats en la seua aplicació i desenvolupament".

L'elaboració i aprovació del PDCV08/11 va seguir el mateix esquema que el pla director anterior. L'esborrany, elaborat sense un procés de treball col·lectiu previ, va ser remés als agents de cooperació el 23 de novembre del 2007 amb un termini de quinze dies per a la presentació d'al·legacions. En relació amb este procediment la CVONGD va tornar a mostrar el seu desacord i sol·licità l'inici d'un "procés participatiu, orientat al consens entre l'administració i el conjunt d'agents de la cooperació, que avalue el [pla director] anterior i, sobre la base de les seues conclusions, elabore un nou pla director per al període 2009-2012" (CVONGD 2007b), a més s'argumentava la necessitat de complir allò estipulat en la LCDCV que pel que fa a la tramitació i l'aprovació dels plans directors exigeix la seua informació pel Consell Valencià de Cooperació. El PDCV08/11 va ser aprovat pel Consell el 28 de desembre del 2007.

Els processos de participació per a l'elaboració dels plans anuals han seguit el mateix esquema. El PA2005 va ser remés per la Generalitat per a la seua consulta als agents socials a principis de desembre del 2004, i aprovat definitivament el 23 de desembre del mateix mes. En l'encapçalament del document d'al·legacions presentat per la CVONGD es feien les següents afirmacions: "ens trobem de nou davant d'un document de bastant importància (igual que el Pla Director i la Llei de Cooperació) que serà aprovat per la Generalitat Valenciana sense que s'haja donat un veritable procés de discussió i participació amb els diferents actors implicats",[...] "el procediment de participació, limitat a la mera consulta o aportació de propostes en a penes quinze dies, no és suficient ni s'ajusta a la importància d'estos instruments de planificació ni a les possibilitats de participació de les ONGD. Per esta raó insistim que és necessari un canvi de procediments i per això emplacem a la DG de Cooperació a iniciar el procés d'elaboració del Pla Anual 2006 a partir d'abril del 2005 mitjançant l'establiment d'un calendari de treball consensuat amb la CVONGD" (CVONGD, 2004). Esta mateixa tendència s'ha repetit en tots els plans anuals aprovats fins la data en els quals tant el procediment com el període de discussió han estat a penes d'un mes. A partir del 2008 els plans anuals seran punt de l'ordre del dia del

CVC, on exposaran les diferents posicions respecte a aquells, sense arribar a constituir-se grups de treball específics ni crear-se un veritable procés de discussió i elaboració col·lectiva dels PA.

Pot concloure's que el mecanisme de consulta als agents socials, i també a la resta d'actors de cooperació, utilitzat des de la Generalitat ha estat insuficient per a permetre la participació i promoure un veritable treball col·lectiu orientat a aconseguir uns documents de planificació coherents i amb ampli grau de consens. En este sentit, la participació sol·licitada sembla més orientada a la legitimació de les polítiques de cooperació de la Generalitat que a la seua construcció amb criteris d'apropiació democràtica i corresponsabilitat.

Quant a la valoració sobre les aportacions realitzades pels diferents agents de cooperació i el grau d'integració de les mateixes en els documents de planificació aprovats, el mateix sistema articulat per la Generalitat dificulta fer este nivell d'anàlisi. En primer lloc, són escasses les aportacions realitzades pels agents socials en la tramitació dels plans anuals i directors, a causa, en bona mesura, de l'absència d'una metodologia que incentive la participació i als espais curts de temps concedits per a l'estudi i elaboració de proposicions. En segon lloc, la Generalitat no ha propiciat la creació d'espais per a l'intercanvi d'informació ni ha assumit, com hauria estat raonable, la socialització de les aportacions rebudes dels diferents agents de cooperació.

Entre les escasses aportacions realitzades sobre els continguts dels documents de planificació, la majoria centrades en aspectes de forma, destaquen les elaborades per la CVONGD. A continuació es resumixen les principals aportacions realitzades des de la CVONGD que han sigut recurrents en els diversos plans, tant directors com anuals, aprovats per la Generalitat.³⁶

- En el pla de les prioritats s'ha vingut sol·licitant una concentració geogràfica i una major concreció i claredat en els indicadors quantitius de distribució sectorial.
- En relació amb els instruments de cooperació s'ha insistit en l'establiment de la distribució del seu pes específic respecte al total del programa de cooperació, per a evitar la utilització d'indicadors confusos, i en l'increment de les dotacions a AH i educació fins el 10%. De la mateixa manera, s'ha insistit en la necessitat de fixar els percentatges de distribució assignats en cadascuna de les diferents convocatòries públiques.
- En relació amb la gestió dels fons a través de concessió directa s'ha sol·licitat la regulació mitjançant criteris i procediments que donen més transparència a este sistema de gestió.

³⁶ Síntesi elaborada a partir dels documents de propostes i alegacions de la CVONGD a la tramitació dels documents de planificació de la Generalitat des del 2004.

- En matèria d'AH es repeteix la sol·licitud de concretar i aprovar el Pla d'Acció Humanitària, que va començar a elaborar-se des del 2005, així com la creació de l'instrument per a la millora de la seua gestió i la regulació del funcionament del CAHE i el seu consell assessor.
- S'ha insistit en la millora de la informació sobre criteris d'avaluació prèvia, així com la inclusió dels barems i els resultats de la seua aplicació, i en la necessitat de regulació d'un sistema més transparent en la selecció de les empreses externes contractades per a realitzar les avaluacions prèvies dels projectes.
- Respecte a les avaluacions d'instruments i accions de cooperació, es proposa l'elaboració d'una metodologia d'avaluació de la cooperació valenciana consensuada amb els agents de cooperació i basada en criteris de transparència i publicitat.
- En matèria de pressupostos s'insistix en la necessitat d'aplicar els criteris del CAD per al còmput de l'ajuda i establir escenaris previsibles de finançament i dotació del programa de cooperació.

L'avaluació dels documents de planificació

La Generalitat ha sotmés a avaluació externa els dos plans directors aprovats i executats fins la data. Amb això la Generalitat dona compliment a uns dels pilars del procés de gestió de l'ajuda, en este cas l'avaluació dels instruments de planificació de l'ajuda. L'avaluació resulta imprescindible per a valorar l'eficàcia dels instruments utilitzats i introduir les modificacions necessàries per a superar les limitacions detectades i potenciar les fortaleses identificades. Els resultats de l'avaluació del PD04/07 van ser presentats amb posterioritat a l'aprovació del PD08/11, per la qual cosa esta informació no estava disponible en el moment de la seua elaboració.

En el moment de redactar el present estudi s'està portant a terme l'avaluació externa del PD08/11, els resultats de la qual es donaran a conèixer durant el primer semestre del 2012. En este cas, la Generalitat ha decidit esperar a disposar d'estos resultats abans de procedir a l'elaboració del següent pla director. Esta aposta per l'avaluació és sens dubte un aspecte positiu que contribuïx a la transparència i a una adequada gestió del coneixement. La publicació i socialització dels resultats d'esta avaluació, junt amb l'elaboració d'un pla de treball col·lectiu per a l'aplicació de les seues recomanacions, seran sens dubte un avanç significatiu per a la millora de la cooperació de la Generalitat.

En este apartat s'assenyalaran alguns aspectes rellevants de l'avaluació del PD04/07 i se sistematitzaran les principals conclusions i recomanacions del mateix. Finalment, s'assenyalaran algunes qüestions fonamentals sobre l'avaluació del PD08/11.

L'avaluació del PD04/07 va ser realitzada per la consultora ICG-Internacional. Els resultats de l'avaluació van ser comunicats als agents de cooperació durant la sessió del Consell de Cooperació del 15 de desembre del 2008. Les conclusions i recomanacions de l'avaluació es poden sistematitzar de la manera següent:

- L'avaluació externa considera que el Pla Director 2004-2007 ha propiciat un salt qualitatiu i quantitatiu molt rellevant de la cooperació valenciana. S'ha arribat a un compliment total dels principis i criteris establits i hi ha hagut una coherència entre els seus aspectes tècnics i metodològics i la seua efectiva execució.
- Es considera molt positiu el desenvolupament i compliment del marc normatiu establert, especialment l'aprovació de la LCDCV i la creació del CVCD. Igualment, s'ha constatat un alt grau de compliment del marc estratègic establert, fonamentalment en relació amb les prioritats sectorials, geogràfiques i horitzontals.
- Han resultat molt pertinents el finançament d'activitats de formació i post-grau i els programes de beques gestionats per la Direcció de Cooperació.
- El desenvolupament del Pla Director 2004-2007 ha suposat un molt considerable increment dels fons destinats a la cooperació al desenvolupament durant la seua vigència i es dona especial rellevància al compromís legal de destinar el 0,7% del PIB a cooperació al desenvolupament a partir del 2008.
- L'execució del Pla Director 2004-2007 ha iniciat i aconseguit consolidar una cultura de l'avaluació de les polítiques i intervencions de desenvolupament. Cal realitzar un esforç en la socialització i comunicació dels resultats de les avaluacions externes de projectes entre tots els actors implicats.
- Convindria reduir el nombre tan elevat de Plans Estratègics d'Intervenció desenvolupats, així com la distinció instrumental entre "programes" i "estratègies".
- Es considera important enfortir els mecanismes de diàleg i coordinació entre els diferents actors de la cooperació valenciana, per a la qual cosa la figura del Consell Valencià de Cooperació sembla fonamental.
- És necessari aprofundir en el debat sobre el funcionament de l'acció humanitària, la funció del CAHE i la seua possible conversió en fundació, i l'operativitat efectiva de la modalitat de convocatòries per a ajuda humanitària.
- Es considera important ajustar l'estructura, els recursos tècnics i humans i el funcionament de l'entitat responsable de la cooperació valenciana a la seua creixent dimensió i als nous reptes de la cooperació, amb el possible plantejament de la creació d'una Agència Valenciana de Cooperació al Desenvolupament.

En relació amb les conclusions exposades per l'avaluació externa, pot assenyalar-se que l'avaluació ha aprofundit poc en alguns aspectes centrals de la planificació i no ha portat a terme, com s'assenyala en la seua introducció, un estudi comparatiu amb instruments similars de la cooperació espanyola que permeten valorar adequadament els seus continguts. D'altra banda, l'avaluació pràcticament no reflectix les opinions realitzades per diferents agents de cooperació, especialment les realitzades des de la CVONGD. Finalment, encara que l'avaluació fa una sèrie de recomanacions per a superar algunes de les limitacions identificades, la Generalitat no va establir cap procés per al seu estudi en profunditat i l'adopció de les mesures correctores recomanades o la justificació del seu descartament. Tampoc no ha resultat adequada la publicitat inherent a tot procés d'avaluació, ja que esta, més enllà de la seua presentació en el CVCD, no ha estat distribuïda ni pot ser consultada en la pàgina web de la Generalitat, la qual cosa implica una pèrdua en relació amb la transparència i l'adequada rendició de comptes que han d'inspirar les polítiques públiques de cooperació.

En relació amb l'avaluació que es realitza en l'actualitat sobre el PD08/11, cal assenyalar que hauria estat recomanable disposar d'un alt grau de consens entre els agents de cooperació sobre els aspectes metodològics i el procés de selecció de l'empresa externa avaluadora. El CVCD hauria d'haver estat l'espai on consensuar els termes de referència, així com fixar el procediment posterior per a l'estudi de les conclusions i recomanacions de l'informe d'avaluació i la incorporació de les lliçons apreses en els futurs documents de planificació de la Generalitat. De nou el procediment seguit per la Generalitat ha sigut el d'oferir un termini mínim, a penes quinze dies, per a sotmetre a consulta alguns instruments del procés d'avaluació elaborats per l'empresa seleccionada per a la seua realització, limitant així les possibilitats que oferiria un veritable procés de participació i treball conjunt amb els agents de la cooperació valenciana.

El Pla d'Acció Humanitària de la Comunitat Valenciana

El CAHE es constituïx "amb la finalitat de procurar la coordinació d'esforços i concentració dels recursos, tant econòmics com materials, que amb motiu de les situacions d'emergència es destinen per a portar a terme les actuacions encaminades a l'ajuda humanitària i d'emergència des de la Comunitat Autònoma"³⁷. Pràcticament des de la creació del CAHE, en juny de l'any 2000, diversos actors i agents de cooperació van assenyalar la necessitat de formalitzar el seu funcionament mitjançant l'elaboració d'un Pla d'Acció Humanitària (PAH) i la creació d'unes estructures de gestió que pogueren respondre amb la immediatesa i coordinació que exigixen les intervencions d'emergència.

En resposta a esta necessitat, com s'ha assenyalat en apartats anteriors, entre les previsions del PDCV04/11 s'inclouïa la formalització d'un Pla d'Emergència. Els posteriors plans anuals del 2005 i el 2006 inclouïen esta mateixa previsió. El 2005 la Generalitat impulsa l'elaboració del PAH de la Comunitat Valenciana,

³⁷ Definició del CAHE extreta de la pàgina web de la Generalitat.

per a la qual cosa es creen dos grups de treball tècnic que abordaran respectivament aspectes de gestió administrativa i el marc teòric d'intervenció. Els dos grups estan integrats per personal tècnic de les administracions públiques integrants del CAHE i per representants de les ONGD especialitzades en AH que formen part del seu òrgan consultiu. Entre les entitats públiques implicades en el procés es troben, a més de la Generalitat, les diputacions de València, Alacant i Castelló; els ajuntaments de València, Alacant, Castelló i Elx, la Federació Valenciana de Municipis i Províncies i el Fons Valencià per la Solidaritat. Per part de l'òrgan consultiu hi participen la CVONGD, Espanya amb ACNUR, Unicef Comitè Espanyol, Creu Roja, Acció Contra la Fam, Farmamundi, Metges Sense Fronteres, Càritas, Metges del Món, Intermón-Oxfam, Psicòlegs Sense Fronteres i Rescat.

El procés de treball s'inicia en setembre del 2005 i finalitza un any després, setembre del 2006, amb l'elaboració de l'esborrany definitiu del PAH, que inclou entre els seus continguts la formalització d'una fundació per a la gestió de l'AH de la Comunitat Valenciana. La coordinació i secretaria tècnica dels grups de treball va ser assumida per personal del Servei de Planificació de la Generalitat, que va aconseguir un nivell d'interlocució i reflexió col·lectiva valorat molt positivament pels diferents participants dels grups de treball. L'elaboració del PAH ha estat sens dubte una experiència única de col·laboració entre actors i agents de la cooperació valenciana que respon perfectament al marc teòric de la cooperació descentralitzada definit per la participació, corresponsabilitat i presa de decisions conjunta entre administracions públiques i societat civil. A pesar d'això, l'esborrany del PAH no va ser tramitat per la Generalitat per a la seua aprovació.

Paradoxalment, el PA07 afirmava que durant eixe any es donaria "l'impuls de les propostes que conté el Pla d'Acció Humanitària i en concret es farà realitat a la creació i regulació de la fundació que gestione el Comitè Permanent d'AH de la CV".³⁸ A pesar que en este pla es donava per elaborat el PAH en el següent pla director, es torna a assenyalar com una de les previsions l'elaboració del PAH i en el PA2011 s'anuncia l'inici de l'elaboració del PAH. De la mateixa manera, en els pressupostos del Programa de Cooperació de la Generalitat de l'any 2008 es va dotar una partida per a la constitució de la Fundació d'Acció Humanitària de la Comunitat Valenciana que, en canvi, no va arribar a ser constituïda.

³⁸ Literal PA2007.

LA PLANIFICACIÓ A LES ENTITATS LOCALS

Com s'ha assenyalat anteriorment, del conjunt d'entitats locals i provincials amb programa de cooperació a la Comunitat Valenciana només l'Ajuntament d'Elx i l'Ajuntament de València s'han dotat d'un marc de planificació de la seua ajuda.

Ajuntament d'Elx

L'Ajuntament d'Elx és l'administració local valenciana que compta amb un marc més complet de planificació la seua AOD. El primer avanç de planificació va ser l'adopció el 1999 del Pla Integral de Cooperació Directa Guinea Bissau (PICDGB), posteriorment naixerà el Programa de Sensibilització i Educació per al Desenvolupament, mentre que de manera paral·lela s'aproven els Plans de Treball Anuals del Programa de Cooperació. Estos tres documents de planificació són elaborats i aprovats pel Consell Local de Cooperació, la qual cosa suposa un alt nivell de participació i implicació social d'acord amb el principi d'apropiació democràtica que ha d'orientar les accions de la cooperació descentralitzada.

El PICDGB respon a la petició de la Comissió 0,7% d'Elx d'anar més enllà de les convocatòries de projectes i superar la individualitat i atomització dels projectes finançats mitjançant la convocatòria pública anual. La selecció del país d'intervenció es va realitzar d'acord, fonamentalment, amb criteris tècnics: país menut, context polític i històric favorable, facilitat de l'idioma i possibilitat de vinculació amb el teixit associatiu del municipi. El 1999 es va fer un primer viatge d'identificació en que hi participa personal tècnic municipal, personal tècnic extern, representants de la Comissió 0,7% d'Elx i de l'Associació de Guinea Bissau d'Elx. A partir de la identificació realitzada es localitza la intervenció en el sector de São Diumenges, al nord del país. El primer soci local serà l'ONG *Acção o Desenvolvimento*, encara que des del 2007 es treballarà també de manera directa amb les autoritats locals del sector: l'Administració del Sector de São Diumenges. El pla va establir tres eixos d'intervenció específics i un quart transversal de reforç en aspectes logístics, de gestió, comunicació i sensibilització. Des de l'inici del programa s'han executat diuit projectes. El finançament en el període 2005-2010 ha estat de 610.118 euros.

Quadre 7

Projectes executats en el Programa de Cooperació Directa de l'Ajunt. d'Elx

Eixos de treball	Projectes executats (1999-2010)
Programa en salut/higiene	5
Programa en educació	4
Prog. de desenvolupament econòmic i infraestructures	5
Programa transversal	4

Font: elaboració pròpia

Per a l'execució del PICDGB es va constituir una Comissió de Treball, integrada en el Consell Local de Cooperació, composta per personal tècnic del departament de cooperació, ONGD, la UMH i la Federació d'Associacions de Veïns d'Elx. A més del finançament directe realitzat des de l'ajuntament s'han finançat projectes presentats a la convocatòria anual per ONGD i la UMH complementaris amb el PICDGB, s'ha comptat amb finançament d'AECID en el marc del Programa Municipícia i del FVS. També s'han aconseguit suports econòmics de nou empreses i fundacions privades il·licitanes i s'ha implicat professionals en diverses matèries en tasques de voluntariat sobre el terreny.³⁹

En matèria d'educació i sensibilització l'Ajuntament d'Elx s'ha dotat d'un Programa de Sensibilització dissenyat pel CLC i executat conjuntament pel personal tècnic de l'ajuntament i les organitzacions del CLC. El programa es realitza des de l'any 1996, tot coincidint amb l'inici del programa de cooperació, i compta amb una programació estable que inclou, entre altres accions, tallers d'educació per al desenvolupament, la Fira d'Entitats de Cooperació, les Jornades Municipals de Cooperació Internacional al Desenvolupament i la publicació de la revista *Elx, la utopia realizable*. En l'actualitat es busca la coherència i complementarietat entre els projectes aprovats en la recentment creada convocatòria d'EpD i les accions previstes en el programa municipal. D'altra banda, en els últims anys l'Ajuntament d'Elx ha comptat amb finançament de l'AECID per a l'execució del programa municipal d'EpD.

Pel que fa a la planificació temporal, encara que no s'han creat documents plurianuals, l'existència dels programes de cooperació directa i d'EpD ha cobert part d'este buit, i cada any s'ha elaborat el Pla de Treball Anual aprovat i discutit en el marc del CLC.

Ajuntament de València

En setembre del 2008 l'Ajuntament de València va elaborar el seu primer document de planificació estratègica: el Pla Nord Sud 2009-2013. Este pla s'estructura en tres programes: Immigració, Cooperació al Desenvolupament i Codesenvolupament. A més, compta amb elements transversals als tres programes: una Oficina Tècnica del Pla; un Observatori Nord-Sud per a l'Estudi i Investigació; i València Espai Obert, com a espai de difusió i documentació. Es tracta, per tant, d'un document de planificació que abasta altres àmbits d'intervenció i planteja així la transversalitat entre diferents àrees de la Regidoria de Benestar Social i Immigració.

Pel que fa específicament al Programa de Cooperació per al Desenvolupament, el pla contempla la fonamentació, el marc normatiu i els antecedents de l'AOD de l'Ajuntament de València i articula la seua actuació a partir d'un objectiu general i tres àrees d'actuació: Cooperació per al Desenvolupament; Educació per al Desenvolupament i Sensibilització i AHIE. El pla promou una planificació

³⁹ La pàgina web de l'Ajuntament d'Elx ofereix informació detallada del programa Guinea-Bissau.

per objectius, la qual cosa suposa un avanç clarament positiu. "L'objectiu general del programa és contribuir a la reducció de la pobresa i a la millora de les condicions de vida en zones del món no desenvolupades. Este objectiu, seguint les directrius dels Objectius del Mil·lenni, es concreta en activitats tendents a millorar la satisfacció de les necessitats bàsiques de les persones [...]".⁴⁰

Encara que les intervencions es vinculen directament amb els ODM, entre els camps prioritaris de cooperació es contempla l'enfortiment "institucional, la governabilitat local, el foment de valors democràtics, la igualtat d'oportunitats, la participació ciutadana, [...]"⁴¹, i s'alineen així les accions finançades amb les potencialitats i l'especialització que es demanen a la cooperació descentralitzada. D'altra banda, es contempla, junt amb la convocatòria anual de subvencions, l'increment "de la cooperació directa que ja es ve realitzant, mitjançant la cooperació interinstitucional entre les diferents àrees de l'Ajuntament de València, a través del seu personal tècnic i les entitats públiques o de caràcter social dels països objecte de cooperació",⁴² cosa que apunta a una major implicació de l'ajuntament en l'execució de les seues polítiques de desenvolupament.

En matèria d'EpD i sensibilització es contempla també el manteniment de la convocatòria anual de subvencions, en la qual es promourà el finançament de projectes específics de promoció del comerç just i el consum responsable a més de la realització de campanyes i accions de manera directa.

En relació amb l'AH el pla confirma el seu compromís tant amb les accions d'emergència com en les de reconstrucció i postemergència en un marc de coordinació i concertació amb els organismes especialitzats. Crida l'atenció el fet que no se cite expressament el CAHE, del qual forma part l'Ajuntament de València.

El pla contempla només la previsió econòmica per al seu primer any de vigència, i no estableix un marc previsible d'assignació de recursos econòmics. Quant als recursos humans, el PNS09/13 sí que estableix el personal assignat al Programa de Cooperació que està compost per sis persones amb dedicació exclusiva (dos tècnics/ques de Serveis Socials, un treballador/a social, dos administratius/ves i un auxiliar administratiu/va).

De l'estudi del PNS09/13 es desprenen algunes conclusions. En primer lloc, es tracta d'un primer document de planificació que suposa un important pas respecte a la situació anterior, encara que no aborda algunes de les debilitats de la cooperació descentralitzada com ara l'atomització, la dispersió i la falta de continuïtat de les accions finançades. En este mateix sentit hauria d'incloure-s'hi una previsió pressupostària per al conjunt del període planificat, o almenys algunes indicacions sobre la distribució de fons per als diferents eixos d'intervenció. El pla només inclou previsions pressupostàries per al seu primer any de vigèn-

⁴⁰ Literal del Pla Nord Sud 2009/2013 de l'Ajuntament de València, pàg. 37.

⁴¹ Ítem, pàg. 40. Camps prioritaris d'intervenció.

⁴² Ítem, pàg. 40. Mesures.

cia. En comparar-lo amb la informació estadística reportada per DGPOLDE (quadre 8), es pot observar que el nivell d'execució ha estat del 77% respecte al pressupost inicial previst. Les reduccions més substancials es donen en la partida de projectes de cooperació directa, on segons les dades aportades per DGPOLDE no s'ha finançat cap acció, i en la d'AH, que es reduïx fins el 30% de la previsió inicial. La convocatòria anual de cooperació es va resoldre per un 77% de la previsió, mentre que en matèria d'EpD i sensibilització es va executar el 69% de les previsions del PNS9/13. En la distribució final entre les diferents línies d'intervenció es mantenen els percentatges inicials, amb prop del 86% destinat a projectes de cooperació i un 5% a accions d'EpD i sensibilització, i és l'AH la partida que reduïx el seu pes en relació amb el total, en baixar del 8,5% al 3,69% respecte al total de l'AOD de l'Ajuntament de València per a l'any 2009.

Quadre 8

Distribució de l'AOD de l'Ajunt. de València de 2009 segons PNS09/11 i DGPOLDE

Programa de Cooperació al Desenvolupament	Pressupostat 2009	%	Executat	%
Àrea de Cooperació Internacional				
– Convocatòria Coop.al Desenvolupament:				
– Projectes de Cooperació Directa:	1.050.000 €	74,5%	927.000	85,57%
	160.000 €	11,3%	0	0%
TOTAL	1.210.000 €	85,8%	927.000	85,57%
Àrea de Sensibilització i EpD	80.000 €	5,7%	55.000	5,08%
Àrea d'Ajuda Humanitària i d'Emergència	120.000 €	8,5%	40.000	3,69%
Despeses de gestió No computats	No computados		61.320 €	5,66%
TOTAL PROGRAMA DE COOPERACIÓ 2009	1.410.000 €	100%	1.083.320 €	100%

Font: Pla Nord Sud 2009/2011, Ajuntament de València
i dades estadístiques DGPOLDE-MAE

En segon lloc, la planificació hauria de contemplar accions tendents a millorar la coordinació i complementaritat de les polítiques de cooperació de l'Ajuntament de València amb altres actors de la cooperació valenciana, especialment entitats locals i provincials.

En tercer lloc, el pla no defineix els mecanismes d'avaluació i rendició de comptes utilitzats per l'Ajuntament de València en matèria de cooperació per al desenvolupament. La inclusió d'informes de gestió anuals o la incorporació dels mecanismes d'avaluació en el terreny dels projectes, acció esta última que sí que ha portat a terme l'Ajuntament de València, no queden reflectides en el PNS09/13.

Finalment, el PNS09/13 deixa de banda un aspecte central i diferencial de la cooperació descentralitzada: la participació i implicació dels agents socials en la definició de les polítiques i la gestió de l'AOD. En este sentit, encara que l'Ajuntament de València manté un clar recolzament a les accions promogudes per organitzacions socials, fonamentalment ONGD, mitjançant la convocatòria anual de subvencions, el pla no suposa un avanç en la generació d'espais que possibiliten una major implicació de la ciutadania i que aprofite les sinergies que des de l'àmbit municipal es poden promoure.

6 Òrgans de coordinació i de participació

No hi ha dubte que l'actual model de cooperació descentralitzada troba les seues principals forteses i debilitats en la multiplicitat i diversitat dels actors governamentals que la componen i en la destacada implicació de la societat civil en tot el procés de gestió de l'ajuda. En este context, coordinació i participació resulten premisses indispensables per aconseguir una cooperació eficaç que responga, de manera inequívoca i eficient, a les necessitats dels pobles als quals es dirigix i contribuïska a la transformació del sistema mundial actual. D'esta manera, aplicant de manera col·lectiva i consensuada mecanismes i instruments cada vegada més eficaços, la cooperació descentralitzada podrà avançar en el camí de qualitat i eficàcia de l'ajuda i contribuir decididament al compliment de l'agenda internacional de desenvolupament.

En l'àmbit de l'AOD valenciana es pot afirmar que, pel seu pes institucional i la seua capacitat gestió, és a la Generalitat a qui correspon impulsar i facilitar la coordinació entre les diferents administracions de la Comunitat. En este sentit, la Generalitat ha respost a este repte mitjançant diverses iniciatives de coordinació de les administracions públiques valencianes en matèria de cooperació per al desenvolupament: la primera iniciativa va ser la posada en marxa de la *Xarxa de Registre i Seguiment de Projectes de Cooperació per al Desenvolupament (REPROCOCODE)* i, de manera més recent, després de la publicació de la LCDCV, la constitució de la Comissió Interterritorial de Cooperació per al Desenvolupament. En clau interna la Generalitat va crear la Comissió Interdepartamental de Cooperació, l'àmbit de coordinació de la qual són els diferents departaments i organismes dependents de l'administració autonòmica.

En matèria de participació, implicació i coordinació dels agents socials en les polítiques de cooperació, els consells assessors han estat una realitat estesa a la Comunitat. Una part dels ajuntaments ha constituït els seus consells de participació integrats principalment per ONGD i, en alguns casos, centrals sindicals, altres organitzacions socials i universitats. Per la seua banda, el Consell Valencià de Cooperació, creat per la Generalitat el 2008, integra una àmplia representació composta tant per administracions públiques de caràcter local i provincial com per diversos agents socials.

Un cas excepcional i que d'alguna manera aglutina els dos aspectes anteriors, coordinació institucional i participació social, és el CAHE. Sense personalitat jurídica pròpia, el CAHE, integrat per administracions públiques i entitats privades de la Comunitat, va ser impulsat per la Generalitat per a facilitar la coordinació

de les accions en matèria d'AH. Este comitè compta amb un òrgan consultiu integrat per ONGD especialitzades en acció humanitària.

Val la pena assenyalar que el Llibre Blanc, publicat el 2003, afirma, en relació amb l'esforç per coordinar els diferents actors i agents de cooperació de la Comunitat, que "fruit d'esta coordinació són els diversos comitès que s'han creat en estos anys impulsats des d'esta Direcció General: el Comitè d'Ajuda Humanitària i d'Emergència, el Comitè Tècnic de Cooperació de Diverses Administracions Públiques, el Comitè Interuniversitari, el Comitè de Salut, la Comissió de Municipalisme...". A pesar de tal afirmació, a excepció del Comitè Interuniversitari (integrat per les universitats públiques valencianes i sense participació de la Generalitat) i del CAHE, només consta la constitució del Comitè de Salut, si bé ni este ni cap dels altres comitès citats ha funcionat més enllà de la seua hipotètica constitució, amb iniciatives que després del canvi de la persona responsable de la Direcció General de Cooperació, produït eixe mateix any, no van tindre continuïtat i no es té constància de l'elaboració de documents o propostes de treball.

Quadre 9

Òrgans de coordinació i participació en la cooperació valenciana

Administració	Consell Assessor/ Participació	Coordinació interdepartamental	Coordinació interterritorial	Coordinacions sectorials
Generalitat Valenciana			CITCD ⁴³	CAHE ⁴⁴
Dip. de Castelló			CITCV	CAHE
Dip. de València			CITCD	CAHE
Dip. d'Alacant			CITCD	CAHE
Ajunt. d'Elx			CITCD	CAHE
Ajunt. de València			CITCD	CAHE
Ajunt. d'Alacant			CITCD	CAHE
Ajunt. de Castelló			CITCD	CAHE
Ajunt. d'Aldaia				
Ajunt. Quart de Poblet				
Ajunt. de Sagunt			CITCD	

⁴³ La Comissió Interterritorial de Cooperació al Desenvolupament és un òrgan col·legiat de la Generalitat en el qual participen diferents entitats locals i provincials.

⁴⁴ El CAHE és un espai de coordinació creat mitjançant un conveni de col·laboració entre diferents entitats privades i administracions públiques. En l'actualitat la Generalitat tramita el decret per a la seua constitució formal com a òrgan col·legiat de la Generalitat d'acord amb el que es preveia en la LCDCV.

Ajunt. d'Ontinyent				
Ajunt. de Petrer				
Ajunt. de Xàbia			CITCD	
Fons Valencià per la Solidaritat			CITCD	CAHE
Ajunt. de Paterna			CITCD	
Ajunt. de Mislata			CITCD	
Ajunt. de Eliana			CITCD	
Ajunt. de Paiporta			CITCD	
Ajunt. de Torrevieja				CAHE
FVMP			CITCD	CAHE

En ombreig les administracions que disposen i a les quals estan adscrits els diferents òrgans de participació. Les inicials corresponen a entitats representades en òrgans adscrits a altres administracions públiques. Font: Elaboració pròpia

En este capítol s'analitzaran els òrgans de coordinació i participació de la Generalitat Valenciana, així com de les entitats locals i provincials de la Comunitat que d'acord amb la base de dades de la FEMP disposen d'òrgans de participació.

ÒRGANS DE COORDINACIÓ I PARTICIPACIÓ DE LA GENERALITAT

Com s'ha assenyalat anteriorment, la GV compta en l'actualitat amb un ampli sistema per a la coordinació i la participació, tant de caràcter institucional com social. A pesar d'això, es tracta d'un sistema configurat, a excepció del CAHE, en dates recents i per tant amb una experiència limitada. Encara que, com s'explicarà posteriorment, el primer òrgan de coordinació i participació es va crear el 1989, la seua composició, funcionalitat i la regularitat de les seues reunions van anar modificant-se en la pràctica per les successives direccions del Programa de Cooperació, i va ser convocat per última vegada l'any 2003. A partir d'eixa data, i fins a la constitució del Consell Valencià de Cooperació el 2008, la Generalitat no va comptar amb cap òrgan formal de participació i consulta.

A continuació s'analitzaran cadascun dels òrgans de coordinació i participació de la Generalitat.

Consell Valencià de Cooperació

En juny del 1989, coincidint amb la creació del seu Programa de Cooperació, la Generalitat constituïx el *Consell Assessor de la Comissió Executiva per a la Posada en Marxa del Programa de Cooperació amb Països en Vies de desenvolupament*.⁴⁵ Es tracta sens dubte d'una comunitat pionera, tant en la posada en funcionament d'un programa d'ajuda oficial per al desenvolupament, com en la creació d'un òrgan col·legiat de consulta i participació de la societat civil. La composició d'aquell primer consell estava conformada per la Comissió Executiva del Programa de Cooperació (deu representants de diversos departaments de la Generalitat), huit representants de les ONGD i un representant de la Universitat de València, del Consell de Cambres de Comerç, la FVMP, el Consell de la Joventut i dos representants sindicals.

Este consell assessor, encara que amb modificacions respecte a la seua composició inicial, es va mantindre actiu fins l'any 2003 que va ser convocat per última vegada. Encara que no es va dissoldre formalment, a partir d'eixa data i fins l'any 2008 que es constituïx el nou Consell Valencià de Cooperació, la Generalitat no compta amb cap òrgan formal de participació. L'abandó del Consell Assessor per part de la Generalitat coincidix amb el canvi de la titular de la Direcció General de Cooperació i amb la creació de l'Agència Valenciana de Cooperació per al Desenvolupament, a partir de la qual hauria de configurar-se una nova estructura organitzativa. No obstant això, en desembre del 2003 la Generalitat suprimix l'AVCD sense generar cap nou òrgan de participació ni recuperar l'anterior Consell.

L'actual Consell Valencià de Cooperació al Desenvolupament (CVCD) va ser aprovat per la LCDCV que el definix com l'òrgan "*col·legiat superior de consulta i participació dels diferents sectors implicats en l'àmbit d'actuació de la cooperació internacional al desenvolupament que actuen a la Comunitat Valenciana, establint la seua composició i funcions bàsiques, i atribuint la seua organització i funcionament al seu desenvolupament reglamentari*".⁴⁶ El 4 d'abril del 2008 el Consell va aprovar el Decret 42/2008, pel qual es regula el Consell Valencià de Cooperació al Desenvolupament (CVCD). En este decret les funcions assignades al CVCD són:

- "Conèixer i informar les propostes de disposicions generals de la Generalitat en matèria de cooperació al desenvolupament". EL CVCD haurà d'informar "el projecte del Pla Director de la Cooperació Valenciana i els plans anuals".
- "Conèixer els informes de revisió, seguiment o avaluació del Pla Director i els documents de seguiment dels plans anuals, per a proposar les recomanacions oportunes".

⁴⁵ DOGV núm. 1.100 de 5 de juliol del 1989.

⁴⁶ Article 17 LCDCV 6/2007.

- “Elaborar, per iniciativa pròpia, informes, propostes i recomanacions per a la millora de la política de cooperació internacional al desenvolupament de la Generalitat”.
- El CVCD podrà “solicitar consulta i assessorament de persones expertes o entitats qualificades en la matèria”, així com “proposar mesures per a l’adequat compliment de les disposicions i recomanacions emanades dels organismes internacionals en matèria de cooperació al desenvolupament”.

Una última disposició assigna al CVCD totes aquelles altres funcions que li encomane la conselleria competent en la matèria.

La composició del CVCD, segons el Decret 42/2008, és de trenta-un representants i una secretària tècnica amb veu però sense vot. D’estos representants set són membres del Consell, entre els quals es troben la presidència i la vicepresidència del CVCD; dos són diputats de les Corts; cinc representants d’ONGD –i s’identifica un d’ells en la persona que exercisca la presidència de la CVONGD–; un representant de cadascuna de les següents institucions: FVS, FVMP, CAHE, FUNDAR, CEIMIGRA i FDDHH; dos representants dels sindicats; dos d’organitzacions empresarials; dos representants de les obres socials de les caixes d’estalvi de la CV; i tres experts de reconegut prestigi en matèria de cooperació per al desenvolupament. Sobre el seu nomenament, el decret estableix que “els titulars de les vocalies seran nomenats per la Presidència del Consell, a proposta de les entitats a qui representen”, tret de les vocalies de representació del Consell i els tres experts que seran nomenats pel titular de l’òrgan directiu en matèria de cooperació per al desenvolupament.

El funcionament del CVCD queda regulat en el mateix decret que assenjala dues reunions anuals de caràcter ordinari, més aquelles extraordinàries que puguen ser convocades a petició del president del CVCD o d’un terç dels seus membres. Els acords del CVCD es prendran per majoria simple i el seu quòrum es fixa en la meitat més un dels seus membres. El decret també estableix la possibilitat del CVCD de crear comissions i grups de treball específics. El decret no dota pressupostàriament ni tècnicament el CVCD per al seu funcionament, i assenjala que el suport tècnic i econòmic serà proporcionat per la Generalitat.

Quadre 10

Reunions celebrades pel Consell de Cooperació en el període 2005/2011

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0	0	0	2	3	3	1

Font: Informació facilitada per la Generalitat Valenciana

La valoració sobre el funcionament del CVCD mostra llums i ombres. D’una banda, la composició, tal com es reflectix en el nivell de participació i de debat de les seues sessions, no sembla la més adequada per a un òrgan la princi-

pal funció del qual ha de ser la participació dels agents socials i la consulta i proposició des dels diferents agents socials sobre les polítiques de cooperació desenvolupades per la Generalitat. D'acord amb el decret, deu dels trenta-un membres corresponen directament a representants de la Generalitat o d'organismes dependents d'esta. A esta desproporció s'unix el fet que altres set representants són nomenats discrecionalment per la Generalitat: dos en representació d'ONGD, dos en representació de les Corts i tres en qualitat d'experts. Resulta especialment significatiu el fet que la representació de les Corts haja estat assignada a dos representants del partit en el govern, la qual cosa conferix al CVCD el perfil més baix de pluralitat i representació parlamentària d'entre els consells de cooperació de les diferents comunitats autònomes.

D'altra banda, encara que el decret afirma que els representants seran proposats per al seu nomenament per les organitzacions a les quals representen, en la pràctica la Generalitat ha triat les universitats que hi estan representades, així com dos dels cinc representants de les ONGD, en una configuració bastant confusa ja que els seus suplents són representants d'organitzacions diferents a les que tenen titularitat. Quant a la representació de les ONGD integrades en la CVONGD, la seua presència en el CVCD, encara que no haja de ser proporcional sinó mostrar la diversitat d'agents socials, és clarament regressiva, perquè només compta amb tres representants d'un total de trenta-un. Una lectura similar, encara que no tan descompensada, pot fer-se en relació amb les universitats públiques valencianes que hi compten amb un sol representant en el CVCD, a pesar del seu pes en la gestió de l'AOD, i específicament en la investigació i formació en matèria de cooperació, que li ha atorgat la Generalitat.

La falta de proporcionalitat i independència respecte a l'administració que mostra la composició del CVCD pareix haver estat condicionada per la concepció de la Generalitat sobre les seues funcions i el paper que ha de jugar en el context de la cooperació valenciana. L'assignació de capacitat de vot i la majoria simple com a recurs per a la presa d'acords que vénen fixades en el decret, unides al recurs al CVCD com a òrgan de validació i aprovació expressa de les decisions preses per la Generalitat, apunten més a una funció instrumental i legitimadora que a l'articulació d'un fòrum de participació i enriquiment de les polítiques de cooperació. Esta visió reduccionista respecte al paper del CVCD és identificada per bona part dels representants que el componen i argumentada com un dels factors determinants de l'escassa participació, en termes qualitatius, i la limitada generació de documents i propostes formals traslladades al CVCD pels diferents agents representats. En este sentit, pràcticament amb l'excepció dels documents elaborats per la CVONGD en relació amb els textos legals i documents de planificació informats per la Generalitat, no s'han realitzat aportacions substancials per cap altre agent de cooperació. D'acord amb això, i pels motius ja assenyalats, cal destacar l'escassa participació i el baix perfil que han mostrat els tres experts presents en el CVCD.

Este funcionament deficitari del CVCD s'ha invertit, en part, amb la creació de grups de treball emanats del mateix consell de cooperació. Els grups de treball han demostrat ser un instrument adequat per a transformar el consell en un

òrgan realment operatiu. Esta mecànica, encara que amb serioses limitacions pels escassos recursos tècnics i la falta de pressupostos econòmics per al seu funcionament, permet l'elaboració de documents a partir d'un estudi més profund i un debat més enriquidor de les matèries sobre les quals ha d'informar el ple del CVCD. A pesar d'esta tendència positiva, el funcionament del CVCD, així com el dels seus grups de treball, resulta bastant informal i poc operatiu, per la qual cosa diferents agents de cooperació han sol·licitat en reiterades ocasions la necessitat d'establir un marc procedimental que permeta potenciar les seues funcions i el paper dels seus representants, especialment el dels agents més actius en matèria de cooperació (ONGD i universitats) i el dels experts que formen part del consell.

Si es posen en relació la composició i el nomenament dels representants en els dèsset consells de cooperació autonòmics que hi ha en l'actualitat es poden identificar algunes similituds generals, però també algunes diferències substancials. En primer lloc, el nombre de representants és en general bastant elevat, amb una mitjana de vint-i-cinc persones,⁴⁷ i amb un pes significatiu de representants del mateix govern autonòmic que se situen en una mitjana del 34%. En este sentit, la Generalitat està per damunt quant a nombre de representants, amb trenta-un membres, i en la mitjana quant al pes de representants del Consell o d'organismes dependents d'este. Respecte a la diversitat d'actors i agents representats, les diferències responen a la grandària i configuració administrativa de la comunitat autònoma, encara que no són molt significatives. No obstant això, sí que s'observen importants diferències en alguns aspectes, com ara la representació de les ONGD, dels representants de les assemblees i parlaments autonòmics, així com en el mecanisme de nomenament dels membres del Consell. En estos casos la Generalitat ofereix junt amb Catalunya i Andalusia el menor percentatge de participació d'ONGD amb un 16%, mentre que la mitjana se situa en el 27%, i és la comunitat autònoma on menor representació té la coordinadora d'ONGD autonòmica, amb una representació del 10% del total quan la mitjana s'acosta al 20%. Finalment, respecte als nomenaments, el Consell Valencià de Cooperació és l'únic on la representació parlamentària, contemplada en huit dels dèsset consells de cooperació, no correspon per decret a tots els grups polítics de les seues Corts autonòmiques, sinó que és decidida discrecionalment pel president del Consell de Cooperació. Este alt nivell de discrecionalitat en el nomenament dels representants d'altres agents de cooperació, com ara universitats i experts, és també especialment acusat en la Generalitat en comparació amb la resta de consells autonòmics. Com a norma general, els seus representants són triats pels consells interuniversitaris de cada comunitat o bé hi estan representades totes les universitats. Quant al nomenament d'experts en aquells consells on disposen de representació, la seua elecció es realitza o de manera consensuada o són triats a parts iguals entre l'administració autonòmica i les ONGD.⁴⁸

⁴⁷ Els decrets de constitució d'alguns consells de cooperació no estableixen un nombre determinat de representants, sinó que este depèn del nombre de conselleries, universitats, etc., per la qual cosa les xifres i els percentatges han de considerar-se com a orientatius.

⁴⁸ Informació elaborada a partir dels decrets de creació i/o reglaments dels consells de

Comissió Interterritorial de Cooperació al Desenvolupament

La Comissió Interterritorial de Cooperació al Desenvolupament (CITCD) és l'òrgan "de coordinació, col·laboració i assistència recíproca entre la Generalitat i les altres administracions valencianes que incloquen en els seus pressupostos partides imputables com a ajuda de cooperació al desenvolupament",⁴⁹ així contemplat per la LCDCV. La CITCD es formalitza mitjançant el Decret 18/2009 de la Generalitat publicat el 27 de gener del 2009, on es contempla la naturalesa, funcions, composició i funcionament d'esta comissió. Entre les funcions de la CITCD estan "l'intercanvi d'informació entre la Generalitat Valenciana i les altres administracions de la Comunitat"; garantir la coherència i complementarietat amb la planificació de la cooperació valenciana de les accions de desenvolupament que realitzen la resta d'administracions; promoure accions conjuntes, especialment en matèria d'EpD i cooperació municipal, i "facilitar el coneixement dels projectes desenvolupats i el seu impacte entre la ciutadania dels diferents municipis valencians".

Quant a la seua composició, d'acord amb el Decret 18/2009, dels vint-i-cinc membres que la componen onze corresponen a representants de la Generalitat o d'entitats dependents d'esta; un a la FVMP; un al FVS; un a cada una de les tres diputacions provincials i a cada capital de província; i sis a representants de municipis de la Comunitat amb dotacions pressupostàries en matèria de cooperació. Sobre el seu funcionament, el decret preveu la celebració d'almenys dues reunions ordinàries a l'any, així com totes aquelles extraordinàries que pogueren ser convocades pel seu president o a iniciativa d'un terç dels seus membres.

Quadre 11

Reunions celebrades per la Comissió Interterritorial de Cooperació des de la seua constitució

2009	2010	2011
1	2	1

Font: Informació facilitada per la Generalitat Valenciana

La CITCD es va reunir per primera vegada, en sessió constitutiva, en juliol del 2009. Posteriorment, fins la data de redacció del present estudi, s'han celebrat tres reunions, el 25 de maig, 2 de novembre del 2010 i 4 de febrer del 2011, quan, d'acord amb el decret, hauria d'haver-se reunit un mínim de sis ocasions en este període. D'acord amb els ordres del dia, en les sessions s'ha informat de les polítiques de cooperació de la Generalitat, però no s'hi han inclòs altres qüestions referents a les funcions pròpies d'esta comissió com ara la coordinació, l'intercanvi d'informació, o l'elaboració de propostes conjuntes. Tampoc no consta l'aprovació d'un pla de treball, ni una agenda que fixe les prioritats

cooperació de setze CCAA. S'adjunta llistat en fonts bibliogràfiques, annex VII.

⁴⁹ Els textos entre cometes són literals del Decret 18/2009 de la Generalitat pel qual es regula la Comissió Interterritorial de Cooperació al Desenvolupament.

o accions a portar a terme per la CITCD d'acord amb les seues funcions. La CITCD no ha generat en els seus més de dos anys de funcionament cap document de treball ni informe sobre la coordinació i interrelació entre els actors de la cooperació descentralitzada valenciana.

Amb tot això, pot afirmar-se que fins la data la CITCD no ha generat cap avanç en matèria de coordinació entre els diferents actors de la cooperació valenciana. Sembla evident que no hi ha hagut un interès per part de la Generalitat per a desenvolupar les seues capacitats i que, per una altra banda, la resta d'actors representats no ha tingut una acció propositiva en la comissió. Bona part d'això pot ser degut al seu marcat caràcter polític, sense un òrgan tècnic capaç de generar una agenda de treball pròpia. D'altra banda, la mateixa composició, amb un pes excessiu de diferents departaments de la Generalitat, alguns d'ells sense competències ni cap experiència en matèria de cooperació, l'exclusió d'alguns actors especialment actius, com ara l'Ajuntament d'Elx, i el mateix mecanisme de selecció dels representants de la CITCD, resulten poc adequats a les funcions d'esta comissió.

Finalment, però no per això menys important, l'exclusió de la CITCD de qual-sevol representació dels agents de cooperació, especialment la CVONGD, però també les universitats o experts independents, apunta a una concepció de la cooperació allunyada del principi de participació i apropiació democràtica que representa una de les principals potencialitats de la cooperació descentralitzada.

Comissió Interdepartamental de Cooperació al Desenvolupament

La Comissió Interdepartamental de Cooperació al Desenvolupament (CIDCD) de la Generalitat és el primer òrgan de coordinació previst per la LVCD que va crear el Consell. La seua constitució es produïx mitjançant el Decret 231/2007, publicat en desembre del 2007, i la seua funció principal és garantir la coordinació, l'intercanvi d'informació, així com la coherència i complementarietat de les actuacions dels diferents departaments de la Generalitat en matèria de cooperació per al desenvolupament. En la CIDCD està representada cadascuna de les conselleries de la Generalitat, amb un rang mínim, segons decret, de director/a general. La seua composició, com passa amb la CITCD, és de tipus polític, sense que conste la creació de grups de treball tècnic adscrits a esta comissió.

La CIDCD ha de reunir-se, segons el Decret 231/2007, un mínim de dues vegades a l'any. Els anys 2009 i 2010 la comissió es va reunir dues vegades, però el 2011 no es va celebrar cap sessió. Entre les actuacions dutes a terme, segons les convocatòries de la comissió, estan l'informe previ dels plans anuals 2010 i 2011, així com l'aportació, per les respectives conselleries, de les seues aportacions en matèria d'AOD a incloure en els respectius pressupostos de cooperació de la Generalitat.

Quadre 12

Reunions celebrades per la Comissió Interdepartamental des de la seua constitució

2007	2008	2009	2010	2011
0	0	2	2	0

Font: Informació facilitada per la Generalitat Valenciana

De la mateixa manera que passa amb la CITCD, esta comissió no ha generat documents propis, ni elaborat un pla o agenda de treball que fixe els seus objectius a curt o mitjà termini. Pot afirmar-se que les aportacions realitzades per esta comissió a la millora de la cooperació de la Generalitat són, fins la data, imperceptibles.

Comitè Permanent d'Acció Humanitària de la CV

El Comitè Permanent d'Acció Humanitària de la CV (CPAH) va ser creat per la LCDCV i suposa la concreció, emparada per un marc legal, del Comitè d'Ajuda Humanitària i Emergència (CAHE) que ha vingut funcionant des de fa més de deu anys. El CAHE, sense personalitat jurídica pròpia, es va constituir en juny del 2000 mitjançant un conveni de col·laboració interinstitucional impulsat per la Generalitat. Del qual formen part deu administracions públiques valencianes, el FVS, la Fundació Bancaixa i l'Obra Social de la CAM, i tenen com a objectiu "la coordinació d'esforços i concentració dels recursos, tant econòmics com materials, que amb motiu de les situacions d'emergència es destinen per a portar a terme les actuacions encaminades a l'ajuda humanitària i d'emergència des de la comunitat autònoma".⁵⁰ El CAHE es va dotar d'un òrgan consultiu integrat per tretze ONGD especialitzades en acció humanitària, tres comitès espanyols de NNUU (ACNUR, UNRWA i UNICEF) i la CVONGD. En l'actualitat la Generalitat tramita el decret que regularà la composició del CPAH que, segons sembla, substituirà l'anterior comitè i el dotarà d'un marc legal més apropiat.

Quadre 13

Reunions celebrades pel CAHE en el període 2005/2011

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
4	1	2	2	3	9	3

Font: Informació facilitada per la Generalitat Valenciana

El CAHE ha estat un instrument pioner en l'àmbit de la cooperació descentralitzada per a facilitar la coordinació en matèria d'acció humanitària. Encara que des de la seua constitució este comitè va contribuir a millorar la gestió de les ajudes en matèria d'acció humanitària i va ser identificat tant per les ONGD com

⁵⁰ Pàgina web Generalitat Valenciana. Què és el CAHE? <http://www.csc.gva.es>.

per la resta d'agents de cooperació com un espai valuós de la cooperació valenciana, en l'actualitat la seua valoració resulta bastant controvertida. El CAHE va ser objecte d'una avaluació externa el 2010 realitzada per l'Institut d'Estudis sobre Conflictes i Acció Humanitària (IECAH), per la qual cosa en este estudi ens remetrem a les conclusions i recomanacions que es reflectixen en esta avaluació i que suposa, sens dubte, una anàlisi molt més detallada i profunda del que es persegueix en el present estudi. El document complet d'avaluació no pot ser consultat en la pàgina web de la Generalitat, per això en el present estudi remetrem a l'única informació accessible en este moment extreta de la pàgina web de l'IECAH i que es reflectix en el següent quadre:

Quadre 14

Principals conclusions i recomanacions de l'informe d'avaluació externa del CAHE període 2000-2009 elaborat per IECAH

Entre les principals conclusions i recomanacions de l'informe es destaquen:

Encara que la Comunitat Valenciana compta amb un marc normatiu adequat per a l'acció humanitària, té algunes deficiències de caràcter conceptual.

Els fons destinats a acció humanitària en el període analitzat (2000-2009) han tingut grans alts i baixos amb la conseqüent impossibilitat de previsibilitat a futur.

Si bé la creació del CAHE com a mecanisme de coordinació va ser pionera a nivell nacional, hui en dia és necessari un procés de reflexió per a redefinir el seu paper en quedar el mateix desdibuixat amb l'aprovació per part de la Generalitat des de l'any 2008 de convocatòries específiques d'AH.

La cooperació valenciana ha estat equilibrada en el sentit de donar recolzament tant a grans ONGD amb provat reconeixement en AH com a xicotetes ONGD que aporten un valor afegit al país en el qual treballen o en un determinat sector d'intervenció.

Les convocatòries posades en marxa a partir de l'any 2008 suposen un pas endavant en matèria de criteris i claredat en els mecanismes de selecció.

L'eficàcia dels projectes i accions finançats es valora com a mitjana-alta.

És necessari treballar en l'elaboració del Pla d'Acció Humanitària.

S'han de prendre mesures que permeten planificar millor les tasques i capitalitzar els recursos en l'interior de la Generalitat.

Font: www.iecah.org

En qualsevol cas, la tendència mostrada pel CAHE en els últims anys obliga a afegir algunes consideracions a les apuntades en l'avaluació de l'IECAH i que es relacionen directament amb altres aspectes objecte del present estudi.

En primer lloc, cal assenyalar que des de la seua creació el CAHE ha identificat com unes de les seues debilitats la falta d'uns mecanismes adequats per a respondre amb la immediatesa que requereix la gestió de l'ajuda d'emergència. La proposta de creació d'un organisme, en forma de fundació, que permetera una

gestió econòmica i administrativa més àgil ha estat present en la planificació de la cooperació valenciana des del seu primer cicle de planificació, iniciat el 2004. No obstant això, i a pesar d'estar present en tots els plans anuals fins l'actualitat, l'avanç en la concreció d'este organisme ha estat nul. L'any 2008 la Generalitat va incloure en els seus pressupostos una partida destinada a la creació d'esta fundació, que finalment no va ser executada.

En segon lloc, a la falta de mecanismes àgils per a la gestió dels fons d'emergència s'unix l'absència d'un marc coordinat d'actuació en matèria d'acció humanitària.⁵¹ Este fet ha estat també un plantejament recurrent en la planificació de la cooperació de la Generalitat, i s'ha inclòs en tots els plans des del primer cicle de planificació. De la mateixa manera que pel que fa a l'instrument de gestió, el Pla d'Acció Humanitària de la CV mai no va arribar a aprovar-se a pesar que durant els anys 2004 i 2005 es va realitzar per part de la Generalitat i les organitzacions de l'òrgan consultiu del CAHE una intensa tasca per a la seua formulació i que el pla anual 2005 va assumir el Pla d'Acció Humanitària de la CV com una realitat. Com a conseqüència de la falta d'un pla d'actuació davant les situacions d'emergència i la impossibilitat de respondre amb l'agilitat i la immediatesa requerides, el CAHE s'ha convertit en un organisme incapaç d'atendre situacions d'emergència –finalitat per a la qual va ser constituït–, i la seua actuació es limita a projectes de reconstrucció o d'atenció en situacions de crisis complexes de llarga duració.⁵² Este funcionament, que podria considerar-se una debilitat inicial que tractava de superar-se amb l'elaboració del PAH o la creació d'un fons per a la gestió, és en l'actualitat una forma d'actuació assumida de manera deliberada per les entitats del CAHE, com es va posar de manifest en el cas del terratrèmol d'Haití, on es va deixar de banda l'atenció a la situació d'emergència per a destinar la pràctica totalitat dels recursos disponibles⁵³ a un projecte de reconstrucció que, més de dos anys després del terratrèmol, no ha estat posat en marxa.

En tercer lloc, en els últims anys el CAHE ha actuat, i així ha estat definit pels mateixos representants institucionals, com un club de donants, de caràcter eminentment polític, i sense un treball tècnic orientat a la millora de la gestió de l'AH. En este sentit el CAHE ha reduït la seua actuació a declaracions institucionals i a l'anunci de compromisos de finançament, amb un clar interès per la visibilitat institucional, però deixant de banda aspectes fonamentals com ara la participació i la discussió dels mecanismes i prioritats d'intervenció davant les diferents situacions d'emergència que s'han succeït en els últims anys. Un reflex d'això és el baix perfil donat a l'òrgan consultiu, del qual formen part les ONGD especialitzades en AH, que no ha estat convocat des de l'any 2008.

⁵¹ En l'apartat dedicat als instruments de planificació s'inclou una descripció del PAH elaborat l'any 2006.

⁵² Atenció a població refugiada i desplaçada, ajuda alimentària en crisis alimentàries cròniques, etc.

⁵³ La major part dels fons destinats a Haití procedia d'ingressos particulars realitzats en els comptes oberts a nom del CAHE per la CAM i Bancaixa. En l'apartat destinat a la rendició de comptes s'aprofundix en este cas concret.

En quart lloc, un aspecte controvertit i no resolt ha estat el paper del CAHE en relació amb la captació i gestió de fons privats. El 2004, després del tsunami que va afectar el sud-est asiàtic, es van obrir per primera vegada sengles comptes corrents a la CAM i a Bancaixa per a la captació de fons i donacions de la ciutadania destinades a atendre l'emergència. Esta acció va ser criticada per alguns agents de cooperació, en considerar que no era una funció que hauria d'assumir el CAHE, les funcions del qual havien de centrar-se en la gestió dels recursos propis i sobretot en tasques de coordinació i agilitat en la resposta. En certa manera, esta pràctica suposa, d'una banda, restringir la possibilitat que els ciutadans decidisquen a quina entitat confien les seues donacions, per a traslladar esta decisió als membres del CAHE, i, per una altra, reduir la disponibilitat de fons per a l'execució d'actuacions d'emergència immediata per part de les ONGD especialitzades, per assignar-les a projectes de reconstrucció que han estat la forma d'actuació prioritzada pel CAHE. Estes crítiques van tornar a succeir-se després del terratrèmol d'Haití, quan de nou el CAHE va formalitzar l'obertura de dos comptes per a la captació de fons privats.

Als quatre aspectes anteriors cal sumar dos moments recents que han representat un punt d'inflexió en la trajectòria del CAHE. El primer va ser la creació de les convocatòries d'acció humanitària per part de la Generalitat des de l'any 2008. Este fet modifica la pràctica duta fins la data pel CAHE, on les organitzacions presentaven les seues propostes d'acció i era el conjunt d'integrants del CAHE el que definia, de manera col·lectiva, la distribució dels fons disponibles entre els diferents projectes. A partir del 2008 la Generalitat resol individualment la concessió dels seus fons a través de les convocatòries anuals, la qual cosa suposa la necessitat de reconsiderar els mecanismes de concessió utilitzats fins ara per la resta d'entitats que conformen el CAHE.

El segon es referix al paper del CAHE en relació amb la crisi d'Haití. La retenció per una banda substancial dels fons d'emergència per a la seua concentració en un projecte de postemergència promogut per la Generalitat, i la posterior paralització del mateix a pesar dels desembossaments inicials realitzats, han posat seriosament en dubte la capacitat del CAHE per a la gestió i coordinació de l'ajuda amb paràmetres de complementarietat i consens entre les institucions que el componen.

ÒRGANS DE COORDINACIÓ I PARTICIPACIÓ A LES ENTITATS LOCALS

D'acord amb la base de dades de la Comissió de Cooperació de la FEMP, huit municipis i una de les tres diputacions provincials de la Comunitat disposen d'un Consell de Cooperació. Això suposa, aproximadament, un 15% respecte al total de les seixanta-una entitats locals i provincials que han reportat dades a la FEMP.

Este percentatge resulta molt inferior al 42% que oferix la mitjana estatal per al conjunt d'entitats locals que van reportar dades a la FEMP⁵⁴.

En relació amb les xifres anteriors també cal esmentar que en alguns ajuntaments no hi ha consells específics en matèria de cooperació, sinó que esta matèria queda englobada dins de les competències del Consell de Benestar Social en què estan representades a més d'ONGD altres organitzacions socials. Això no vol dir que la cooperació tinga una consideració menor que altres polítiques socials municipals, sinó que en funció de la trajectòria participativa municipal la seua configuració ha sigut una o altra. En alguns casos els consells específics de cooperació creats tenen un funcionament mínim o no estan operatius, mentre que en altres els consells de benestar han desenvolupat un intens treball en matèria de cooperació.

En el quadre següent es mostren els trets bàsics dels consells de cooperació l'existència dels quals és reportada en la base de dades de la FEMP, al qual s'ha sumat informació sobre el cas de la Diputació de València. S'ha destacat en alguns casos la representació de les ONGD, així com la pluralitat política per a visualitzar alguns aspectes claus que poden afectar la participació i transparència en el funcionament dels consells.

Quadre 15

Els consells de cooperació a les EELL de la Comunitat

Entitat	Any de creació	Membres	Representació en el Consell
Ajunt. d'Aldaia	-	-	Integrat en el Consell de Benestar Social, equip de govern, grups polítics municipals i organitzacions socials
Ajunt. d'Ontinyent	1996	22	22 Grups polítics municipals 18 ONGD i universitat

⁵⁴ Com s'ha assenyalat en el capítol I, es tracta de l'única base de dades disponible, encara que pot resultar incompleta ja que es confecciona a partir de les respostes donades de manera voluntària per alguns ajuntaments i diputacions.

Ajunt. d'Elx	1996	48	Alcaldia, regidor de Cooperació, tècnics/ques municipals, grups polítics municipals, 30 ONGD, ONG d'acció social, Fed. Assoc. Veïns, FVS, Consell Joventut, universitat i sindicat
Ajunt. d'Alacant	1998	13	6 representants dels grups polítics municipals, 4 CVONGD, 2 ONGD, tècnic/a municipal i 2 experts (ocasionalment, sense vot)
Dip. de València	1996	5	Diputat/da de l'àrea, tècnic/a de l'àrea i 3 CVONGD
Ajunt. de Sagunt	2000	10	Regidor delegat, tècnic/a municipal, 5 ONGD, Consell Escolar, CEFIRE i Fed. Ass. Veïns
Ajunt. Quart Poblet	2000	18	Equip de govern, grups polítics municipals, 10 ONGD, tècnics/ques municipals, associacions de veïns i Consell Joventut
Ajunt. de Xàbia	2004	5	Regidor responsable de cooperació, grups polítics municipals, tècnic/a municipal i secretari municipal. Sense presència d'ONGD
Ajunt. de Petrer	2006	9	Grups polítics municipals i 5 ONGD

Excepte al municipi de Xàbia, on des de l'any 2008 no hi ha partida de cooperació, i Sagunt, on des del mateix any es va limitar al finançament d'accions de sensibilització i es reduïren així les seues funcions, la resta estan actius, tenint un paper, segons els casos, més o menys destacat en la gestió del programa de cooperació. Destaca la inexistència de consells de cooperació en algunes de les principals entitats locals com ara l'Ajuntament de València i les diputacions d'Alacant i de Castelló. Per la seua banda, en el cas de la ciutat de Castelló els assumptes de cooperació són tractats en el Consell de Benestar Social, encara que el seu funcionament i dedicació a la cooperació resulten insuficients. En el seu lloc, l'Ajuntament de Castelló ha articulat alguns espais de relació amb les ONGD, com ara la mesa de concertació en matèria d'educació per al desenvolupament, la qual cosa en certa mesura ha facilitat l'establiment de vies estables de comunicació. El cas de l'Ajuntament d'Elx és possiblement el més destacat, on el Consell Local de Cooperació assumix un paper més actiu en la gestió de l'AOD, i on a més, atesa la seua composició, es dona un alt grau d'apropiació democràtica. El Consell Local de Cooperació al Desenvolupament

d'Elx va nàixer el mateix any que s'inicia el programa de cooperació, i la seua composició facilita la participació i la implicació en les polítiques de cooperació tant d'ONGD com d'altres organitzacions socials de la localitat. El consell, tant en plenari com a través de les seues dues comissions específiques (cooperació descentralitzada i cooperació directa) assumix un paper important en l'elaboració dels criteris i l'avaluació dels projectes de la convocatòria anual de subvencions, en el disseny i l'execució del programa anual d'educació i de sensibilització, i en l'execució i seguiment del Programa de Cooperació Directa Guinea Bissau. Tot això ha redundat, a més de l'apropiació democràtica, en la transparència i la rendició de comptes que en el cas de l'Ajuntament d'Elx són de les més altes en comparació amb els principals donants de la cooperació valenciana.

En altres municipis, com ara Ontinyent, Alacant, Quart de Poblet i Petrer, l'àmplia representació d'organitzacions socials i la inclusió de tots els grups polítics amb representació municipal ha generat al seu torn uns consells actius i una adequada transparència en la gestió dels seus programes de cooperació internacional. El cas d'Aldaia demostra com, en ocasions, l'adscripció dels assumptes de cooperació al Consell de Benestar Social no implica un menyscabament de les polítiques de cooperació, sempre que es donen les condicions per a una veritable participació de les organitzacions socials.

Encara que en general els consells locals no han tractat o plantejat alternatives per a superar les limitacions que suposen la fragmentació i l'atomització del finançament, en casos concrets com ara Elx i Quart de Poblet ha estat precisament des dels consells des d'on s'han proposat i s'han portat a terme propostes de concentració i concessió directa de subvencions o la posada en marxa de programes de cooperació directa. En estos casos les polítiques de cooperació han adoptat, gràcies a la participació, uns mecanismes tendents a millorar la qualitat de la cooperació descentralitzada. Resulta interessant comprovar com, en termes generals, l'eficàcia i el grau de participació dels consells de cooperació resulta major en entitats de grandària mitjana que en els principals ajuntaments o les mateixes diputacions provincials, en alguns dels quals ni tan sols han arribat a constituir-se o la seua pluralitat i participació és menor.⁵⁵ L'excepció, com s'ha dit, seria la ciutat d'Elx, que és l'únic dels grans donants amb un nivell de participació i d'apropiació democràtiques elevat.

⁵⁵ El present estudi no ha pogut aprofundir en este nivell d'anàlisi que sens dubte pot resultar de gran utilitat per a millorar la cooperació descentralitzada de les entitats locals i provincials de la Comunitat.

7 Rendició de comptes

De manera reiterada, tendix a associar-se a la cooperació descentralitzada un major grau de transparència i de participació respecte a la cooperació de l'administració central de l'Estat. Estes qualitats es derivarien dels seus trets característics: la seua aparició com a resposta a demandes de la societat; la major proximitat de les administracions locals i autonòmiques a la ciutadania; i la participació d'una diversitat d'agents, especialment ONGD, que s'ha traduït, entre altres qüestions, en els consells de participació creats en diverses comunitats autònomes i entitats locals pràcticament de manera simultània a l'inici dels seus programes de cooperació.

Amb tot, i a pesar que efectivament la cooperació descentralitzada compta, per la seua pròpia naturalesa, amb potencialitats específiques en matèria de transparència i control ciutadà, la seua concreció en la posada en marxa de mecanismes eficients de rendició de comptes no sembla tan evident. En este sentit, recentment s'han elaborat estudis que vénen a constatar que junt amb les potencialitats anteriorment assenyalades també hi ha limitacions que dificulten l'avanç en matèria de rendició de comptes: dispersió de les accions, falta de coordinació, limitació en els recursos humans i econòmics dels ens locals, inexistència de sistemes d'avaluació, entre altres. D'altra banda, atesa la diversitat i multiplicitat d'actors implicats, l'aplicació de mecanismes de rendició de comptes presenta, al seu torn, substancials diferències i graus d'evolució.

La rendició de comptes⁵⁶és en l'actualitat un concepte que va més enllà de la informació pública sobre la destinació i justificació econòmica dels fons de cooperació, per a endinsar-se en l'anàlisi de l'impacte generat per les accions desenvolupades i en els mecanismes de gestió i concessió de l'ajuda. Tot això en un escenari on la participació i responsabilitat mútua apunten, més que a la fiscalització i el control, a la incorporació de l'avaluació i l'aprenentatge com a part consubstancial a la rendició de comptes en matèria de cooperació internacional. Des d'esta concepció, en l'apartat actual analitzarem els mecanismes de rendició de comptes dels diversos actors de la cooperació descentralitzada valenciana atenent a una doble perspectiva: d'una banda, sobre la coherència entre la concreció discursiva i la pràctica real, i, d'una altra, sobre els espais on la rendició de comptes es transforma en un element d'aprenentatge, avaluació i millora de l'eficàcia de l'ajuda.

⁵⁶ DDAA-GEDCE (2009). Los discursos de la accountability en el sistema de cooperación español, GEDCE-UPV, València.

LA RENDICIÓ DE COMPTES A LA GENERALITAT VALENCIANA

Regulació i pràctiques de rendició de comptes

Encara que la seua aprovació es produïx dos anys després de la Declaració de París, la LCDCV no inclou referències concretes als procediments de rendició de comptes, i conté una única menció entre els seus principis d'actuació a la "informació i transparència sobre les inversions realitzades". Com s'ha indicat en l'apartat corresponent a l'estudi del marc legal, la LCDCV mostra, a pesar dels antecedents establits per altres lleis autonòmiques aprovades amb anterioritat, importants carències en este sentit, com ara la no exigència de presentació d'informes anuals de gestió davant el parlament autonòmic i la no declaració del caràcter públic dels informes de gestió i dels documents d'avaluació de les polítiques i les accions de cooperació.

En el mateix pla normatiu destaca l'absència de reglamentació en l'elaboració d'informes anuals de gestió sobre l'activitat desenvolupada pels òrgans de coordinació, i és especialment rellevant en el cas del CAHE. Des de la seua creació l'any 2000 el CAHE no ha elaborat ni un sol informe anual de gestió, ni oferit informació detallada sobre les actuacions dutes a terme. L'única informació correspon al llistat de projectes aprovats per les entitats que conformen el CAHE, entre el període 2000 i 2008, si bé es tracta d'una informació tendent a la difusió i no a la informació, ja que no detalla ni les entitats finançades ni l'efectivitat de la despesa realitzada cada any. La proliferació d'organismes amb competències en matèria de cooperació vinculats directament a la Generalitat però sense connexió entre ells, unida a l'absència de mecanismes de rendició de comptes, suposa afegir una major fragmentació i dispersió, en un context ja altament fragmentat com és la cooperació descentralitzada.

Per la seua banda, la planificació de la cooperació de la Generalitat Valenciana tampoc no ha mostrat una tendència clara en referència a l'articulació d'un sistema efectiu de rendició de comptes. El PDCV04/07 inclou només alguna menció significativa en citar entre els criteris d'actuació que "el Govern Valencià considera imprescindible la transparència de la seua política de cooperació al desenvolupament [...]", encara que no estableix mecanismes ni procediments més enllà de l'elaboració de material divulgatiu i la informació oferida a través de la pàgina web. Els plans anuals del 2005 i el 2006, a pesar que això no és mencionat en el PDCV04/07, van incloure l'elaboració de memòries anuals de gestió⁵⁷, encara que finalment estes mai no van arribar a elaborar-se ni van tornar a ser citades en documents de planificació posteriors.

En la mateixa línia el PDCV08/11 inclou entre els seus principis la "*transparència i publicitat*", si bé en la seua redacció no definix els mecanismes d'informació i

⁵⁷ En el marc del present estudi es va sol·licitar a la Generalitat informació sobre la gestió de les ajudes realitzades pel CAHE destinades a l'emergència del terratrèmol d'Haití, sense haver obtingut cap resposta referent.

rendició de comptes que haurien d'utilitzar-se. Per la seua banda, en els plans anuals d'este període la rendició de comptes tampoc no apareix en el text i queda com a única menció genèrica "la informació a la societat valenciana a través de la pàgina web de la conselleria [...] sobre tots aquells aspectes relacionats amb la planificació, gestió, execució i resultats de les accions de cooperació internacional per al desenvolupament que realitza la Generalitat".

Esta falta d'articulació d'un sistema de rendició de comptes integrat en el marc que exigixen tant l'agenda internacional com la mateixa naturalesa de la cooperació descentralitzada contrasta amb l'estricta regulació del sistema de justificació econòmica de les subvencions concedides per la Generalitat. Com es va indicar en l'anàlisi del marc normatiu, la primera norma, la vigència de la qual va cobrir el període del 1997 al 2010, va ser el Decret de Bases 201/1997, que regulava de manera exclusiva el sistema de transferència i justificació de despeses. Els documents normatius i planificadors aprovats des de l'any 2004, primer PDCV, i la mateixa LVDCD, no van aportar més importància a la rendició de comptes. El 2010 s'aprova el nou decret de bases que substituïx el Decret 201/1997, el qual, com es va indicar en l'apartat normatiu, posa èmfasi de manera pràcticament exclusiva en tot el relatiu a la concessió i justificació de subvencions davant la Generalitat. D'esta manera es constata la tendència de la Generalitat a reduir l'aplicació de la rendició de comptes al seu vessant financer, i es limita el seu abast a una concepció més integral del concepte i d'acord amb el discurs teòric actual⁵⁸.

Com conclusió pot dir-se que, des de l'anàlisi discursiva, la rendició de comptes mai ha estat considerada amb la suficient importància als documents normatius i de planificació de la cooperació de la Generalitat, quedant limitada a campanyes d'informació i publicitat més dirigits a la visibilitat que a processos formals concordes amb la concepció i abast donat actualment al terme rendició de comptes en matèria de desenvolupament. Aquest plantejament pot observar-se a l'analitzar els diferents mecanismes que ha vingut utilitzant la Generalitat per difondre les seves actuacions en matèria de cooperació: la pàgina web del departament de cooperació, la campanya institucional Solidaria i les campanyes publicitàries realitzades per la Generalitat.

La pàgina web de la Generalitat és el mecanisme citat en els diferents documents de planificació com el principal espai d'informació a la ciutadania. En este sentit la pàgina web ofereix informació bastant completa sobre diversos aspectes de gestió (convocatòries públiques, normativa específica en matèria de cooperació, formularis, manuals, etc.), inclou informació estadística del programa de cooperació de la Generalitat per al període 1996-2009, així com un directori actualitzat dels projectes finançats per la Generalitat i informació de l'agenda d'activitats institucionals. Les dades estadístiques es referixen exclusivament als fons compromesos en projectes o programes finançats de manera indirecta, sense incloure informació sobre els fons gestionats directament ni

⁵⁸ Per aprofundir en esta tendència de la cooperació descentralitzada pot consultar-se Los discursos de la accountability en el sistema de cooperación español, desembre 2009, GEDCE-UPV.

sobre les despeses de gestió de la Generalitat. Per la seua banda, el directori de projectes inclou únicament aquelles accions finançades mitjançant convocatòria pública, i no és possible localitzar les accions recolzades mitjançant convenis de concessió directa. Tota la informació econòmica facilitada fa referència només a fons compromesos i no a execució real durant l'any en qüestió, per la qual cosa no oferix informació fiable sobre l'AOD destinada anualment. La pàgina web inclou informació descriptiva d'alguns dels anomenats plans integrals recolzats per la Generalitat, però la informació es reduïx a dotze dels més de cinquanta plans integrals finançats mitjançant concessió directa des de l'any 2004. Amb tot, es pot concloure que, en relació amb la informació aportada sobre les accions finançades per la Generalitat, la pàgina web oferix un volum d'informació considerable. Tot i que l'absència d'un criteri coherent de sistematització i l'absència de dades fiables i completes resta claredat i utilitat a la informació, i l'allunya d'un procés vàlid de rendició de comptes.

El *Programa Institucional d'Educació per al Desenvolupament i Sensibilització Solidària* va incloure en les seues primeres dues edicions, anys 2001 i 2002, informació detallada relativa als projectes i programes subvencionats per la Generalitat i informació relativa a l'esforç pressupostari de la Generalitat. Esta informació era elaborada conjuntament per la CVONGD i la Generalitat, si bé la falta d'acord en relació a l'abast i el nivell de detall de la informació que havia d'oferir-se va dur la Generalitat a modificar els seus continguts i no compartir la seua elaboració amb la CVONGD. Este canvi d'actitud en la Generalitat va suposar la pèrdua de la contribució que este programa oferia i reduïa els seus continguts a la sensibilització i la visibilitat de la cooperació de la Generalitat.

Respecte a les campanyes de difusió realitzades per la Generalitat, dues d'estes accions han marcat la tendència impulsada per la Generalitat fins la data. La primera es va produir l'any 2007 amb el llançament d'una campanya de difusió en diferents suports sota el lema *En 2007 el 0,7*, mitjançant la qual es pretenia informar la ciutadania de l'esforç pressupostari de la Generalitat en matèria de cooperació al desenvolupament. Esta campanya va ser contestada per diversos agents socials, especialment la CVONGD, ja que, com s'ha assenyalat en l'apartat quantitatiu, esta quantitat mai no va ser assolida, per la qual cosa es va considerar una campanya publicitària enganyosa i se sol·licità la seua retirada. La segona acció, igualment controvertida, va ser la inclusió en totes les convocatòries del 2009 i el 2010 d'una clàusula per la qual totes les entitats subvencionades havien de destinar un 1% de la subvenció rebuda en cada projecte per a l'elaboració d'una campanya de difusió en diversos mitjans de comunicació. El fet que el disseny de la campanya, així com la selecció de l'empresa encarregada de portar-la a terme, foren una decisió unilateral de la Generalitat, amb els continguts de la qual la majoria d'entitats no estaven d'acord, va motivar un fort rebuig a la mateixa. Esta clàusula es va eliminar dels textos de convocatòries a partir de l'any 2011.

Finalment, la Generalitat ha seguit una mecànica molt desigual en els processos de socialització de les avaluacions portades a terme sobre els instruments de cooperació i els projectes i programes finançats. En relació amb l'avaluació de projectes i programes de cooperació, la Generalitat ha utilitzat dos mecanis-

mes bàsics: la realització a iniciativa de la Generalitat d'avaluacions d'impacte d'alguns projectes i programes subvencionats i la realització, en el marc de les subvencions concedides, d'avaluacions externes contractades per les mateixes entitats beneficiàries. En els dos casos la Generalitat no ha definit un mecanisme de publicació, socialització i difusió dels resultats de les avaluacions, i ha seguit en cada cas un esquema diferent. En este punt mereix la pena destacar que, si es consideren només els projectes subvencionats en les convocatòries de desenvolupament i els grans projectes entre 2006 i 2011, la inversió total realitzada en les avaluacions preceptives⁵⁹ ascendeix a una quantitat propera als dos milions d'euros.

De la mateixa manera les avaluacions d'alguns instruments com són el PDCV04/07, el funcionament del CAHE, la Campanya Solidaria o el programa de beques de formació AECID/GV, han seguit processos molt diferents, algunes no arribaren a ser publicades i en cap cas s'ha establert una agenda per a la discussió dels resultats obtinguts i l'aplicació de les lliçons apreses. En l'actualitat cap d'aquests documents d'avaluació és accessible a través de la pàgina web de la Generalitat. L'any 2003 la Generalitat va promoure l'elaboració del "Llibre Blanc de la Cooperació Valenciana". Malgrat l'esforç d'aquest treball la seva difusió es va limitar al lliurament d'exemplars editats o en el seu format digital, però no es va definir cap pla de treball posterior per avançar en les recomanacions d'aquest estudi. En l'actualitat tampoc aquest estudi és accessible a través de la pàgina web de la Generalitat.

Espais per a la rendició de comptes: participació, avaluació i aprenentatge

Com s'ha assenyalat anteriorment, el discurs i l'agenda internacional en matèria de rendició de comptes han evolucionat des d'un concepte limitat a la justificació davant la ciutadania del correcte ús de fons públics a un major abast que inclou la informació sobre els processos de presa de decisions, la responsabilitat mútua entre els agents implicats tant al Nord com al Sud, i la inclusió de l'avaluació i l'aprenentatge com a aspectes integrants d'un sistema de rendició de comptes orientat a la millora de l'eficàcia de l'ajuda. L'avanç cap a un concepte ampli de la rendició de comptes passa de manera imprescindible per generar espais de participació i eines adequades que permeten avançar de manera sistemàtica i continuada en este procés. A continuació s'analitzaran els avanços produïts en estos aspectes.

En primer lloc, pel que fa a la rendició de comptes a la ciutadania i els seus representants, la Generalitat no disposa d'un sistema normalitzat i consensuat amb els agents de cooperació per a la informació sobre la gestió i els resultats obtinguts pel programa de cooperació. En este sentit, tal com s'ha assenyalat en l'apartat anterior, l'exclusió en l'àmbit normatiu del paper de les Corts i per

⁵⁹ S'han considerat només aquells projectes subvencionats el cost total dels quals supera el mínim exigible. A esta quantitat caldria sumar aquells projectes que van incloure la realització d'avaluacions potestatives així com els subvencionats mitjançant convenis de concessió directa i en les convocatòries de codesenvolupament a partir de l'any 2007 que inclouen preceptivament o potestativament la realització d'avaluacions finals.

tant de la necessitat de mecanismes efectius de rendició de comptes ha impedit un avanç en l'articulació d'eines adequades per a això. De la mateixa manera, les reduïdes funcions assignades al Consell de Cooperació, així com la seua composició i funcionament, han reduït este a un òrgan informatiu i en menor mesura de consulta però allunyat de les funcions i capacitats que hauria de reunir per a constituir-se en un espai on la rendició de comptes assumira el paper que l'agenda internacional li atribueix. Un exemple d'això és que, encara que ha sigut en el Consell de Cooperació on la Generalitat ha informat de processos tan importants com ara l'avaluació del PDCV04/07, l'avaluació del CAHE o la posada en marxa de l'avaluació del PDCV08/11, no hi ha hagut un espai participatiu on tractar els resultats obtinguts i fixar mecanismes i agendes de treball per aplicar les recomanacions de tals treballs.

En segon lloc, en relació amb la responsabilitat mútua entre donants i receptors de l'ajuda, la Generalitat va iniciar un procés positiu amb l'establiment en el marc d'alguns dels anomenats Plans Estratègics d'Intervenció d'acords de col·laboració entre les diferents ONGD participants, autoritats locals i la mateixa Generalitat. Els programes AVANT a Guatemala (2005), ERATI a Moçambic (2005), Xiquets a Colòmbia (2002), així com els convenis per a la col·laboració en programes d'organismes multilaterals (UNRWA, UNICEF, ACNUR, OEI) van comptar amb convenis de col·laboració d'este tipus. Estos processos, encara que positius, han quedat, amb l'excepció del programa ERATI, en una declaració d'intencions de caràcter institucional que no s'ha traduït en l'establiment de relacions estables i sòlides de cooperació.

En tercer lloc, quant a la incorporació d'elements d'avaluació i aprenentatge als processos de rendició de comptes, la Generalitat ha mostrat una evolució positiva en els últims anys en incorporar l'avaluació externa preceptiva en les convocatòries de cooperació i codesenvolupament⁶⁰ i impulsar processos d'avaluació d'alguns instruments i projectes de cooperació. Amb tot, estes accions no s'han integrat en una *"política de gestió d'avaluació de la Direcció General de Cooperació"*⁶¹, l'elaboració de la qual es va incloure en el PACV10, sense que arribara a redactar-se. D'esta manera no s'ha avançat en la sistematització dels processos d'avaluació, l'establiment de mecanismes per a la seua publicació i socialització amb els agents de cooperació i la seua transformació en processos d'aprenentatge que pogueren integrar-se com una eina més en el procés de rendició de comptes. La publicació d'un manual que regula la gestió de les avaluacions externes preceptives és sens dubte un aspecte positiu, si bé la falta de consens sobre els continguts del mateix, com també la inexistència d'un marc superior de regulació de l'avaluació en la cooperació de la Generalitat, representen una limitació per a la utilitat d'este procés. El treball desenvolupat recentment en el si del Consell de Cooperació amb la creació d'un grup de treball sobre avaluació pot contribuir a la millora dels mecanismes

⁶⁰ Les avaluacions externes preceptives han de realitzar-se en tots aquells projectes amb un cost total superior als 250.000 euros –quantitat posteriorment reduïda– aprovats en les convocatòries de cooperació des de l'any 2006.

⁶¹ Pla Anual 2010, capítol 5, pàgina 27.

actuals i dotar-los d'una major coherència en el marc d'una tendència cap a l'avaluació, la socialització i l'aprenentatge.

En quart i últim lloc, cal assenyalar que la disposició d'un sistema avançat de rendició de comptes no només implica l'existència d'eines que de manera estable contribuïssquen a la millora de l'eficàcia de l'ajuda mitjançant una gestió transparent, un enfocament de valoració de resultats i l'aplicació de millores contínues, sinó que ha de permetre reaccionar i activar sistemes per a detectar i corregir desviacions o gestions ineficaces de l'ajuda. En este sentit les greus denúncies que es van produir en octubre del 2010 en relació amb la gestió de diversos projectes subvencionats per la Generalitat van posar de manifest la debilitat dels mecanismes actuals utilitzats per la Generalitat, així com la inexistència de mecanismes suplementaris de control en matèria de cooperació per part dels òrgans col·legiats com ara el Consell de Cooperació o les mateixes Corts Valencianes. A pesar de la repercussió mediàtica de tals notícies, de la publicació de l'informe elaborat per la Sindicatura de Comptes de la Generalitat en què assenyalava la insuficient acreditació de la despesa per valor d'1.168.000 euros⁶² dels projectes qüestionats, o la condemna per malversació de fons del president de l'entitat subvencionada per un cas anterior alié a la cooperació, la Generalitat no va articular cap dels mecanismes previstos per a oferir informació rellevant i aclaridora sobre els casos denunciats: publicació de les avaluacions externes preceptives d'estos projectes, realització d'una avaluació i auditoria dels mateixos per part de la Generalitat, o la creació d'un grup de treball en el si del Consell de Cooperació per analitzar la situació i adoptar les mesures oportunes per aclarir els fets. Els casos, en el moment de tancament d'esta investigació (abril del 2012), en procés d'investigació judicial amb un total de dènou imputats,⁶³ han suposat un clar menyscabament a la credibilitat de les ONGD i de la mateixa administració, un perjuí que, a falta d'una reacció adequada dins del termini i en la forma escaients, i atesa la dilatació del procés judicial, és sens dubte un clar indicador de la debilitat dels mecanismes de control i rendició de comptes actualment vigents en la cooperació de la Generalitat Valenciana.

LLA RENDICIÓ DE COMPTES A LES ENTITATS LOCALS

Amb les excepcions de l'Ajuntament d'Elx i el FVS, cap de les entitats locals analitzades no elabora informes de gestió anual o una publicació similar on s'informe de l'activitat portada a terme des del programa de cooperació. L'escassa informació pública es limita a la inserció en els corresponents diaris oficials de les convocatòries i la resolució de subvencions, i els continguts molt limitats que oferixen, quan n'hi ha, les respectives pàgines web. Encara que això

⁶² Encara que l'informe no es troba disponible en la pàgina web de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat, pot descarregar-se des de diferents pàgines web.

⁶³ Entre els imputats es troben el director general de Cooperació –cessat en el seu càrrec a partir de la intervenció judicial–, tres funcionaris de l'anterior DG de Cooperació i altres quinze persones de diverses entitats.

representa una clara limitació en l'accés a la informació per la ciutadania, no implica necessàriament una falta de transparència en la gestió de l'AOD, ja que en aquells casos en els quals n'hi ha, el consell de cooperació disposa, o pot accedir, a la informació sense majors obstacles. D'altra banda, els procediments de valoració i concessió de subvencions són pràcticament en tots els casos analitzats prou transparents, i la seua tramitació, bé a instàncies del consell de cooperació, o de comissions informatives, amb una representació plural de les diverses forces polítiques amb representació municipal i/o d'organitzacions socials, sol traduir-se en un alt nivell de transparència i de preeminència en l'aplicació de criteris tècnics sobre altres valoracions.

L'Ajuntament d'Elx publica anualment la revista *Elx, la utopia realizable*. Esta publicació, a més d'incloure articles d'interés i constituir un element valuós com a instrument d'educació per al desenvolupament i sensibilització, inclou una sèrie de seccions fixes on s'informa dels projectes subvencionats cada any, de les accions realitzades en el marc del programa de cooperació directa amb Guinea Bissau i de les activitats realitzades en el programa municipal d'educació per al desenvolupament. En certa manera esta publicació complix la funció de memòria anual d'activitats del programa de cooperació de l'Ajuntament d'Elx. A efectes més formals, la publicació no inclou informació detallada de l'execució pressupostària anual del programa de cooperació, encara que tampoc este tipus de publicació no pareix el lloc adequat per a la seua inclusió. D'altra banda, l'Ajuntament d'Elx disposa d'una pàgina web actualitzada i completa on poden trobar-se, entre altres informacions, un directori de tots els projectes finançats des de l'any 2008; informació completa del Programa de Cooperació Directa Guinea Bissau i del Programa d'Educació per al Desenvolupament; convocatòries de subvencions i descripció del funcionament i composició del Consell Local de Cooperació.

Per la seua banda, el FVS publica anualment una memòria d'activitats que constituïx un document complet respecte a les activitats desenvolupades pel FVS en les seues diferents àrees d'intervenció i que inclou un informe de comptes on es detallen els estats comptables de l'entitat i la previsió pressupostària per a l'exercici següent. En relació amb els projectes aprovats i en execució, la memòria anual inclou, a més d'informació detallada dels mateixos, els corresponents estudis sectorials i geogràfics. De la mateixa manera la pàgina web ofereix informació actualitzada i detallada de les diferents activitats desenvolupades i de les àrees de treball del FVS, i s'hi poden consultar tant els projectes aprovats com les diferents publicacions realitzades pel FVS, incloses les memòries anuals des de l'exercici 2005. La debilitat del sistema d'informació del FVS, tant en les seues memòries anuals com en la informació de la seua pàgina web, rau en la falta de desglossament en la informació de la despesa executada anualment i la seua vinculació amb les diferents activitats i projectes finançats anualment, així com l'establiment d'uns criteris clars i estables per a l'assignació i informació de determinades despeses de gestió i representació institucional. Com a conseqüència d'això no resulta possible establir una assignació anual de la despesa entre els diferents instruments de cooperació, ni realitzar una comparança interanual en l'evolució dels tipus de despeses.

Una de les fonts principals d'informació sobre l'AOD de les entitats locals i provincials és la base estadística de la FEMP. Des de l'any 2005, en el marc de la col·laboració entre la FEMP i el Ministeri d'Assumptes Exteriors i de Cooperació (MAEC), la FEMP recopila la informació sobre l'AOD local que s'incorpora al Seguiment del Pla Anual de Cooperació Internacional (PACI). La FEMP ofereix estes dades en una plataforma on-line i elabora anualment informes amb informació detallada i desglossada de les entitats que voluntàriament faciliten les seues dades d'AOD. En el cas dels municipis de la Comunitat Valenciana, pot constatar-se la baixa proporció d'entitats que informen anualment de les seues aportacions en matèria de cooperació. Si es consideren exclusivament els trenta municipis amb una població superior a 30.000 habitants, la proporció d'entitats que han informat s'ha reduït de vint-i-cinc entitats el 2005 a quinze el 2010. El cas que més crida l'atenció és el de la Diputació de València, que només va informar de la seua AOD l'any 2005⁶⁴.

⁶⁴ En l'annex 5, taules A10 i A11, es relacionen les entitats locals i provincials de la Comunitat que han facilitat dades a la base estadística de la FEMP.

L'AOD valenciana i l'Agenda Global de Desenvolupament

El sistema internacional de cooperació s'ha dotat en els últims anys d'un conjunt de consensos en matèria d'ajuda que conformen la denominada *Agenda Global de Desenvolupament*. Esta nova agenda descansa, principalment, en dos pilars. D'una banda, en l'establiment d'una sèrie de metes compartides, els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (ODM) emanats de la Declaració del Mil·lenni (2000), que tracten d'orientar en una mateixa direcció els esforços de donants i països socis⁶⁵. D'una altra, en la promoció d'un conjunt de directrius que pretenen millorar la qualitat de les polítiques de cooperació i l'eficàcia de l'ajuda. Este últim pilar al·ludix a la denominada agenda de l'eficàcia, en la qual destaquen els diversos fòrums d'alt nivell impulsats pel CAD de l'OCDE –a París (2005), Accra (2008) i Busan (2011)– que han arreplegat els cinc principis que han d'orientar la pràctica de donants i països socis per a millorar l'eficàcia de l'ajuda⁶⁶, o el Codi de Conducta sobre Complementarietat i Divisió del Treball de la UE (2007).

L'alt grau de consens assolit en la formulació de l'Agenda Global de Desenvolupament respon, en bona mesura, a la necessitat dels països donants de reformar, davant d'una societat mundial cada vegada més conscienciada sobre els problemes del desenvolupament, unes polítiques d'AOD fortament qüestionades per la seua ineficàcia i instrumentalització. Al mateix temps, les noves prioritats que marca l'agenda suposen un reforç al paper de NNUU⁶⁷ i l'afermament de les seues tesis sobre el desenvolupament humà enfront de les tesis del creixement econòmic en la mesura que les metes es fixen en relació directa amb les condicions de vida de les persones i no amb indicadors macroeconòmics dels països.

Esta agenda global de desenvolupament, i de manera especial el que es referix a l'agenda de l'eficàcia de l'ajuda, s'ha centrat de manera pràcticament exclusiva en els Estats, dedicant una atenció menor –quan no inexistent– als actors no estatals i a la cooperació descentralitzada (Martínez y Santander, 2009; Martínez

⁶⁵ Estos objectius són: 1) l'eradicació de la pobresa i la fam; 2) l'assoliment de l'educació primària universal; 3) l'equitat de gènere; 4) la reducció de la mortalitat infantil; 5) la millora de la salut materna; 6) el combat al VIH i la sida i altres malalties; 7) la sostenibilitat mediambiental; i 8) el foment d'una associació global per al desenvolupament.

⁶⁶ Estos principis són: 1) apropiació, 2) alineament, 3) harmonització, 4) gestió orientada a resultats, i 5) mútua responsabilitat.

⁶⁷ La Cimera del Mil·lenni és la culminació d'un període marcat per una sèrie de cimeres mundials promogudes per NNUU que generen un fort impacte en la presa de consciència sobre els problemes globals del desenvolupament.

y Sanahuja, 2009). No obstant això, a pesar del marcat caràcter estatocèntric d'esta nova agenda de desenvolupament, els actors descentralitzats tenen importants responsabilitats que assumir i àmplies capacitats que aportar al sistema d'ajuda per a la consecució dels propòsits perseguits per esta agenda. D'ací la importància de conèixer com estan responent els actors descentralitzats, en este cas valencians, a l'agenda. A això es dedica el present capítol.

LA COOPERACIÓ VALENCIANA I ELS OBJECTIUS DE DESENVOLUPAMENT DEL MIL·LENNI

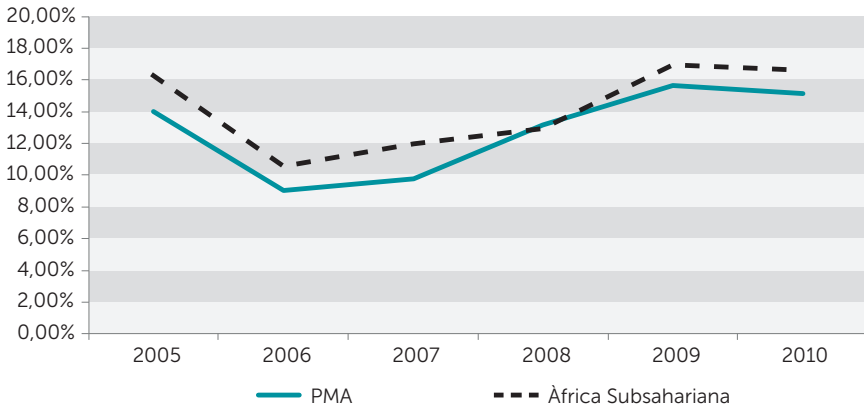
Una de les principals crítiques realitzades als ODM, i que ha tindre's en compte abans d'endinsar-nos en este apartat, rau en el fet que estos es dirigixen a combatre els efectes més apressants de la pobresa i no a la superació de les causes que els generen. Si es pren en consideració esta anàlisi crítica, caldria plantejar-se certa disjuntiva entre els ODM i les potencialitats de la cooperació descentralitzada el paper fonamental de la qual, i en bona manera complementari a l'ajuda estatal clàssica, és el de generar implicació social per al suport a processos d'enfortiment democràtic i construcció d'allò local. Esta especialització, i en certa manera responsabilitat, que es reconeix a la cooperació descentralitzada apunta més a la promoció de l'enfocament de drets que a la satisfacció de necessitats immediates. Des d'esta perspectiva, la transposició dels ODM com a única prioritat de la cooperació descentralitzada podria derivar en una tendència negativa cap a un model més assistencial i menys transformador que, a més, atesos els limitats i fragmentats recursos de la cooperació descentralitzada, aportaria poc a l'assoliment dels ODM per a deixar desatés un aspecte fonamental del desenvolupament on este tipus de cooperació pot i ha d'aportar molt més.

Encara que el registre estadístic disponible no permet estimar directament l'ajuda dirigida pel conjunt de les administracions públiques valencianes a metes relatives als ODM –una dada que, com es veurà més endavant, sí que es té per al cas específic de la Generalitat Valenciana–, sí que és possible aproximar-se a esta qüestió atenent a dos aspectes en estreta relació amb els ODM: la seua orientació geogràfica i la seua distribució sectorial.

D'una banda, pel que fa a l'orientació geogràfica de l'ajuda valenciana, i com es va assenyalar en l'apartat corresponent, els PMA van ser destinataris del 12,89% de l'ajuda desembossada entre 2005 i 2010, alhora que la regió d'Àfrica Subsahariana –on es concentra el major nombre de països amb este nivell de renda– va rebre el 14,03% d'estos recursos. No obstant això, durant els últims anys es pot apreciar una tendència creixent en el pes dels PMA i d'Àfrica Subsahariana en l'ajuda valenciana (gràfica 41). Després d'un acusat descens el 2006 respecte al 2005 –del 14,02% al 9,06% en el cas dels PMA i del 16,24% al 10,58% en el d'Àfrica Subsahariana–, a partir del 2007 estos grups experimenten un progressiu augment fins al 2010, any en el qual el pes dels dos torna a registrar una lleu caiguda fins a situar-se en el 15,13% i en el 16,62%, respectivament.

Gràfica 41.

Evolució del pes dels PMA i d'Àfrica Subsahariana en l'AOD valenciana (%AOD total)

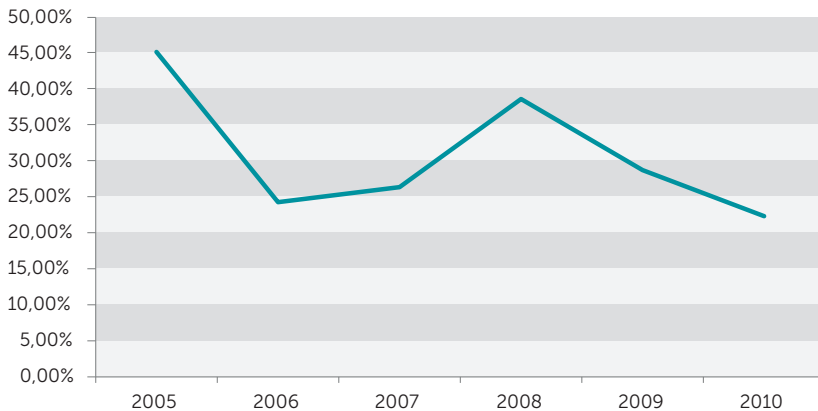


Font: DGPOLDE

D'altra banda, respecte a la distribució sectorial, cal atendre el pes que els serveis socials bàsics (SSB) tenen en l'ajuda valenciana⁶⁸. Encara que amb permanents oscil·lacions, s'aprecia ací una tendència descendent: tot i que en el conjunt del període 2005-2010 el 31,97% de l'AOD es va destinar a SSB, el seu pes va caure des del 45,15% del 2005 fins el 22,37% del 2010.

Gràfica 42

Evolució del pes de l'AOD valenciana dirigida a SSB (%AOD distribuïble)



Font: DGPOLDE

Les dades obtingudes per al conjunt de l'AOD valenciana no mostren una tendència clara respecte al seu alineament amb els ODM. En sentit positiu pot assenyalar-se l'evolució cap a una progressiva major concentració en els

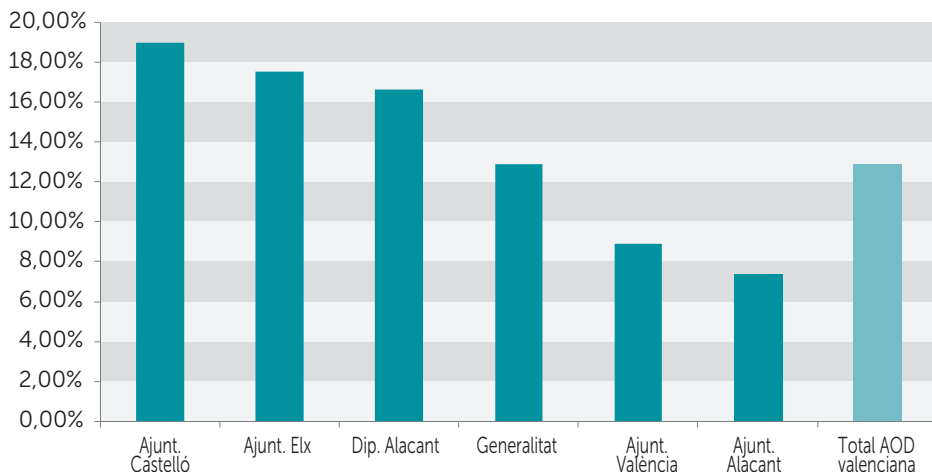
⁶⁸ Segons el Comitè d'Ajuda al Desenvolupament de l'OCDE, dins dels SSB computen els següents subsectors: educació bàsica, salut bàsica, programes de població i salut reproductiva, proveïment d'aigua i sanejament bàsic i ajuda multisectorial per a SSB.

PMA, una tendència que sobretot marca la Generalitat, com es veurà en el següent apartat, si bé els valors mitjans per al període analitzat són similars amb un 12,93 en el cas de les entitats locals i provincials i un 12,89% en el cas de la Generalitat. En este aspecte la Diputació d'Alacant, l'Ajuntament d'Elx i l'Ajuntament de Castelló han estat les entitats locals que han mostrat una major concentració en els PMA, amb una tendència a l'alça que el 2010 ha arribat a un 19,5%, 25% i 29% del total de la seua AOD, respectivament.

Quant a la distribució sectorial, la tendència observada és negativa, amb un marcat descens entre el primer i últim any analitzat, però sobretot si es considera que no mostra una tendència clara, la qual cosa sembla respondre a un model poc estratègic i fortament condicionat per les demandes puntuals dels agents de cooperació.

Gràfica 43

Pes dels PMA en l'assignació de l'AOD de diversos actors de la cooperació valenciana (2005-2010)



Font: DGPOLDE

Els OMD i l'AOD de la Generalitat Valenciana

En el cas de la Generalitat Valenciana, la referència als ODM es troba ja en el primer PDCV04/07, encara que només en la seua introducció, on en el seu últim paràgraf afirma que "estos són els elements que el Consell de la Generalitat tindrà en compte en la seua política d'ajuda al desenvolupament, intentant amb això aproximar-se als Objectius del Mil·lenni establits en la Declaració de la Cimera del Mil·lenni, aprovada per la Resolució 55/2 de 8 de setembre del 2000, de l'Assemblea General de Nacions Unides, que constituïxen el marc de referència de l'agenda de desenvolupament per als pròxims anys". La resta del document no contempla majors referències als ODM ni estableix prioritats específiques d'acord amb els mateixos.

Posteriorment, els plans anuals d'este període contenen algunes referències a l'assoliment dels ODM, si bé no fixen objectius sectorials concrets respecte als mateixos. El PA2005 assenyalava en la seua introducció la prioritat per a eixe any dels projectes dirigits a eliminar les desigualtats entre els gèneres en l'accés a l'ensenyament primari i secundari en compliment de l'ODM número 3. No obstant això, l'estudi de les accions subvencionades eixe any no oferix una especial atenció a este objectiu en relació amb anys anteriors. La mateixa lectura pot fer-se de les referències en els plans posteriors respecte a algunes prioritats sectorials vinculades amb alguns ODM, encara que de nou no s'establixen quantitats ni accions específiques que es vinculen als mateixos. Només en relació amb les prioritats geogràfiques la planificació de la cooperació valenciana inclou a partir del 2007 un indicador específic del percentatge mínim de l'ajuda destinada als PMA.

El segon període de planificació, PDCV08/11 i els seus respectius plans anuals, segueix una tendència similar al període anterior, incloent-hi referències als ODM en diversos apartats però sense establir unes directrius ni indicadors específics que suposen un canvi de tendència respecte a la situació d'anys anteriors. És destacable la menció que en el PD08/11 es fa al context internacional i concretament a la Cimera del Mil·lenni i la ratificació dels ODM, l'Acord de Monterrey i la Declaració de París, així com la inclusió, encara que sense un indicador vàlid, del resultat 5.1 de la matriu d'avaluació del PD08/11 on s'establix "un increment de l'activitat dels agents socials de la cooperació valenciana i la contribució de la Comunitat Valenciana a l'eradicació de la pobresa i el compliment dels ODM". De nou serà només en l'assignació d'un percentatge específic als PMA on s'observa una vinculació clara entre la planificació de l'AOD de la Generalitat i la voluntat expressa de donar compliment als ODM. El percentatge destinat augmentarà del 12% del 2007 fins a quedar fixat en un 20% del total de l'ajuda en l'últim pla anual aprovat, el PA2011.

En el pla normatiu la LCDCV arreplega en el seu preàmbul referències expresses als acords internacionals més importants en matèria de desenvolupament, i entre els seus objectius de manera expressa assenjala que "l'activitat de la Generalitat i de les altres institucions, entitats i administracions públiques de la Comunitat Valenciana en matèria de cooperació al desenvolupament, inspirada en la Declaració i en els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni, [...] s'orientarà a propiciar tant el desenvolupament integral de les persones, pobles i països empobrits com la conscienciació i el compromís responsable de la societat valenciana en esta tasca urgent", si bé tampoc no defineix en el seu articulat més referències expresses que condicionen i vinculen de manera concreta l'AOD valenciana amb l'assoliment dels ODM.

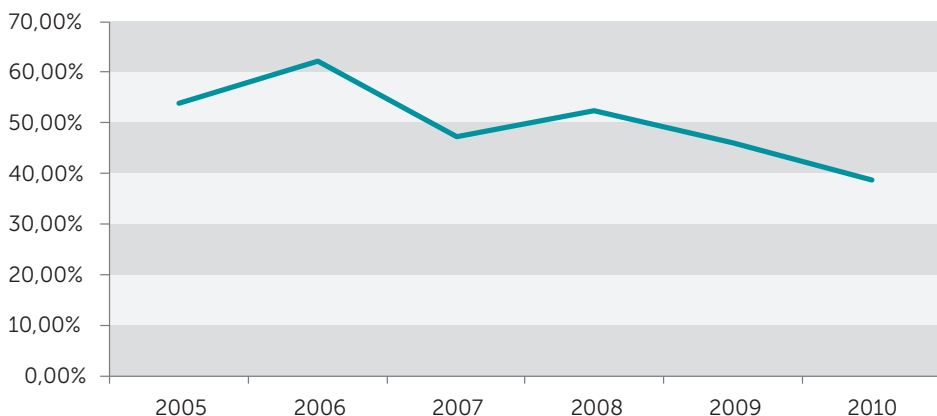
De l'anàlisi discursiva realitzada es desprén que la major o menor vinculació de l'ajuda de la Generalitat amb els ODM respon més a les prioritats mostrades pels agents de cooperació que a una voluntat expressa de la mateixa Generalitat traslladada en directrius i decisions tendents a donar un major pes als mateixos en el còmput general de la seua ajuda. L'estudi dels diversos convenis de col·laboració subscrits de manera directa per la Generalitat, on la seua

capacitat de decisió per tant és major, tampoc no mostra una tendència clara en relació amb els ODM.

Per a l'estudi quantitatiu en el cas específic de la Generalitat Valenciana, sí que hi ha informació per avaluar de manera més directa el pes dels ODM sobre el total de la seua AOD. Segons les dades oferides per DGPOLDE, i amb alguna oscil·lació en els anys intermedis, el percentatge de l'ajuda de la Generalitat Valenciana que es dirigeix a metes relatives als ODM ha descendit del 53,89% al 38,72% entre 2005 i 2010 (gràfica 44).

Gràfica 44

Evolució de l'AOD destinada per la Generalitat Valenciana a metes relatives als ODM (%AOD total)



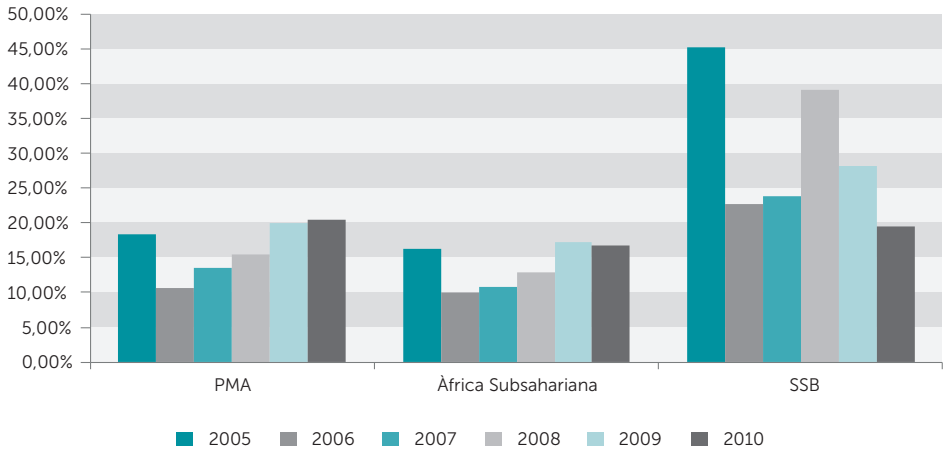
Font: DGPOLDE

El descens del pes dels ODM en l'AOD de la Generalitat Valenciana s'aprecia de manera més marcada en la seua orientació sectorial i, en concret, en l'atenció dedicada als SSB. Encara que de nou amb marcades oscil·lacions, cal assenyalar que si el 2005 el 45,15% de l'AOD de la Generalitat Valenciana va tindre com a destinació algun àmbit relatiu a SSB, el 2010 esta xifra havia caigut al 19,47%. Este descens en SSB constata la falta de planificació de l'AOD de la Generalitat, on a pesar de situar els SSB en primer pla en l'àmbit discursiu la falta d'indicadors i orientacions quantitatives no ha garantit el seu pes respecte al total de l'AOD. Les dades del 2010, amb un 19,47%, contrasten amb el fet de ser l'únic any del període on el Pla Anual establia un mínim del 50% de les ajudes a la satisfacció de les necessitats socials bàsiques. Per la seua banda, quant al component geogràfic més vinculat als ODM, s'aprecia que Àfrica Subsahariana i el grup dels PMA van patir un acusat descens el 2006, i a continuació mostren un progressiu increment fins a tornar a situar-se en nivells semblats als del 2005. Així, el 2010 la Generalitat Valenciana va dedicar el 16,68% a Àfrica Subsahariana i el 20,51% als PMA. En este sentit pot destacar-se que la Generalitat ha complert les previsions respecte a les assignacions mínimes als PMA que des de l'any 2007 ha establert

en els seus plans anuals, assolint el mínim del 20% establert en el PDCV08/11 per a l'últim any de vigència del pla.

Gràfica 45

Evolució de l'AOD de la Generalitat Valenciana a àmbits vinculats als ODM (%AOD total)



Font: DGPOLDE

En esta última gràfica pot observar-se la tendència positiva en l'evolució geogràfica respecte a Àfrica Subsahariana i els PMA, i la tendència negativa i volàtil que mostra el suport als SSB.

LA COOPERACIÓ VALENCIANA I L'AGENDA D'EFICÀCIA DE L'AJUDA

D'acord amb el que s'ha assenyalat per Martínez y Sanahuja (Martínez y Sanahuja, 2009 i 2012), la Declaració de París és una agenda emanada i dirigida cap als Estats i, per tant, les seues propostes d'actuació apunten cap als sistemes estatals d'ajuda. Això vol dir que l'adopció d'esta agenda per part dels governs autonòmics i locals ha de fer-se d'acord amb la seua pròpia naturalesa i sobretot atenent a les característiques i potencialitats específiques de la cooperació descentralitzada espanyola. En les línies que seguixen s'analiza l'adopció dels principis d'apropiació, alineament i harmonització per part dels actors de la cooperació valenciana, així com la seua reinterpretació en l'àmbit de la cooperació descentralitzada⁶⁹.

⁶⁹ Los otros principios de París: gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua y rendición de cuentas son analizados en otros capítulos del presente estudio.

Alineament i apropiació

En la Declaració de París el principi d'apropriació es defineix com la necessitat que siguen els països en desenvolupament els que exercisquen una autoritat efectiva sobre les seues polítiques de desenvolupament i, en conseqüència, els països donants es comprometen a respectar-les i a reforçar la seua capacitat per a portar-les a terme (CONGD/Campanya del Mil·lenni, 2008). L'alineament, per la seua banda, afegix a l'exigència anterior el compromís dels països donants a circumscriure la seua ajuda a les estratègies nacionals de desenvolupament, institucions i procediments dels països receptors (CONGD/Campanya del Mil·lenni, 2008). Per tal d'analitzar la coherència de l'AOD valenciana respecte als principis d'alineament i apropiació estudiarem, d'una banda, la seua incorporació a l'àmbit normatiu i de planificació i, per una altra, alguns dels indicadors determinants en l'eficàcia, com ara el pes de l'ajuda vinculada, la inversió en sectors claus per a l'apropriació democràtica, la dispersió de l'ajuda i la seua predictibilitat.

El principi d'apropriació de París s'ha redefinit per alguns autors com el principi d'apropriació democràtica, i és esta la contribució fonamental que des de l'especificitat de la cooperació descentralitzada es pot realitzar a la millora de l'eficàcia de l'AOD. L'apropriació democràtica, que legitima determinades polítiques governamentals, només pot donar-se en un context de participació de la societat civil i on allò local permeta articular la definició de polítiques de desenvolupament vinculades amb les persones. Seguint esta lògica, la cooperació descentralitzada oferix unes condicions favorables per actuar: d'una banda, enfortix els governs locals i promou la seua participació i influència en els espais de discussió i elaboració de les polítiques de desenvolupament de caràcter nacional, i, per una altra, aposta per l'enfortiment del teixit social mitjançant el suport a organitzacions de la societat civil i l'establiment de marcs que permeten la participació i l'exercici de les llibertats públiques (Martínez y Santander, 2009 i 2011).

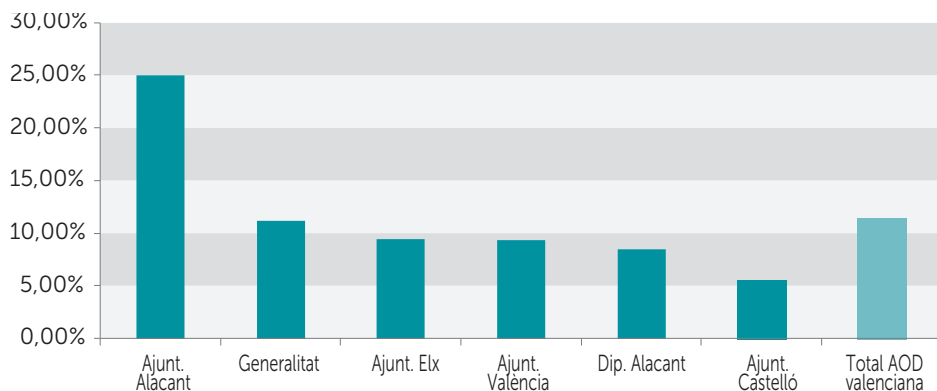
L'anàlisi discursiva permet identificar que esta concepció d'apropriació democràtica, així com el paper de la cooperació descentralitzada en la seua promoció, subjauen en els diversos documents normatius i de planificació de la cooperació valenciana. Així, la Generalitat considera "l'enfortiment de les estructures democràtiques, la governabilitat, la gestió descentralitzada així com l'enfortiment de la societat civil i la participació ciutadana" com una de les seues prioritats horitzontals reflectides en els successius plans directores i anuals. La LCDCV i les prioritats sectorials especificades en les successives convocatòries anuals també demostren la rellevància donada a l'apropriació democràtica en l'àmbit normatiu autonòmic. Contràriament al que seria lògic, les convocatòries anuals de cooperació d'ajuntaments i diputacions, amb l'única excepció de la Diputació de València, no han inclòs l'enfortiment dels governs locals com una de les seues prioritats en matèria de desenvolupament.

En este sentit, quan s'analitza el pes que tals iniciatives han tingut en la distribució final de recursos s'observa que el conjunt de les administracions pú-

bliques valencianes van dedicar al sector de *Govern i Societat Civil* l'11,41% de la seua AOD en el període 2005-2010 (gràfica 46). Destaca el pes que va dedicar l'Ajuntament d'Alacant a este àmbit de treball, en el qual va concentrar la quarta part dels seus recursos en el període assenyalat. Amb quantitats notablement inferiors apareixen la Generalitat Valenciana (11,16%), els ajuntaments d'Elx (9,42%) i de València (9,38%), la Diputació d'Alacant (8,50%) i l'Ajuntament de Castelló (5,52%).

Gràfica 46.

Pes del sector de govern i societat civil en diversos actors de la cooperació valenciana (2005-2010)

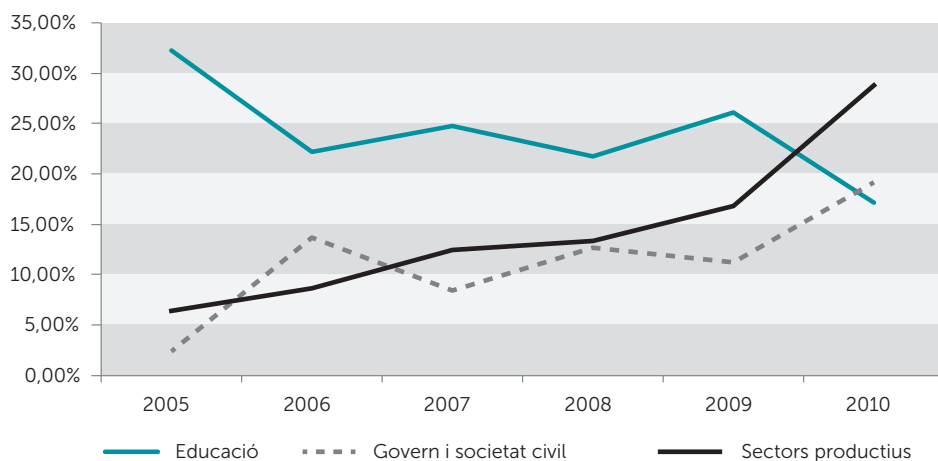


Font: DGPOLDE

No obstant això, com s'observa en la gràfica 47, es pot destacar que l'evolució, si es considera el conjunt d'actors de l'AOD valenciana, mostra un increment progressiu del finançament d'accions emmarcades en el sector *Govern i Societat Civil*, que va passar en el període 2005-2010 del 2,33% al 19,12%. En el mateix període es va incrementar notablement el suport a sectors productius, el pes dels quals es va incrementar progressivament en el període 2005-2010, passant del 6,37% al 28,78%, mentre que s'aprecia una progressiva pèrdua de pes de l'educació en l'AOD valenciana, un sector que ha passat de rebre el 32,30% el 2005 al 17,17% el 2010.

Gràfica 47

Evolució d'alguns sectors seleccionats en l'AOD valenciana



Font: DGPOLDE

En este nivell d'anàlisi cal tindre en compte que l'assignació per sectors pot induir a errors respecte a l'impacte de l'AOD en l'enfortiment de les administracions públiques dels països del Sud. En alguns casos hi ha projectes gestionats i executats per ONGD que es dirigixen tant a reforçar estratègies de desenvolupament liderades per governs locals i regionals com a donar suport al treball d'autoritats sanitàries i educatives amb dependència ministerial. També, com en el cas de l'Ajuntament d'Elx, el programa de cooperació directa amb Guinea Bissau s'ha realitzat recolzant-se en diferents administracions locals i enfortint la seua capacitat de gestió, però la codificació dels projectes no es reflectix en govern i societat civil, sinó en els respectius àmbits d'actuació: salut, educació i infraestructures. Per això l'anàlisi efectiva sobre l'apropiació i alineament resulta bastant més complexa i hauria de realitzar-se prenent en compte tant les contraparts efectives dels projectes com la seua inserció en plans de desenvolupament nacional i local liderats per les administracions competents en els seus respectius països. Les dades estadístiques disponibles no faciliten l'aprofundiment en esta anàlisi.

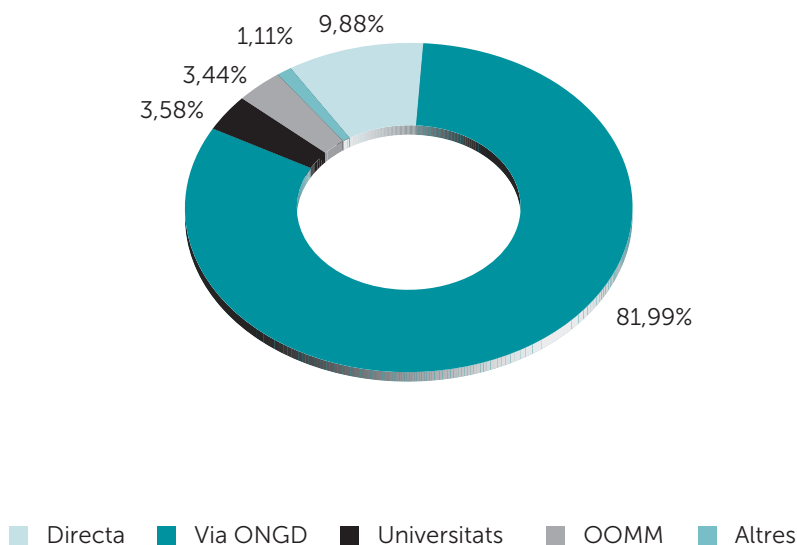
En qualsevol cas, l'increment de l'ajuda en el sector govern i societat civil que reflectix la gràfica 47 sembla respondre en major mesura a un canvi de tendència en les prioritats de les ONGD que a una aposta planificada dels actors valencians de cooperació. En general, les intervencions de les ONGD en este sector se centren més en el suport organitzatiu i la promoció de l'enfocament en drets que en el suport directe a governs locals, i són relativament poques les ONGD que tenen com a contraparts administracions públiques del Sud. Per la seua banda, els actors de cooperació valencians, com es pot observar en la gràfica 48, mostren una tendència majoritària per la cooperació indirecta. D'esta manera, l'enfortiment dels governs locals i el suport als processos de descentra-

lització, l'àmbit més apropiat d'intervenció de la qual seria l'establiment d'acords de cooperació directa entre governs locals del Nord i del Sud, no troben els mecanismes necessaris per a la seua canalització.

En este punt cal destacar que l'aposta per la cooperació directa suposa un esforç institucional major per part dels donants, i que implica no sols el personal destinat a la gestió de les ajudes, sinó que aporta personal tècnic especialitzat en gestió de polítiques i serveis públics i assumeix un major pes en l'execució directa de les accions i uns compromisos polítics de major importància. En l'actualitat l'escàs desenvolupament institucional de la cooperació per al desenvolupament entre els donants valencians fa inviable, de manera immediata, un increment substancial de la cooperació directa.

Gràfica 48

Distribució de l'AOD valenciana per vies de canalització (2005-2010)

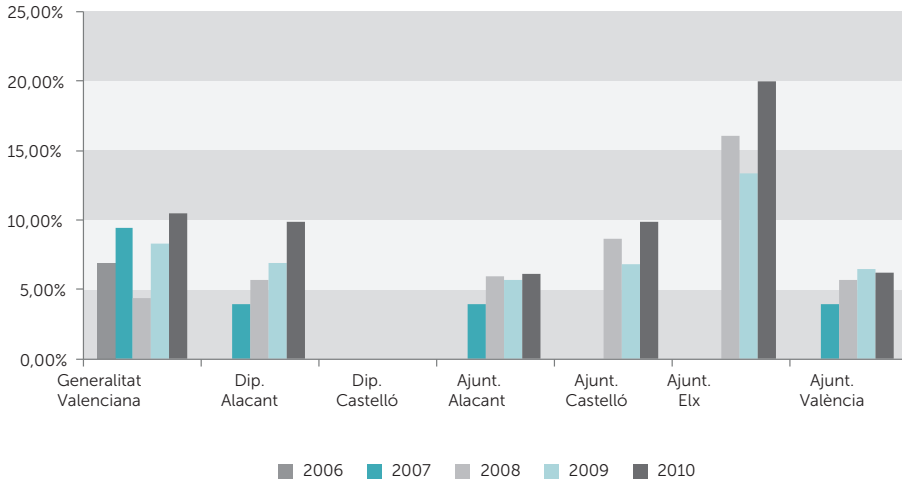


Font: DGPOLDE

En el cas de l'AOD valenciana, només el FVS ha avançat en este sentit i ha apostat pel treball en sectors específics destinats a l'enfortiment de les administracions locals. L'altre exemple positiu en este sentit és el programa de cooperació directa de l'Ajuntament d'Elx, a través del qual es promou i enfortix el paper dels governs locals i de les administracions públiques dels països del Sud com els agents responsables en la prestació de serveis públics de salut, educació i serveis bàsics.

Gràfica 49

Evolució per actors de l'AOD valenciana canalitzada de manera directa (2006-2010)



Font: DGPOLDE

PD'altra banda, resulta important assenyalar que durant el període estudiat no més l'Ajuntament d'Elx ha executat accions de cooperació mitjançant gestió directa. En la resta d'actors els percentatges de gestió directa es referixen exclusivament a accions de sensibilització i d'educació per al desenvolupament, despeses de funcionament i programes de formació i beques en l'exterior. La mitjana per al període situa el percentatge d'AOD valenciana canalitzada per via directa en un 7,6%⁷⁰.

En este sentit també és necessari destacar que, efectivament, la via de canalització no explica en si mateixa un major o menor pes de l'AOD dirigida al suport a processos d'enfortiment democràtic, ja que tant ONGD com altres agents de cooperació tenen en les seues agendes propostes en esta línia d'intervenció. Per això cal destacar tres tendències generalitzades en la gestió de l'AOD que suposen un seriós obstacle per a donar suport a processos d'apropiació democràtica i per tant limiten la capacitat de la cooperació descentralitzada en aquells àmbits en els quals se la considera un actor especialitzat i amb major potencialitat.

En primer lloc, l'AOD valenciana no ha aconseguit alliberar-se de certa obsessió per la materialització de l'ajuda en resultats tangibles. Això es reflectix en la preferència mostrada per finançar projectes d'infraestructures i dotació d'equips, i deixar fora de l'agenda aquells projectes més intangibles com ara els dirigits al suport de processos organitzatius, enfortiment del teixit social o millora en la gestió de serveis públics. Esta tendència per les obres físiques és conseqüència, d'una banda, de les limitades capacitats dels actors de cooperació per al

⁷⁰ Per a obtenir les dades sobre cooperació directa ha calgut revisar i codificar correctament les dades oferides per DGPOLDE.

seguiment i l'avaluació de les accions que subvencionen, per la qual cosa es tendix a finançar projectes més visibles i de resultats, aparentment, més demostrables. Per una altra, persistix certa desconfiança cap a les ONGD que es trasllada als projectes mitjançant l'establiment de limitacions arbitràries en els costos de personal, cosa que torna a reduir la possibilitat de finançament de projectes d'enfortiment del teixit social en benefici d'aquells dirigits a la dotació d'infraestructures⁷¹. Dins d'este àmbit normatiu, la inexistència de convocatòries específiques per a projectes d'este tipus i l'aplicació de barems on prevalen la prioritat en el suport a necessitats socials bàsiques constitueixen també obstacles que desincentiven la presentació de projectes dirigits a l'enfortiment democràtic en els seus diferents vessants.

En segon lloc, la millora de les capacitats dels governs locals i l'enfortiment de la societat civil, essencials en la promoció de la governabilitat democràtica, són objectius que per definició exigixen recolzaments dilatats en el temps, basats en unes relacions estables i de confiança, i que requerixen d'un acompanyament i seguiment continu (Martínez y Santander, 2011; Santander, 2010). Tot això necessita uns marcs de finançament plurianuals i estables dels quals, precisament, no disposa la pràctica totalitat de la cooperació descentralitzada valenciana, on els compromisos de finançament són de caràcter anual i la planificació o no existix o, com en el cas de la Generalitat, no garantix l'aposta en processos de mitjà i llarg termini⁷².

En tercer i últim lloc, la cooperació descentralitzada valenciana s'ha caracteritzat per una tendència a la fragmentació i l'atomització cada vegada majors. La concessió de subvencions a un nombre cada vegada més gran d'entitats i la reducció del finançament per projecte responen a un plantejament polític de mantindre bones relacions amb el major nombre d'entitats i oferir xifres mediàticament positives –més projectes i més organitzacions subvencionades– independentment de l'impacte agregat assolit i de la capacitat de les organitzacions d'intervenció al Sud i de la seua base social al Nord, la qual cosa genera finalment una menor apropiació democràtica. En este sentit, la fragmentació es tradueix en una elevada dispersió de l'ajuda en multitud d'intervencions d'escassa quantia i duració, cosa que no genera el marc adequat per a l'impuls dels processos de participació que la veritable apropiació democràtica de l'ajuda requerix (Martínez y Sanahuja, 2009; Martínez y Santander, 2010).

Relacionada amb este últim argument, una de les debilitats que es vinculen directament als plantejaments de la Declaració de París rau en la fragmentació i l'atomització de la cooperació descentralitzada, que es reflectixen en un

⁷¹ En el capítol d'anàlisi del marc normatiu es tracta esta qüestió. El Decret de Bases 201/1997, vigent fins el 2010, establia la limitació dels costos de personal subvencionables en un 30% del cost total del projecte. El Decret 105/2010 no inclou tal limitació, però remet la seua fixació a les ordres de convocatòria, i el 2012 ha estat inclosa. D'altra banda, la transposició de la normativa a les entitats locals i diputacions ha fet que diverses entitats mantinguen en les seues bases la mateixa limitació.

⁷² En l'anàlisi del marc normatiu i de planificació s'ha tractat este aspecte: reducció a vint-i-quatre mesos del finançament de la Generalitat a projectes plurianuals, inexistència de plans estratègics a mitjà termini, etc...

nombre considerable de donants amb pressupostos, en la majoria dels casos, bastant reduïts que al seu torn són distribuïts entre un nombre elevat d'intervencions. Este model de gestió de l'ajuda du aparellada una sèrie de limitacions que qüestionen no només l'eficàcia de l'ajuda, sinó també la seua eficiència. Es genera així un cercle viciós on la multiplicitat de convocatòries amb diferents i excessivament burocratitzats mecanismes de gestió de subvencions representa un increment dels costos administratius, tant dels donants com de les organitzacions que assumixen l'execució dels fons, i s'absorbix així una part important dels escassos recursos humans i materials disponibles, tot limitant les capacitats per a portar a terme funcions bàsiques d'avaluació, reflexió i aprenentatge que permeten un major grau d'especialització, coordinació i complementarietat de les polítiques de desenvolupament (Martínez, 2011).

En el cas de la cooperació valenciana, si s'atén el finançament mitjà per projecte, s'aprecia una tendència decreixent en els últims anys. Entre 2005 i 2008 l'AOD desembossada va créixer de manera proporcionalment major al nombre de projectes realitzats, la qual cosa va fer incrementar progressivament el finançament mitjà de les intervencions, que va arribar a la seua quantia major el 2008 amb 104.000 euros (taula 4).

Taula 4

Finançament mitjà de les intervencions de l'AOD valenciana

	AOD (milions d'euros)	Nombre de projectes	Cost mitjà (euros)
2005	27,07	502	53.924
2006	30,46	557	54.686
2007	36,92	559	66.047
2008	72,28	695	104.000
2009	44,39	486	91.337
2010	27,58	495	55.717
Total	238,7	3.294	72.465

Font: DGPOLDE

No obstant això, a partir del 2008 es detecta una tendència negativa, i crida especialment l'atenció l'evolució registrada entre 2009 i 2010, ja que, mentre que l'AOD desembossada va caure en eixos anys de 44,39 a 27,58 milions d'euros, el nombre de projectes finançats es va incrementar de 486 a 495, i es va reduir la quantia mitjana per intervenció dels 91.337 als 55.717 euros. Esta tendència s'aprecia clarament en el cas de la Generalitat Valenciana. Encara que amb algunes oscil·lacions, la quantia mitjana de les intervencions finançades per este actor passa dels 184.957 als 102.379 euros entre el 2005 i el 2010, i s'havia situat prèviament el 2008 en una xifra propera als 200.000 euros (taula

5). En sintonia amb el que s'ha assenyalat per al conjunt de l'AOD valenciana, en el cas de la Generalitat és especialment significativa l'evolució registrada entre 2009 i 2010, en reduir-se un 40% l'ajuda desembossada però augmentar un 13% el nombre de projectes finançats.

Taula 5

Finançament mitjà de les intervencions d'AOD de la Generalitat Valenciana

	AOD (milions d'euros)	Nombre de projectes	Cost mitjà (euros)	Nombre d'entitats finançades
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
Total	204,91	1.213	168.928	75*

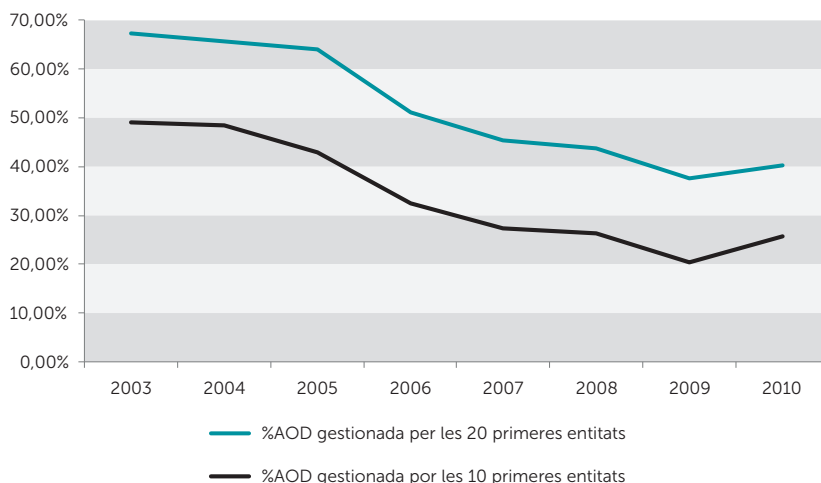
* En el cas del nombre d'entitats finançades el total es referix a la mitjana dels anys arreplegats.

Font: DGPOLDE

Si el finançament per projecte mostra una tendència clara a l'atomització, no ho és menys la distribució de l'ajuda per entitats. Així, per a pressupostos relativament similars entre l'any 2002 i el 2010 es va duplicar el nombre d'entitats finançades per la Generalitat, que passen de 54 a 114 (taula 5). Continuant amb esta anàlisi, com reflectix la gràfica 50, el percentatge d'AOD gestionada per les deu i les vint ONGD més subvencionades cada any s'ha reduït del 67,31% i el 49,04% respectivament el 2003 al 40,33% i 25,72% el 2010.

Gràfica 50

Evolució de l'AOD de la Generalitat gestionada per les entitats més finançades (2003-2010)



Font: DGPOLDE

Una anàlisi més detallada de la concentració de l'ajuda entre les entitats més finançades ofereix també uns resultats altament volàtils. D'esta manera, si s'observen les vint organitzacions més finançades en cada any en el període 2003-2010, es compta fins a setanta-quatre entitats diferents. De les quals cinquanta-set organitzacions no van rebre cap subvenció en alguns dels anys estudiats, mentre que cinc organitzacions, amb subvencions en alguns casos pròximes als dos milions d'euros anuals, només han rebut finançament en un o dos anys de tot el període analitzat⁷³.

De l'anàlisi realitzada es dedueix una clara tendència en l'AOD de la Generalitat cap a l'atomització, amb finançaments mitjans cada vegada menors per projecte i la seua distribució entre un nombre cada vegada major d'entitats. Esta tendència s'agreuja si es considera el descens en la concentració de l'AOD entre les entitats més finançades i la variabilitat entre estes. Una conseqüència que es deriva d'este alt grau de volatilitat és la impossibilitat per part de la majoria de les entitats d'afrontar amb garanties de continuïtat processos de desenvolupament a mitjà i llarg termini davant la falta de seguretat respecte al manteniment del finançament per part de la Generalitat.

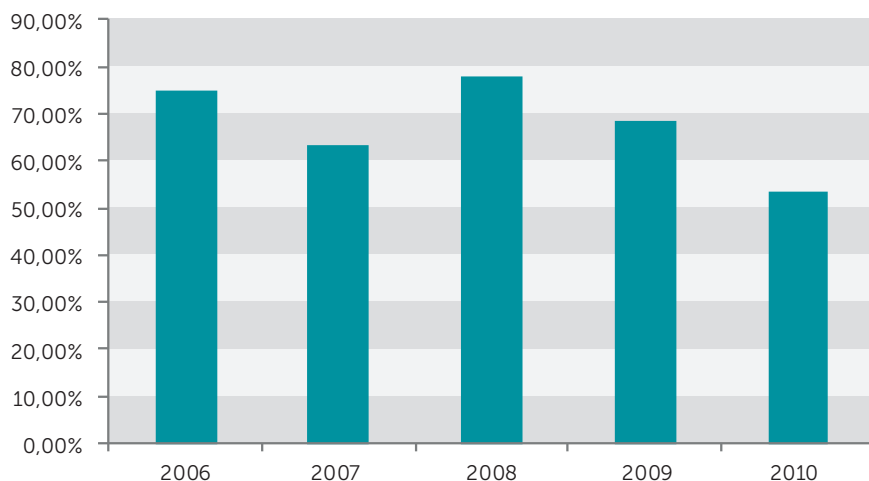
Un altre indicador utilitzat per a valorar l'efecte de l'atomització i fragmentació de l'ajuda és la dispersió geogràfica que això suposa. En este sentit la planificació és el principal instrument per a tractar de concentrar l'ajuda en sectors i països prioritaris. La Generalitat és la comunitat autònoma que major nombre de països contempla com a prioritaris o d'atenció específica. Els plans anuals

⁷³ En l'annex 3 s'inclouen les taules descriptives de la concentració anual de l'ajuda per entitats.

han fixat, com a element reductor de la dispersió, la concentració en els vint-i-un països prioritaris del 75%⁷⁴ com a mínim de l'AOD de la Generalitat. Amb tot, l'anàlisi de les xifres apunta a l'incompliment de tals previsions i a una reducció de la concentració als països prioritaris en els últims anys (gràfica 51).

Gràfica 51

Evolució de l'AOD de la Generalitat als països prioritaris (2006-2010)



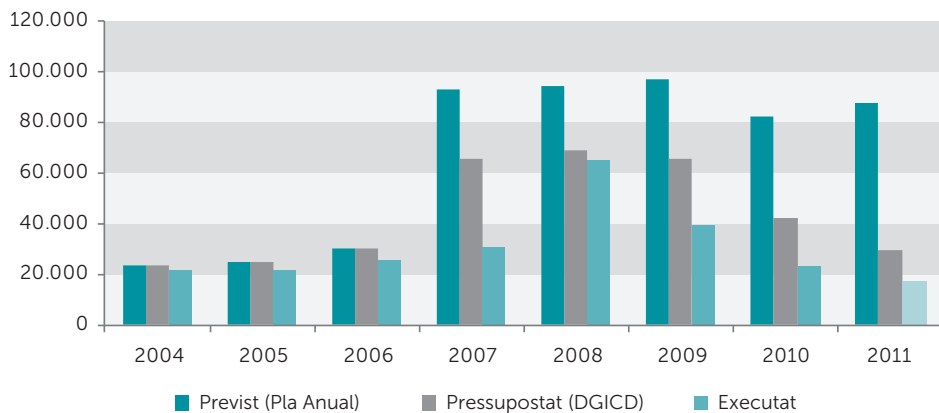
Font: DGPOLDE

Relacionat amb això anterior, si davant les entitats el finançament de la Generalitat resulta poc previsible, l'anàlisi de l'evolució pressupostària de la Generalitat torna a posar en evidència la falta de predictibilitat de la seua AOD. Tal com s'observa en la gràfica 52, les diferències entre les previsions pressupostàries i l'execució real de l'AOD de la Generalitat s'han incrementat en els últims anys i mostren disparitats molt elevades. Precisament després de l'aprovació el 2007 de la LVCD, que incloïa la dotació mínima del programa de cooperació en el 0,7% del pressupost de la Generalitat, és quan major incongruència s'ha donat en les xifres de l'AOD de la Generalitat. L'execució pressupostària ha caigut de manera considerable i ha passat del 91% l'any 2004 a un 28% per a l'any 2010. La previsió per al 2011 és que a penes s'execute un 18% de l'AOD prevista en el Pla Anual 2011.

⁷⁴ En el primer període de planificació es va arribar a fixar en un 70%, mentre que a partir del 2008 es va establir en la xifra mínima del 75% de les ajudes als països prioritaris.

Gràfica 52

Evolució de l'execució de l'AOD de la Generalitat (2004-2011)

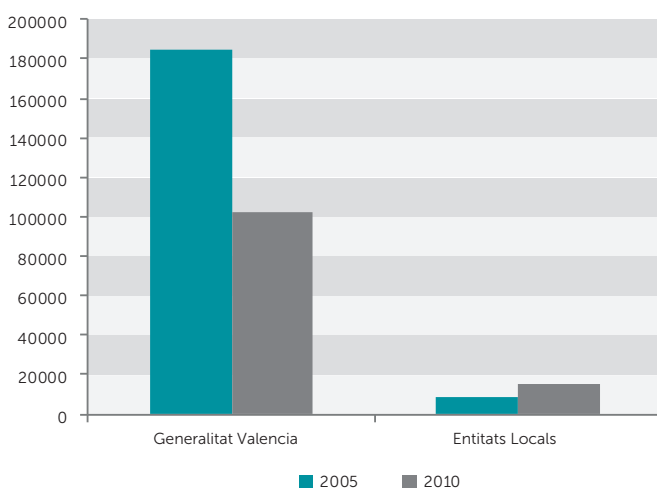


Font: Elaboració pròpia a partir de plans i pressupostos anuals de Generalitat i DGPOLDE

Quant a l'atomització del finançament a les entitats locals i provincials, s'aprecia una tendència generalitzada a l'increment de la quantia mitjana dels projectes, just en sentit invers a l'evolució mostrada per la Generalitat (gràfica 53).

Gràfica 53

Comparativa de l'evolució en el finançament mitjà per projecte GV/entitats locals.



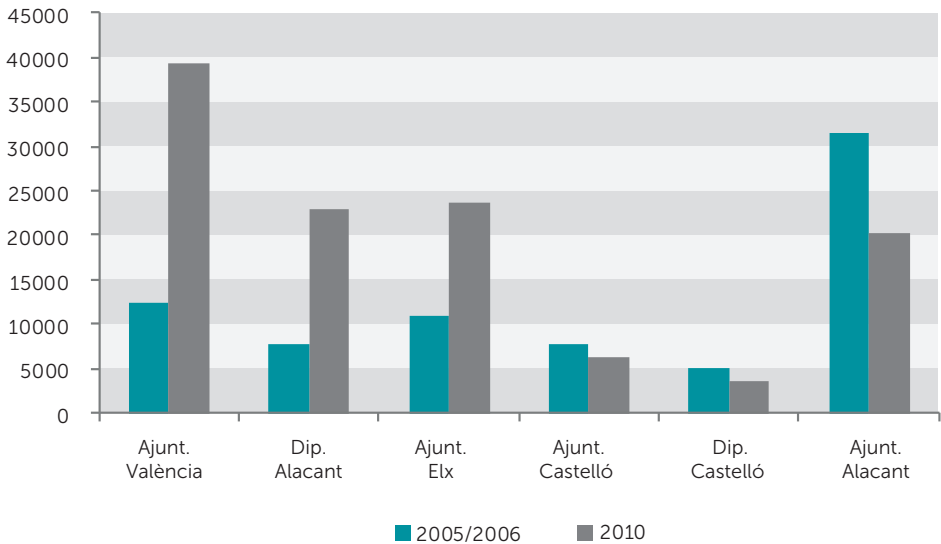
Font: DGPOLDE

En tot cas, l'evolució és desigual entre les sis entitats objecte d'estudi⁷⁵. Així, en el cas de la Diputació de Castelló el cost mitjà per projecte es va reduir, entre 2006 i 2010, de 5.150 a 3.529 euros, mentre que la Diputació d'Alacant, que va incrementar el cost mitjà –no sense marcades oscil·lacions– dels 7.826 euros del 2005 als 29.101 euros del 2009, va tornar a reduir fins els 22.798 euros el 2010 el cost mitjà de les intervencions finançades.

Pel que fa als ajuntaments, l'Ajuntament d'Alacant va reduir el cost mitjà de les intervencions finançades de 31.482 a 20.246 euros entre 2006 i 2010. Per la seua banda, l'Ajuntament de Castelló, que va incrementar el cost mitjà de les seues intervencions de 7.627 a 10.227 euros entre 2006 i 2008, va reduir esta xifra fins els 6.243 euros el 2010. De la mateixa manera, l'Ajuntament d'Elx, la quantia mitjana del qual per projecte es va incrementar dels 10.798 als 61.288 entre 2005 i 2007, va iniciar des d'eixe any una tendència descendent que el va dur a situar-se en els 23.552 euros el 2010. Només l'Ajuntament de València mostra una tendència diferent a la registrada per tots estos actors. Així, d'una manera més o menys constant, no exempta d'algunes oscil·lacions, va incrementar el finançament mitjà per intervenció dels 12.414 euros del 2005 als 39.352 euros del 2010, i va augmentar, per tant, proporcionalment més en estos últims anys l'AOD desembossada que el nombre d'intervencions finançades.

Gràfica 54

Evolució finançament mitjà per projecte entitats locals



Font: DGPOLDE

⁷⁵ En l'annex 4 s'adjunta una taula detallada amb l'evolució anual de cadascun dels actors analitzats.

Les xifres enunciades anteriorment són interpretades generalment com una constatació de l'alt grau d'atomització de la cooperació descentralitzada, i d'això es deriva l'alta dispersió geogràfica i sectorial amb el consegüent reduït impacte de les seues accions de desenvolupament. Esta és una de les principals debilitats de la CD vinculades amb la Declaració de París i que han de ser objecte de revisió, per la qual cosa paga la pena fer-ne algunes lectures. En primer lloc, cal assenyalar que encara que en el cas de la Generalitat siga correcte identificar cada subvenció amb un projecte⁷⁶, en el cas de les entitats locals no es dóna la mateixa relació, ja que en molts casos diversos finançaments corresponen a un mateix projecte presentat a diverses administracions. Per això seria més correcte, en relació amb este indicador, parlar de subvencions concedides que no de projectes subvencionats. Esta pràctica, unida al fet que les administracions locals tendixen a finançar en successives convocatòries les mateixes ONGD i la continuïtat d'estes respecte als seus sectors i àrees geogràfiques d'intervenció, vindria a mitigar, en certa mesura, la fragmentació i la tendència a la dispersió i atomització del sistema de concessió d'ajudes de les entitats locals. Un estudi més detallat d'esta situació, i del paper d'algunes organitzacions per a reconcentrar el model actual de dispersió de subvencions, hauria de servir perquè les entitats locals avançaren cap a plantejaments estratègics que superen els problemes que es deriven del seu actual model de gestió.

Finalment, cal no oblidar que l'apropiació democràtica ha d'entendre's com un procés necessari que facilite el desenvolupament dels països del Sud d'acord amb les seues prioritats, però que ha d'implicar també una transformació de les polítiques de cooperació dels països del Nord on la participació de la ciutadania definisca i avale la seua posada en marxa. Un dels instruments de la cooperació descentralitzada per aconseguir esta apropiació són sens dubte els consells de cooperació. En el cas de la Comunitat Valenciana cal destacar que l'existència i funcionament de consells de participació en matèria de cooperació és menor al que mostren altres comunitats autònomes i menor a la mitjana de l'Estat espanyol⁷⁷ per la qual cosa hauria de fer-se un esforç per a la seua posada en funcionament en aquelles entitats on no n'hi ha.

D'altra banda, tal com es va analitzar en l'apartat corresponent als òrgans de coordinació i participació, el funcionament dels consells de cooperació s'ha centrat en aspectes concernents als criteris de valoració i sistemes de concessió de les ajudes, sense a penes funcions en la discussió de prioritats i formes de gestió de l'ajuda. A excepció de comptades excepcions els consells no han servit per a generar o obrir espais de participació i trobades amb altres sectors socials que podrien jugar un paper més actiu en matèria de cooperació per al desenvolupament. Tot això apunta a la necessitat de repensar la seua composició, les seues funcions i la seua vinculació amb altres col·lectius socials.

⁷⁶ En escasses ocasions, encara que sí que s'ha produït en alguns casos per a superar problemes de gestió administrativa, la Generalitat ha finançat el mateix any un projecte per dues vies distintes: conveni de concessió directa i subvenció mitjançant convocatòria.

⁷⁷ En el capítol VI, dedicat als òrgans de participació, s'oferix informació més detallada.

En este mateix sentit un aspecte fonamental en l'eficàcia de l'ajuda que impulsa l'agenda internacional és l'assumpció per part dels donants de les prioritats del Sud, tant en l'objectiu de desenvolupament de les accions a desenvolupar com en l'aplicació dels instruments i sistemes de gestió adequats i eficients per a la seua execució. El model actual promou unes relacions verticals que distancien i dificulten la relació entre donants i destinataris⁷⁸. Per això resulta imprescindible la generació d'espais de diàleg i trobada amb els socis i destinataris de la cooperació. En el cas de la cooperació valenciana la preeminència de la gestió indirecta, junt amb la falta de compromisos a mitjan i llarg termini entre donants i ONGD i la consegüent falta d'implicació del donant, suposen un obstacle que dificulta la creació d'espais de trobada i diàleg amb els socis del Sud que permeten millorar tant la gestió de l'ajuda com la seua pertinència i adequació a les necessitats de la població destinatària de l'ajuda.

Quant a l'ajuda vinculada, el seu alt percentatge en el total de l'AOD espanyola ha estat un dels aspectes negatius destacats per les successives avaluacions del CAD. Els registres estadístics disponibles en l'actualitat només ofereixen dades de l'ajuda vinculada de les comunitats autònomes per als anys 2009 i 2010. No obstant això, la informació oferida referent a això és encara confusa i no queden clars els criteris utilitzats per a computar els diversos fluxos com a ajuda vinculada. En qualsevol cas, encara que en l'actualitat no és possible oferir-ne dades concretes, la cooperació descentralitzada, que en els seus inicis podia considerar-se una ajuda quasi completament desvinculada, sembla haver evolucionat negativament i ofereix uns percentatges cada vegada majors d'ajuda vinculada, mentre que l'AOD de l'AGE ha revertit les seues tendències inicials i mostra un pes cada vegada menor d'ajuda vinculada.

Harmonització: coordinació, planificació i complementarietat

El principi d'harmonització apunta a la necessitat de coordinació dels donants de manera que reduïska els costos de gestió de l'ajuda, per a la qual cosa s'haurà d'avançar en sistemes conjunts de planificació, finançament i execució dels programes d'ajuda. "Els donants coordinaran les seues activitats i minimitzaran el cost que fins ara ha suposat el subministrament d'ajuda als països receptors, mitjançant l'harmonització dels procediments de planificació, finançament i execució dels programes d'ajuda" (CONGDE/Campanya del Mil·lenni, 2008). La Declaració de París proposa l'avanç en l'ús de disposicions i procediments comuns per a reduir els costos de gestió associats a la disparitat de mecanismes i procediments de concessió i justificació de fons d'AOD, i promou la realització d'accions coordinades per part dels donants en les missions sobre el terreny i la realització d'estudis i anàlisis de manera conjunta per a evitar la duplicitat i la sobrecàrrega de treball als països receptors de l'ajuda.

⁷⁸ El model actual, conegut com a cadena de l'ajuda, i els problemes derivats del mateix es troben descrits en Martínez, I. (2007) La cooperació no gubernamental espanyola en Perú. Estudis i Informes ICEI, núm. 1, ICEI-UCM, Madrid; Martínez, I. i Sanahuja, J.A. (2009). La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada española de España. Fundació Carolina-CeALCI, DT 38, Madrid.

En el model d'ajuda de la cooperació descentralitzada, que es defineix per la multiplicitat d'actors, la coordinació és sens dubte un element indispensable per a l'avanç en l'harmonització de procediments. Si a això s'afegixen els escassos recursos de bona part dels actors de la cooperació descentralitzada, l'harmonització es convertix, a més, en un mecanisme necessari per a superar les limitacions institucionals que individualment manifesten. La coordinació ha de partir d'una premissa prèvia de col·laboració i no de supeditació d'uns actors a uns altres, i ha d'assumir l'eficàcia de la cooperació per al desenvolupament com una responsabilitat compartida, per a superar els interessos individuals i apostar pel valor agregat dels diferents actors de la cooperació descentralitzada (Martínez y Santander, 2011; Martínez y Sanahuja, 2009).

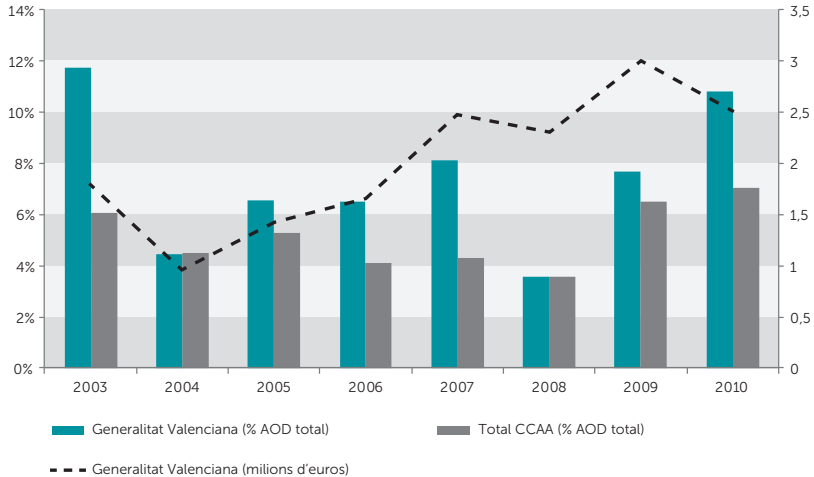
Fer efectiva la coordinació requerix d'espais apropiats. En el cas de la Comunitat Valenciana hi ha diferents òrgans de coordinació descrits i analitzats en el capítol sis d'este estudi. En relació amb la seua eficàcia en matèria de coordinació, els resultats de la Comissió Interterritorial i Interdepartamental fins la data han estat més que escassos, mentre que el CAHE, a pesar de les seues fortaleses, es troba des de fa anys estancat i amb un futur incert. En tots ells el seu marcat caràcter polític, sense equips o comissions de treball tècnic adscrites, així com el paper predominant i en ocasions directiu de la Generalitat, ha condicionat i limitat la seua efectivitat. D'altra banda, l'absència d'una agenda de treball comú i la indefinició de la política de cooperació de la Generalitat, amb constants vaivens quant a les seues prioritats i objectius i la seua relació amb la resta d'actors, han impedit consolidar processos de coordinació estables i efectius.

La cooperació descentralitzada de la Comunitat Valenciana es caracteritza per comptar amb un únic donant, la Generalitat, que suposa més del 85% del total de l'AOD, i més de seixanta entitats provincials i locals que compten amb uns recursos econòmics i humans limitats. En este marc el paper de la Generalitat Valenciana resulta determinant com a entitat amb capacitat per a impulsar processos de coordinació i destinar recursos precisament a aquells àmbits en els quals les entitats locals i provincials troben més limitacions. A pesar d'això, la Generalitat a penes ha dedicat recursos a estos treballs, ni ha promogut la realització d'estudis que permeten avançar en eixa direcció, tot això en contrast amb les actuacions i iniciatives que en comunitats autònomes amb pressupostos similars de cooperació s'han portat a terme.

Esta falta d'inversió en millores de la gestió de l'AOD valenciana contrasta amb l'evolució de les despeses de funcionament de la Generalitat, que s'han incrementat progressivament i han passat de poc més d'un milió d'euros el 2003 fins els 2,51 milions d'euros el 2010, amb un màxim el 2009 de tres milions d'euros. Com s'observa en la gràfica 56, amb l'excepció dels anys 2004 i 2008 en què els percentatges es van mantindre en valors propers a la mitjana de les comunitats autònomes, la resta d'anys la Generalitat ha dedicat a sufragar les seues despeses de funcionament uns percentatges de la seua AOD molt superiors a la mitjana autonòmica.

Gràfica 55

Evolució despeses de funcionament de la GV/mitjana CCAA en % i xifres absolutes.



Font: DGPOLDE

Si es compara amb les comunitats autònomes amb pressupostos similars, la Generalitat oferix, per al període 2005-2010, unes despeses de funcionament equivalents al 7,20% de la seua AOD, mentre que el País Basc se situa en un 3,01%, Navarra en un 2,76%, la Comunitat de Madrid en un 5,21% i Castella-la Manxa en un 4,53%. L'evolució anual en les dades de DGPOLDE per a les CCAA mostra algunes variacions importants quant a despeses de funcionament, per això no pot descartar-se certa falta d'homogeneïtat en les comunitats a l'hora de reportar estes despeses. En el cas concret de la Generalitat Valenciana les xifres mostrades en la gràfica 55 reflectixen les despeses de gestió informades pel PACI a les quals s'han sumat algunes aportacions que venien reflectides com a subvencions a ONGD. Concretament, es tracta de subvencions concedides a fundacions dependents de la Generalitat, la presidència de les quals recau en el conseller amb competències en matèria de cooperació, que han assumit mitjançant estes concessions la contractació de part del personal adscrit al programa de cooperació de la Generalitat⁷⁹.

Els avanços en matèria d'harmonització de procediments van arrancar amb força a partir de l'any 2000 amb la posada en marxa de dos instruments de coordinació: el CAHE i REPROCODO⁸⁰. En este últim cas es tractava de posar en funcionament un sistema comú per al seguiment dels projectes de cooperació finançats per les diferents administracions públiques de la Comunitat. La iniciativa va partir de la Generalitat i bona part de les entitats locals van assumir i van adaptar-ne els formularis, i van transposar part de la normativa de presentació i justificació

⁷⁹ S'han computat com a despeses de funcionament les aportacions realitzades a la FFDDHH el 2009 i FUNDAR el 2010.

⁸⁰ Explicada en el capítol quatre, marc normatiu de les entitats locals.

de subvencions de la Generalitat amb la finalitat de crear un registre únic de projectes. La proposta va ser abandonada per part de Generalitat dos anys després d'impulsar-la, sense que l'aplicació informàtica arribara a estar operativa. En l'actualitat es dona la paradoxa que hi ha certa homogeneïtat de procediments administratius entre les principals entitats locals i provincials valencianes, però a pesar d'això no disposen de mecanismes per a compartir esta informació, mentre que la Generalitat, impulsora de tal procés, ha modificat substancialment les seues disposicions i s'ha allunyat de l'harmonització amb les entitats locals. D'altra banda, la iniciativa va respondre a una decisió unilateral per part de la Generalitat, sense el necessari treball previ amb els agents de cooperació, i amb una clara tendència al control derivada de certa desconfiança cap als agents de cooperació, on la simplificació i uniformització de procediments per a millorar l'eficàcia de l'ajuda era una prioritat de segon nivell. D'esta manera les entitats locals es van dotar d'uns procediments per a la presentació i justificació de projectes que no es corresponen ni amb les seues capacitats de gestió ni amb els seus volum de finançament, la qual cosa genera l'efecte contrari a l'esperat, és a dir, incrementa la càrrega administrativa i burocràtica mitjançant un sistema que no s'adapta a les característiques de proximitat i relació directa amb els agents de cooperació que hauria d'haver permés mecanismes més àgils i simplificats de gestió.

Pel que fa al CAHE, encara que inicialment sí que va permetre millorar la coordinació i facilitar la sol·licitud d'ajudes d'acció humanitària, no es va avançar en aspectes claus per a una gestió àgil i unificada de fons, i cada entitat va mantindre els seus propis sistemes de finançament i justificació individualitzats. A pesar de la identificació de tals debilitats i la seua inclusió en la planificació de la Generalitat des de l'any 2004, la Generalitat mai no ha mostrat la voluntat suficient per a culminar el procés i més prompte ha marcat distàncies amb l'adopció d'una actitud directiva i una tendència cap a la presa de decisions unilaterals que afeblix les funcions del CAHE.

En matèria de planificació, com s'ha assenyalat, només la Generalitat, l'Ajuntament d'Elx i l'Ajuntament de València han elaborat documents de planificació. Diverses entitats locals assumixen les prioritats geogràfiques i sectorials de la Generalitat, la qual cosa suposa en certa manera un avanç en la coordinació i un principi d'apropiació per part de les entitats locals de la planificació autonòmica. En l'àmbit de la Comunitat Valenciana, on la Generalitat té un pes específic significatiu, semblaria lògic avançar cap a una planificació conjunta de l'AOD valenciana. Per a això seria necessari un canvi de plantejament per part de la Generalitat per tal de superar la individualitat i les tendències directives recents per a donar pas a una concepció en la qual la coordinació se sustente en processos col·lectius de reflexió i presa de decisions tot considerant la necessitat d'avançar cap a una política de cooperació autonòmica amb un ampli consens i participació dels agents de cooperació. La planificació conjunta, que hauria de partir d'un estudi previ de la cooperació valenciana i d'un procés de participació adequat, hauria de contribuir a establir un nou model, més coherent i complementari, amb processos de responsabilitat mútua i per tant orientat a l'intercanvi d'informació, l'aprenentatge i la millora de la qualitat. En este marc haurien de compartir-se i establir-se mecanismes eficaços d'avaluació de l'ajuda i coordinació sobre el

terreny, i això supliria algunes de les principals carències de les entitats locals i enfortiria la transparència i el feble sistema de rendició de comptes de l'AOD valenciana actual.

D'altra banda, la complementarietat en les accions de desenvolupament que pareixia tindre certa importància en els primers anys de la cooperació descentralitzada de la Comunitat s'ha anat diluint amb el pas dels anys. Les bases de convocatòria d'educació per al desenvolupament de la Generalitat prioritzaven el finançament d'aquells projectes que comptaren amb finançament municipal, i així es generava una dinàmica positiva de suport i reforç a les accions impulsades per les entitats locals. D'esta manera una administració amb recursos importants, però amb una base social dispersa i una relació menys directa amb la ciutadania, reforçava accions d'educació i sensibilització seleccionades per les entitats locals i, per tant, amb una major proximitat i una relació directa amb la població, en una col·laboració que aprofitava les capacitats i fortaleces dels dos actors. Per la seua banda, les entitats locals, amb escasses i puntuals excepcions, han mostrat una tendència cap al cofinançament de projectes de desenvolupament que comptaren amb recolzament d'altres entitats locals, governs autònoms o l'AECID. En este cas, les entitats locals, amb limitacions importants per a donar suport per si soles a projectes de certa envergadura i realitzar funcions decisives per a verificar i assegurar l'impacte de les accions, cobrien este buit mitjançant la suma d'aportacions o les funcions de seguiment i avaluació que administracions superiors sí que poden proporcionar. Encara que d'alguna manera les entitats locals intenten mantindre en la pràctica esta complementarietat en el finançament d'accions de desenvolupament, esta lògica no s'ha concretat ni en disposicions normatives ni en l'establiment d'acords de coordinació amb altres actors de la cooperació descentralitzada. Per la seua banda, la Generalitat Valenciana va suprimir el 2001 de les seues bases de convocatòria d'educació la prioritzaació d'accions donades per entitats locals, i eliminava així una de les disposicions tendents a la complementarietat.

Especialització

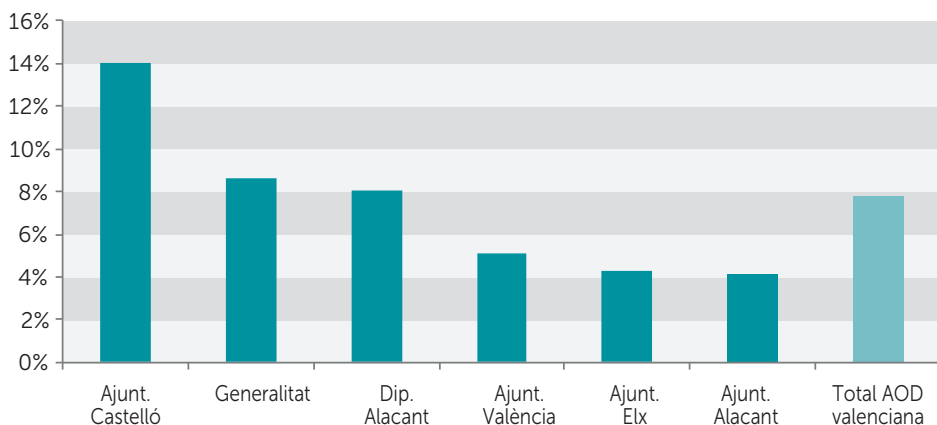
La creixent heterogeneïtat i diversitat de donants implica interessants potencialitats per al sistema d'ajuda. En este sentit, el Codi de Conducta sobre la Complementarietat i la Divisió del Treball, aprovat el 2007 per la UE, pretén configurar un sistema de cooperació més ordenat, racional i eficaç, en el qual els donants avancen cap a una certa especialització sectorial i geogràfica a partir de les diferents experiències i capacitats atresorades. En coherència amb este acord adquirix una rellevància especial el fet que els actors descentralitzats concentren la seua activitat de cooperació en aquells àmbits en els quals la seua especificitat sembla conferir-los un clar valor afegit. Entre els quals destaquen el sector de *Govern i Societat Civil*, analitzat anteriorment, i l'àmbit de l'educació per al desenvolupament, on la cooperació descentralitzada presenta avantatges comparatius relacionats amb la proximitat i l'accés a la ciutadania.

Quant a l'educació per al desenvolupament, la cooperació valenciana va dedicar a este sector d'intervenció el 7,76% de l'AOD desembossada en el període

2005-2010 (gràfica 56). L'Ajuntament de Castelló (14,02%) va ser el que més pes va atorgar dins de la seua AOD a este àmbit de treball, seguit, ja amb un pes més reduït, per la Generalitat de València (8,58%) i la Diputació d'Alacant (8,02%). Per la seua banda, els ajuntaments de València (5,11%), d'Elx (4,25%) i d'Alacant (4,11%) van destinar a l'educació per al desenvolupament quantitats sensiblement inferiors.

Gràfica 56.

Pes de l'educació per al desenvolupament en diversos actors de la cooperació valenciana (2005-2010)



Font: DGPOLDE

A partir d'estes dades es pot concloure que el suport a les accions d'educació per al desenvolupament es troba lluny de ser considerat un àmbit estratègic per als actors de la cooperació valenciana, i només tres actors es troben en la forqueta del 8/10%, dels quals sols un supera el 10% establert en el Pacte Valencià Contra la Pobresa.

D'altra banda, només l'Ajuntament de Castelló i l'Ajuntament d'Elx han dissenyat programes propis d'educació per al desenvolupament. En el cas de l'Ajuntament de Castelló, centrat en educació formal, i en el cas d'Elx amb un plantejament més ampli que abasta accions de formació per al professorat, accions de sensibilització i cursos d'educació per al desenvolupament. Els dos programes naixen des d'una concepció molt participativa, la qual cosa contribueix a millorar el seu impacte i la implicació de la ciutadania. La Generalitat compta amb un programa propi d'educació i sensibilització que davall el nom genèric de Solidària inclou tallers, exposicions, concerts i una jornada de reflexió. Este programa ve realitzant-se des de l'any 2001 i inclou activitats en diversos municipis de la Comunitat.

Amb excepció dels programes citats, que permeten una continuïtat i estabilitat en les activitats, la pràctica totalitat d'accions d'educació per al desenvolupament continua limitada per un finançament a curt termini i l'absència d'una planificació estratègica dels actors de cooperació, dos factors que, en un àmbit de treball que pretén la transmissió de valors i la presa de consciència i implicació de la ciutadania, resulten condicionaments sobre l'eficàcia i l'impacte de les accions realitzades.

En l'actualitat, i a pesar de les carències de la cooperació valenciana, alguns dels actors valencians de cooperació han desenvolupat i acumulat experiències interessants en la gestió de la seua AOD. Partint d'esta realitat, i tenint present la asimetria i les diferents capacitats dels donants valencians, resulta necessari que s'assumeixca la necessitat d'avançar en les línies que marca l'agenda internacional i es promoga una major especialització i complementarietat en les accions de cooperació.

9 Conclusions

A. MARC INSTITUCIONAL

Un mapa de la cooperació asimètric

1. El mapa de la cooperació valenciana es caracteritza per una gran asimetria entre els actors que el componen. Esta desproporció entre actors es reflectix en el terreny econòmic, on un sol donant, la Generalitat, aporta al voltant del 85% del total de l'AOD valenciana, i en la capacitat institucional, on al voltant de seixanta entitats locals amb pressupostos limitats a penes disposen de capacitats per a la gestió de la seua AOD.
2. Encara que si s'atén la seua gènesi la cooperació valenciana pot considerar-se pionera dins del context de la cooperació descentralitzada espanyola –any 1989 en el cas de la Generalitat, constitució del FVV el 1992 i mitjans dels noranta per a bona part de les EELL–, el seu nivell de desenvolupament i cohesió institucional es troba en l'actualitat molt allunyat dels nivells assolits per altres comunitats autònomes.

Inestabilitat i escàs desenvolupament institucional

3. El Programa de Cooperació de la Generalitat ha mostrat poca estabilitat institucional, i ha patit canvis successius quant a la seua ubicació i rang dins de l'administració, incloent-hi la frustrada creació de l'AVCD el 2003. Una altra constatació de la seua inestabilitat és la renovació constant del personal directiu, equip funcional i personal tècnic assignat al programa de cooperació. Tot això ha impedit, a pesar del desenvolupament formal d'un complet marc normatiu, de planificació i de coordinació de la seua AOD, i de l'elevat pressupost dedicat a despeses de gestió –molt per damunt de la mitjana del conjunt de les CCAA–, la definició d'una política de cooperació coherent, amb vocació de continuïtat i sustentada en documents tècnics de qualitat.
4. Del conjunt d'entitats de caràcter local, només l'Ajuntament d'Elx ha avançat positivament en la creació d'un marc institucional de gestió de l'ajuda. La consolidació del seu programa de cooperació destaca en relació amb la resta d'actors valencians i és un referent quant a estabilitat, participació social i articulació d'una política municipal de cooperació i educació per al desenvolupament. A pesar d'això, les previsions per a l'any 2012, amb

la dràstica reducció del pressupost del programa de cooperació, semblen mostrar canvis profunds en la política de cooperació de l'Ajuntament d'Elx, que posen en risc els avanços assolits fins ara.

5. Per la seua banda, el FVS ha aconseguit cert grau d'estabilitat en les seues línies de treball i ha estat capaç d'aglutinar un nombre significatiu d'EELL valencianes. Amb tot, el seu desenvolupament institucional pot considerar-se menor a l'assolit per altres fons de cooperació de l'Estat espanyol. En l'actualitat el FVS està estudiant la millora de les seues polítiques de cooperació, la qual cosa apunta, entre altres qüestions, a una actualització d'estatuts i a l'enfortiment de la seua estructura amb la creació d'un consell de tècnics municipals que donen major solidesa a la seua relació amb les administracions associades.

B. EVOLUCIÓ DE L'AOD VALENCIANA

Volatilitat i reducció de les aportacions

6. Entre 2005 i 2008 l'AOD valenciana va pujar dels 27,07 als 72 milions d'euros. No obstant això, ha experimentat una constant reducció des del 2009, i s'ha situat en els 27,58 milions d'euros el 2010. Això va representar un increment del pes de l'AOD sobre el pressupost del 0,20% al 0,43% entre el 2005 i el 2008, per a descendir fins el 0,16% el 2010. Esta tendència s'agreuja el 2011, on cau a 18,22 milions, i el 2012, on l'AOD valenciana podria descendir fins els 16,18 milions d'euros, una xifra que suposaria una severa reducció de l'esforç pressupostari que a penes arribaria el 2012 al 0,06%.
7. En el cas específic de la Generalitat, l'AOD va experimentar un progressiu increment entre 2003 i 2007 –dels 15,27 als 30,62 milions d'euros–, que es va veure aguditzat el 2008, en arribar a la xifra de 64,81 milions d'euros. Però s'ha produït una dràstica reducció en els anys següents, tot situant-se en 23,24 milions d'euros el 2010. Les previsions per al 2011 indiquen una inversió de 15,43 milions d'euros, que es reduiria el 2012, en el millor dels casos, fins els 14,11 milions d'euros. En termes relatius, esta evolució significa passar del 0,17% al 0,23% entre el 2003 i el 2007, un increment brusc de fins el 0,46% el 2008, per a caure fins el 0,16% el 2010. Les xifres del 2010 es troben molt lluny del 0,7% establert en la LVCD i per davall de la mitjana de les CCAA que se situa el 2010 en un 0,22%. Les previsions per al 2011 i el 2012 apunten a xifres per davall del 0,12% del pressupost de la Generalitat.

Pèrdua de pes de l'AOD valenciana en el context espanyol

8. En tot cas, l'AOD de la Generalitat Valenciana ha descendit des del 2009 a un ritme més acusat que el de la resta de la cooperació autonòmica. Així, si el 2008 el 14% de la cooperació autonòmica espanyola era atribuïble a la Generalitat Valenciana, el 2010 esta xifra havia caigut fins el 6%. Les previsions per al 2011 i sobretot per al 2012 apunten a un major descens.

9. Este mateix descens pot assenyalar-se respecte a l'AOD per càpita aportada per la Generalitat. Amb l'excepció de l'any 2008, que es va situar lleugerament per damunt de la mitjana autonòmica, en el període 2002-2010 sempre va estar situada per davall, i s'arriba a la seua major diferència l'any 2010 amb una aportació de 4,55€/hab., mentre que la mitjana autonòmica se situa en els 10,07€/hab.
10. Quant a les EELL valencianes amb pressupostos en matèria de cooperació, l'esforç agregat de les seues aportacions en relació amb els seus respectius pressupostos se situa per al període 2005-2010 en un 0,21%, i és el 2008 l'any que trenca la constant en situar-se en un 0,31%. Per damunt d'esta mitjana s'han situat l'Ajuntament d'Elx, amb un 0,39%, l'Ajuntament d'Alacant, amb un 0,35%, i la Diputació d'Alacant, amb un 0,27%. L'Ajuntament de Castelló s'ha mantingut en la mitjana, mentre que l'Ajuntament de València, amb un 0,13%, i la Diputació de Castelló, amb un 0,12%, se situen molt per davall d'esta quantitat⁸¹.
11. L'ajuda desembossada per les entitats locals valencianes ha mostrat una evolució molt irregular, i ha arribat al seu màxim anual en els 7,47 milions d'euros de l'any 2008. A partir del 2009 inicia un important descens i cau fins els 4,13 milions d'euros el 2010. Una tendència negativa que pareix aguditzar-se de manera molt marcada el 2011 i el 2012, on l'AOD de les entitats locals valencianes podria caure fins els 2,79 i els 2,07 milions d'euros, respectivament. Estes previsions col·locarien l'esforç mitjà de les EELL valencianes amb aportacions en AOD a penes en un 0,12% dels seus pressupostos.

Les ONGD, principals gestors de l'AOD valenciana

12. Les ONGD van ser els principals actors en la canalització de l'AOD valenciana durant el període 2005-2010, en què van gestionar més de quatre cinques parts dels recursos desembossats. Amb lleugeres variacions, això és comú a les diferents administracions que integren la cooperació valenciana, la cooperació directa se situa en un 7,26% del total de l'AOD i es concentra de manera exclusiva en accions d'EpD i despeses de gestió. Només l'Ajuntament d'Elx ha mostrat una evolució diferent tot incrementant la seua gestió directa fins el 20% l'any 2010 i incloent accions de cooperació per al desenvolupament.
13. Tot i ser també un tret compartit pel conjunt dels actors, l'ajuda valenciana es concentra de manera majoritària en Amèrica Llatina –que rep el 58% del total– i en els països de renda mitjana, als quals es dirigixen quasi dos terços dels recursos desembossats en el període 2005-2010.

⁸¹ Diputació de València no ha facilitat dades a la FEMP, per la qual cosa no pot oferir-se informació referent a això.

C. MARC NORMATIU

Generalitat

Un marc normatiu inestable i poc cohesionat

14. La Generalitat aprova la seua Llei de Cooperació en febrer del 2007, dihuit anys després d'iniciat el seu programa de cooperació i relativament tard respecte a la resta de les CCAA. Encara que en l'actualitat compta amb un ampli marc normatiu, la seua creació s'ha concentrat en a penes tres anys, amb un procés de reflexió, diàleg i consens molt baix, la qual cosa ha donat lloc a un sistema de regulació poc cohesionat, coherent i sense una jerarquia clara entre les diferents disposicions. Tot això crea una gran inestabilitat que es manifesta en les successives modificacions que de manera arbitrària i pràcticament cada any alteren aspectes fonamentals de la gestió de l'ajuda.
15. La LCDCV constituïx la base sobre la qual s'assenta i desenvolupa el marc normatiu i institucional de la cooperació de la Generalitat Valenciana; determina aspectes fonamentals com ara els objectius, modalitats i instruments de gestió i planificació de l'ajuda; planteja un model teòric adequat per a la coordinació de l'ajuda i legitima la participació dels diferents agents socials en gestió de l'ajuda. Tots estos aspectes positius queden entelats per les greus carències del text legal, com ara l'escàs paper de *Les Corts* en la definició i el control de les polítiques de cooperació, l'exclusió del principi de coherència i del reconeixement dels criteris del CAD en la consideració de l'AOD valenciana i la falta de mecanismes adequats per al control, l'avaluació, la informació i la transparència sobre la gestió i l'impacte de la cooperació valenciana. Estes importants debilitats són el resultat d'un plantejament que ha possibilitat un funcionament de la cooperació de la Generalitat poc consensuat, altament discrecional i amb un sistema de rendició de comptes ineficient.
16. Encara que en juliol del 2010 la Generalitat va aprovar la Llei reguladora de l'estatut de les persones cooperants valencianes, la falta de dotació pressupostària i la falta de reglamentació del Registre Autonòmic de les Persones Cooperants que hauria de crear-se en el termini de sis mesos després de l'aprovació de la llei impedeixen que les disposicions previstes puguen ser objecte d'aplicació⁸².
17. La concessió i la gestió dels fons en matèria de cooperació per part de la Generalitat es regulen d'acord amb el Decret 135/2010, que va substituir el Decret 201/1997, este últim va estar vigent, a pesar de les seues evidents limitacions, durant tretze anys. A pesar que es tracta d'un text amb un articulat extens que regula amb bastant concreció els procediments administratius de concessió i justificació de les ajudes, una anàlisi més

⁸² Informació facilitada pel subdirector general d'Integració i Cooperació de la Generalitat en l'entrevista mantinguda el 24 de gener del 2012.

detallada del Decret 135/2010 permet identificar importants carències que no contribuïxen a fixar un marc normatiu coherent i estable. L'establiment de criteris concrets i específics per a les diferents línies de subvenció –com ara la tipologia d'agents de cooperació a què es dirigixen; l'experiència i capacitat financera requerida per al concurs i l'accés a les diferents modalitats (programes, projectes i microprojectes); la duració de les accions i els màxims de finançament; i la determinació dels plans directors com a marcs d'obligada referència han quedat fora de l'articulat o no han estat degudament regulats, de tal manera que s'ha deixat passar l'oportunitat d'establir uns instruments veritablement operatius, adequadament jerarquitats i tendents a crear un marc normatiu coherent i estable alineat amb unes polítiques de cooperació prèviament definides.

18. L'ampliació i la millora dels textos de les bases anuals de convocatòria de subvencions han permés una regulació adequada del procés de concessió de subvencions, tant en la seua tramitació administrativa com en els terminis i mecanismes de justificació. D'esta manera les diferents ordres de convocatòria han cobert els buits que fins el 2010 tenia el Decret de Bases 201/1997. De la mateixa manera, l'establiment, en els últims anys, d'un calendari estable d'obertura de la convocatòria de subvencions resulta positiu i facilita la planificació dels diferents agents de cooperació.
19. Les diverses ordres de convocatòria inclouen anualment la descripció de prioritats geogràfiques, horitzontals i sectorials, fixen l'objecte subvencionable (tipus d'intervenció i modalitats de projectes) i determinen el tipus d'agent amb capacitat per a concórrer a cadascuna de les línies de subvenció. Tots estos aspectes, atesa la seua importància, haurien de formar part d'una normativa més estable, com ara el decret de bases, que evitara modificacions anuals. En el mateix sentit, l'alineació de les bases de convocatòria amb els documents de planificació hauria d'obeir a una relació jeràrquica, de manera que les convocatòries se circumscrigueren i remeteren als plans directors en els quals s'inscriuen.

Imprevisibilitat dels mecanismes de concessió

20. Les successives i substancials variacions incloses en les bases de convocatòria respecte als màxims subvencionables per entitat i per projecte, així com els percentatges i quantitats assignats a alguns components dels projectes, situen les bases anuals en un marc d'escassa predictibilitat, la qual cosa dificulta no només una correcta planificació per part dels agents de cooperació, sinó una gestió de l'AOD més d'acord amb les prioritats i els principis de concentració, millora de l'eficàcia i impacte de l'ajuda que estableixen els plans directors i la mateixa LCDVV. D'altra banda, el Decret de Bases 135/2010 hauria d'haver permés fixar tots estos aspectes per a garantir un marc estable i coherent a partir del qual les ordres de convocatòria regularien exclusivament qüestions operatives i funcionals del procés de concessió d'ajudes.

21. Les importants modificacions incloses en les ordres de convocatòria i les línies de subvenció des de l'any 2006 s'han portat a terme sense un procés adequat de participació i reflexió, per la qual cosa en l'actualitat compten amb un escàs nivell de consens entre els agents de la cooperació valenciana i resulten poc ajustades a les necessitats i exigències del sector i en alguns casos contradictòries amb els documents de planificació de la cooperació de la Generalitat.
22. La concessió de subvencions mitjançant convocatòria pública resulta, almenys en el pla teòric, un instrument adequat per a la gestió de l'AOD en facilitar la seua distribució sobre la base de criteris objectius de qualitat de l'ajuda. No obstant això, la Generalitat ha recorregut a convocatòries públiques per a la concessió de fons a projectes o programes molt específics i/o clarament de caràcter institucional, cosa que resulta innecessària i posa en qüestió la mateixa concepció de lliure concurrència i competència que ha d'imperar en tota convocatòria pública. Un marc normatiu més coherent i previsible hauria de fixar amb claredat els criteris aplicables per al recurs a la concessió directa o a la convocatòria pública d'acord amb la naturalesa i el tipus d'accions subvencionables.

Escassa credibilitat i transparència dels processos d'avaluació prèvia

23. A pesar que les ordres anuals inclouen un article descriptiu del procés d'avaluació prèvia dels projectes, no s'hi han inclòs, ni annexat, les taules o barems aplicables per a l'assignació de puntuacions. Este fet resta transparència a tot el procés de concessió. En este sentit cal destacar la peculiaritat de la convocatòria d'AH, que en els dos primers anys d'aplicació assignava l'avaluació prèvia de manera exclusiva als serveis tècnics de la DGC. D'altra banda, a pesar que la Generalitat es reserva l'assignació de fins a vint punts en la valoració de les entitats que concuren a les convocatòries, no s'ha elaborat ni publicat un barem per a la seua distribució d'acord amb uns criteris objectius i contrastables.
24. Un aspecte decisiu en el procés de concessió de subvencions, i que ha resultat controvertit i fortament criticat pels agents de cooperació, ha sigut el sistema de contractació de les empreses externes responsables de l'avaluació prèvia dels projectes. Encara que la Generalitat realitza esta contractació mitjançant concurs públic, la concessió a partir de l'any 2008 a empreses sense experiència en el sector i procedents d'àmbits aliens a la cooperació ha dut les organitzacions a sol·licitar la modificació del sistema actual, per a incloure-hi uns criteris objectius prèviament consensuats en el consell de cooperació que instauren un sistema més transparent i que garantisquen una major qualitat tècnica en els processos d'avaluació prèvia.

Les entitats locals i provincials

Un marc legal escàs i poc adaptat a les necessitats de la cooperació

25. Les entitats locals i provincials no disposen d'una legislació general per a la gestió dels seus programes de cooperació i es troben amb importants limitacions que els imposa el marc normatiu aplicable a les EELL. Les bases anuals de convocatòria de subvencions constitueixen l'única regulació de la qual s'han dotat les entitats locals per a la concessió d'ajudes en matèria de cooperació.
26. La majoria d'EELL i diputacions de la CV compten amb unes bases anuals similars⁸³ que són el resultat del procés d'harmonització impulsat per la Generalitat l'any 2000. Encara que un aspecte positiu d'este procés ha estat la uniformització de formularis i documents per a la presentació de sol·licituds a diferents entitats, l'adopció del model de la GV ha suposat un elevat nivell de burocratització poc coherent amb el volum de fons disponibles i les reduïdes quantitats subvencionades, i allunyat de les possibilitats que la proximitat de les EELL amb els agents de cooperació permetria.
27. Les convocatòries de subvencions es dirigeixen de manera exclusiva a ONGD i en general no inclouen una prioritització geogràfica ni sectorial. La inclusió de barems i l'assignació dels processos d'avaluació prèvia al personal tècnic municipal han dotat d'un alt grau de transparència el procés de resolució de subvencions.
28. Només tres entitats, els ajuntaments de Castelló, Elx⁸⁴ i València, han creat convocatòries específiques per a projectes d'educació per al desenvolupament.
29. Encara que hi ha hagut bastant consens en l'elaboració de les bases de les EELL, els seus continguts continuen excessivament centrats en el control administratiu, i s'establixen terminis i formes de justificació poc adequats a la gestió de projectes de cooperació i educació per al desenvolupament.
30. El FVS s'ha dotat d'un sistema més flexible i adaptat a les necessitats de la cooperació per al desenvolupament⁸⁵. Les seues bases per a la concessió de subvencions regulen aspectes bàsics, encara que la tendència cap a la gestió directa i el finançament cada vegada menor de projectes de manera indirecta no requereixen d'una major regulació.

⁸³ A partir de l'abandó de la Generalitat del procés d'harmonització iniciat el 2000, les EELL han anat incorporant, en alguns casos, modificacions que han generat diferències i reculades respecte als avanços assolits inicialment.

⁸⁴ Encara que només el 2010, anteriorment concedits mitjançant concessió directa i el 2011 dins de la convocatòria de desenvolupament.

⁸⁵ Els fons municipals de cooperació, constituïts com a associacions de municipis, naixen precisament amb la finalitat de permetre una gestió més flexible no limitada per la Llei d'Hisendes Locals que resulta d'obligat compliment als municipis.

D. LA PLANIFICACIÓ EN L'AOD VALENCIANA

31. Només la Generalitat, l'Ajuntament d'Elx i l'Ajuntament de València disposen de documents de planificació, encara que el seu objecte i nivell de desenvolupament són marcadament diferents.

Generalitat

Un primer cycle de planificació incipient i poc operatiu

32. La Generalitat inicia la seua planificació el 2004 amb l'aprovació del primer pla director per al període 2004-2007, i els respectius plans anuals del 2005, 2006 i 2007. Posteriorment s'aprovarà el segon pla director 2008-2011, que comptarà al seu torn amb tres plans anuals: PA2009, PA2010 i PA2011.
33. La Generalitat no disposa de planificació sectorial ni geogràfica, encara que haja utilitzat la terminologia de plans integrals d'intervenció per a alguns programes i projectes aprovats mitjançant concessió directa, la qual cosa ha dut a l'error en alguns estudis en assimilar aquells equivocadament a estratègies de país.
34. El primer PD04-07 s'aprova amb anterioritat a la LVCD i amb l'únic marc normatiu del decret de bases de regulació de transferència de fons en matèria de cooperació i les bases anuals de convocatòria. Es tracta d'un document molt general, sense una planificació real quant a prioritats sectorials o geogràfiques ni referències sobre les assignacions pressupostàries per instruments o modalitats de gestió de l'ajuda.
35. Els plans anuals d'este període són documents pràcticament idèntics, sense a penes incorporar aspectes programàtics i que permeten un alt grau de discrecionalitat en l'assignació de recursos i els mecanismes de gestió dels mateixos. Les úniques previsions econòmiques seran les assignacions pressupostàries anuals que en aprovar-se amb posterioritat a la publicació dels Pressupostos de la Generalitat, i en general després de la publicació de les convocatòries anuals, no oferixen cap informació significativa.
36. En este període de planificació només es concretarà la concentració del 70% de l'AOD de la Generalitat en vint-i-tres països prioritaris i l'aprovació de la LVCD el 2007, encara que la previsió era la seua entrada en vigor el 2004. Altres disposicions rellevants però que no van ser materialitzades, a pesar de la seua inclusió en diversos plans anuals, van ser la creació d'una fundació per a gestionar els fons d'emergència del CAHE; l'aprovació del Pla d'Acció Humanitària de la CV; l'elaboració i publicacions de memòries anuals de gestió; i l'elaboració d'avaluacions d'impacte per mostreig dels projectes subvencionats per la Generalitat.⁸⁶

⁸⁶ Encara que van arribar a realitzar-se algunes avaluacions, estes no van ser publicades,

El segon període de planificació: avanç discursiu i carències en la seua aplicació

37. El segon període de planificació, amb el PD08-2011, mostra importants millores respecte al període anterior, encara que de nou la falta de concreció tant de prioritats geogràfiques i sectorials com de projeccions pressupostàries per instruments i modalitats de gestió torna a mostrar la indefinició de les polítiques de cooperació i a permetre un alt grau d'inestabilitat i de discrecionalitat, que seran els trets principals de l'AOD de la Generalitat.
38. Les úniques previsions d'assignacions pressupostàries del programa de cooperació s'inclouen en els respectius plans anuals. En tots ells s'assenyala la dotació per una suma corresponent al 0,7% del pressupost de la Generalitat. No obstant això, l'execució real mai no ha arribat a esta quantitat i ha descendit de manera accelerada des de l'any 2008, el 2010 va quedar en a penes un 0,16%, amb una previsió de major descens per al 2011 i el 2012.
39. Les previsions fetes durant este segon període de planificació tenen a veure amb les disposicions de la LVCD que es desenvoluparan en el període: aprovació del Consell Valencià de Cooperació, de la Comissió Interterritorial; creació del Registre d'Agents de la Cooperació Valenciana i aprovació de l'Estatut del Cooperant de la CV; així com l'execució d'algunes accions relatives a processos d'avaluació: avaluació del CAHE, elaboració manual de gestió d'avaluacions i avaluació d'alguns projectes i programes impulsats per la Generalitat⁸⁷.
40. No obstant això, a pesar d'haver estat planificades, no es van arribar a tractar algunes de les previsions de major importància com ara la creació de l'entitat per a la gestió dels fons d'emergència del CAHE, el Pla d'Acció Humanitària⁸⁸, l'elaboració d'un sistema de seguiment i una metodologia per a l'avaluació de la cooperació valenciana, i la difusió de les avaluacions de projectes, programes i instruments realitzades per la Generalitat.
41. L'estudi comparatiu de la planificació de la GV respecte a altres CCAA amb trajectòria i pressupostos similars reflectix una clara debilitat dels documents de planificació de la Generalitat, amb unes distàncies importants. La definició de línies estratègiques, instruments i modalitats, així com l'assignació de pressupostos previsibles per a cadascuna d'elles, resulta més coherent i detallada en els plans de la cooperació navarresa, basca i catalana. Els plans, en estes comunitats, regulen de manera estable i previsible aspectes essencials en la gestió de l'AOD i en els criteris per a l'assignació dels recursos per regions, per sectors i per agents, mentre que el cas valencià

ni explicitat el sistema de mostreig utilitzat per a la seua selecció.

⁸⁷ A pesar d'haver-se dut a terme les avaluacions, estes no han estat publicades ni es troben accessibles. Tampoc no s'han definit processos d'aplicació de les recomanacions.

⁸⁸ Els dos ja previstos en el període anterior.

queda supeditat als constants canvis en els plans anuals o en les mateixes bases de convocatòria anual.

Una planificació sense la participació adequada

42. L'elaboració dels PD i els plans anuals s'ha portat a terme sense un procés adequat de participació i discussió amb els agents de cooperació. La seua aprovació definitiva, a penes un mes després del lliurament del primer esborrany elaborat per la GV, denota una falta d'interés per a facilitar la participació dels agents de cooperació, cosa que s'ha traduït en la falta de consens i la poca qualitat dels documents aprovats. A pesar d'això, i de les constants demandes dels agents de cooperació, els PD han inclòs afirmacions en les quals suggerixen un alt grau de participació i consens.
43. Les aportacions de major importància realitzades pels agents de cooperació per a la seua inclusió en els documents de planificació no han estat considerades per la Generalitat. Entre les quals destaca la necessitat d'una major concentració geogràfica; una millor concreció i claredat en els indicadors d'assignació sectorial i per instruments i modalitats d'ajuda; l'establiment de criteris i procediments transparents per a la concessió directa; la inclusió de criteris i transparència en tot el procés d'avaluació prèvia; l'elaboració d'una metodologia d'avaluació de la cooperació valenciana, l'establiment d'uns escenaris de finançament previsibles i l'adopció dels criteris del CAD per al còmput de l'AOD.

Avaluació limitada i escàs aprenentatge

44. La GV ha sotmés a avaluació els dos plans directors aprovats fins a la data⁸⁹. Encara que es tracta d'una decisió positiva, l'escassa socialització de l'avaluació del PD04/07, la seua falta de difusió i publicació, i el no establiment d'un procés per a l'aplicació de les recomanacions resten tota utilitat i aprenentatge a estos processos. L'aprovació del II Pla Director amb anterioritat a la presentació de l'avaluació del PD04/07 evidencia la nul·la utilitat concedida a este procés d'avaluació. L'avaluació del PD08/11 pot ser una oportunitat per a corregir la poca transparència i aprenentatge del procés anterior, però el nivell de participació en l'elaboració dels termes de referència i selecció de l'equip avaluador ha estat molt limitador i no s'ha establert el mecanisme que assegure la socialització i aplicació de les recomanacions resultants de l'avaluació externa que es realitza en l'actualitat.

Falta de voluntat política per avançar cap a una planificació conjunta

45. Encara que mai no va ser aprovat per la GV, durant el període 2005-2006 es va elaborar el Pla d'Acció Humanitària de la CV (previst en el PD04/07 i següents documents de planificació fins l'any 2011). El procés de redacció

⁸⁹ El PD2008/2011 està sent avaluat en el moment d'elaborar este estudi.

del mateix mitjançant dos grups de treball constituïts per personal tècnic de les EELL representades en el CAHE, i per ONGD especialitzades en AH membres de l'òrgan consultiu del CAHE i coordinats per personal tècnic de la GV, va ser sens dubte un dels escassos exemples d'elaboració d'una planificació de manera conjunta i consensuada entre actors i agents de cooperació valencians. Però la GV mai no va donar llum verda al document final elaborat, a pesar del temps i l'esforç dedicat per més d'una vintena de representants d'entitats locals, comitès d'organismes multilaterals, ONGD i universitats valencianes.

La planificació en les EELL i provincials

Elx com a excepció a l'absència de planificació a les entitats locals

46. Entre les entitats locals només l'Ajuntament d'Elx i el de València han elaborat documents de planificació. L'Ajuntament d'Elx disposa del marc de planificació més complet amb un Programa de Cooperació Directa, un Programa Municipal d'EpD i l'aprovació de plans de treball anuals. Per la seua banda, l'Ajuntament de València va incloure un planificació del programa de cooperació dins del seu Pla Nord Sud 2009-2011, encara que amb un abast i unes previsions molt incipients.
47. El Programa Integral de Cooperació Directa Guinea Bissau (PICDGB), aprovat el 1999 per l'Ajuntament d'Elx, constituïx un bon exemple de planificació, dissenyat amb criteris tècnics i un alt grau de participació i apropiació democràtica tant al país de destinació com entre la població il·licitana. El PICDGB compta amb una comissió de treball adscrita al CLC, i ha aglutinat finançament d'altres actors de cooperació com ara AECID i FVS, a més de suports d'entitats de caràcter privat, tot generant sinergies amb accions subvencionades mitjançant convocatòria o integrades en el programa municipal d'EpD. Este últim s'executa des de l'any 1998 i és executat de manera directa i amb la col·laboració de diverses ONGD presents en el CLC. Les temàtiques anuals i la seua programació són definides per un grup de treball del CLC després de la jornada de reflexió anual sobre la situació de la cooperació municipal.
48. L'Ajuntament de València elabora el primer document de planificació del seu programa de cooperació l'any 2009, integrat dins del Pla Nord Sud 2009-2011 (PNS09/11). Este document suposa un pas positiu, encara que incipient, per a millorar la qualitat de l'AOD de l'Ajuntament de València. Algunes de les carències d'este pla rauen en l'absència de mecanismes per a reduir la dispersió i atomització de les ajudes i promoure accions a mitjan i llarg termini; la falta de propostes per a una major coordinació i complementarietat amb altres actors de cooperació; i la no inclusió d'un sistema de rendició de comptes específic per al programa de cooperació. Finalment, resulta important assenyalar la necessitat d'una major obertura i participació dels agents de cooperació en la planificació de l'ajuda de l'Ajuntament de València, tot aprofitant una de les suposades potencialitats

de la cooperació descentralitzada: la proximitat i implicació de la ciutadania en la gestió de l'AOD.

E. PARTICIPACIÓ I COORDINACIÓ

Generalitat

Espais formals però sense continguts

49. La Generalitat compta amb un sistema complet d'òrgans de consulta i participació creats fonamentalment després de l'aprovació de la LVCD el 2007. Tres òrgans col·legiats adscrits a la Generalitat: Consell Valencià de Cooperació (CVC), Comissió Interdepartamental de Cooperació (CIDCD) i Comissió Interterritorial de Cooperació (CITCD); i un òrgan sense regulació jurídica com ara el Comitè Permanent d'Acció Humanitària i Emergència (CAHE) el decret de regulació del qual tramita en l'actualitat la Generalitat.
50. La Generalitat va crear el seu primer consell assessor en matèria de cooperació l'any 1989, tot coincidint amb el naixement del seu Programa de Cooperació. A pesar d'este inici prometedor, el funcionament d'este consell i la seua consideració per la mateixa Generalitat van disminuir progressivament, i es va convocar per última vegada l'any 2003. En abril del 2008 es crea l'actual Consell Valencià de Cooperació, que suposa un clar avanç respecte a la situació immediatament anterior on no hi havia cap òrgan formal de participació i consulta. A pesar d'això, el CVC mostra greus debilitats que reduïxen la seua capacitat de treball, qüestionen la seua independència i l'acosten més a una funció legitimadora que de debat i consens sobre les polítiques de cooperació, i és considerat de manera generalitzada com un òrgan inoperant respecte a les valuoses funcions que hauria d'assumir. Entre estes debilitats destaquen: la seua desequilibrada composició, amb un pes majoritari de representants del consell, amb només tres representants de la CVONGD; la seua escassa independència, amb el nomenament per part de la mateixa Generalitat de dèsset dels seus trenta-un membres; l'absència de representació de la pluralitat política de *Les Corts* i l'elecció per part de la Generalitat dels tres experts independents del consell.
51. La CITCD es crea el 2009 com l'òrgan de coordinació i col·laboració entre les diferents administracions públiques valencianes amb pressupostos en matèria de cooperació. Esta comissió, la representació de la qual tampoc no respon a un criteri de selecció dels seus representants, només s'ha reunit dues vegades des de la seua constitució i no disposa de cap pla de treball ni ha generat documents ni cap dinàmica que supose un avanç respecte a les necessitats i reptes de la cooperació valenciana en este àmbit.

52. Una cosa similar pot assenyalar-se respecte a la CIDCD, creada el 2007 per a la coordinació i col·laboració dels diferents departaments de la Generalitat. S'ha reunit només el 2009 i el 2010 i tampoc no consta la producció de cap document o la generació de dinàmiques de col·laboració i complementarietat entre diferents departaments de la Generalitat en matèria de cooperació.
53. Per la seua banda, el CAHE és un òrgan integrat per administracions públiques valencianes i entitats privades creat per impuls de la Generalitat l'any 2000 per a coordinar les seues actuacions en matèria d'ajuda d'emergència. A pesar de ser un òrgan pioner i creat amb la vocació de superar les limitacions de les administracions públiques per tal d'afrontar de manera àgil i coordinada les situacions d'emergència, en l'actualitat el CAHE ha renunciat a l'atenció de situacions d'emergència per a convertir-se en un club de donants on cada entitat manté els seus propis sistemes de concessió i justificació de les ajudes que es destinen fonamentalment a accions de reconstrucció i postemergència. El CAHE mai no ha avançat cap a la constitució d'un fons d'emergència ni l'aprovació d'un pla d'acció humanitària, a pesar que això estava inclòs en les previsions dels plans directors i anuals de la Generalitat des de l'any 2004. En l'actualitat el CAHE es troba en una situació complexa generada per les decisions unilaterals de la Generalitat (especialment en relació amb la crisi d'Haití), la seua incapacitat per a donar suport a accions d'emergència i el manteniment de la gestió individualitzada de cadascun dels seus integrants.

Entitats locals i provincials

Escasses experiències, però exitoses

54. D'acord amb la base de dades de DGPOLDE, només nou administracions valencianes (huit ajuntaments i una diputació) compten amb consells municipals de cooperació. Encara que la base de DGPOLDE no resulta exhaustiva, a la CV només un 15% de les entitats locals amb pressupostos de cooperació⁹⁰ disposaria de consell de cooperació, mentre que esta quantitat s'eleva al 42% en el cas del conjunt de l'Estat espanyol.
55. Del conjunt de consells locals existents destaca per la seua àmplia participació i les funcions assignades el CLC d'Elx, que ha articulat un sistema molt proper al model de cooperació descentralitzada amb un alt grau d'apropiació democràtica. Altres consells locals, com el d'Ontinyent, Quart de Poblet, Alacant, Aldaia⁹¹ i Petrer, han demostrat que la participació i implicació de les ONGD i la inclusió de representants dels diferents grups polítics municipals conferixen un nivell de transparència i d'implicació ciutadana que enforteix el sistema de gestió de les ajudes.

⁹⁰ No es comptabilitzen les entitats associades als fons de cooperació que no reporten directament dades a la FEMP.

⁹¹ En el cas de l'Ajuntament d'Aldaia no hi ha un consell local de cooperació, sinó que forma part de les competències del Consell de Benestar Social.

56. En casos com el d'Elx i Quart de Poblet, els consells de cooperació han proposat alternatives per a superar l'atomització i dispersió de l'ajuda, que constitueix una de les principals limitacions de la cooperació descentralitzada.

F. RENDICIÓ DE COMPTES EN L'AOD VALENCIANA

Una assignatura pendent

57. La rendició de comptes és una de les principals debilitats per al conjunt d'actors de la cooperació valenciana. En l'actualitat cap administració no elabora informes anuals de gestió, els mecanismes específics d'avaluació i difusió de resultats són insuficients i la rendició de comptes es limita als aspectes de justificació econòmica entre donant i agents de cooperació i a la informació reduïda a la visibilitat i en ocasions instrumentalització de l'ajuda.

Generalitat

Visibilitat i legitimació per a un sistema ineficient

58. La Generalitat arreplega entre els seus principis d'actuació la transparència i publicitat de les seues accions, però el tractament donat a la rendició de comptes es limita a la publicitat d'accions i de la justificació econòmica de les subvencions concedides, cosa prou allunyada de la concepció actual de la rendició de comptes en matèria de cooperació per al desenvolupament.
59. Resulta paradoxal que la Generalitat dedique quantitats importants a la difusió i visualització⁹² o el finançament d'avaluacions externes de projectes i instruments de cooperació i que no obstant això no haja articulat cap sistema per a garantir la transparència sobre què i com s'avalua la publicació i socialització de resultats, i la posterior adopció dels aprenentatges i lliçons apreses.
60. En este punt és necessari destacar que el context actual⁹³ de la cooperació de la Generalitat pareix confirmar la pertinència de les demandes realitzades des de fa anys pels agents de cooperació valencians, especialment la CVONGD, sobre la discrecionalitat i la falta de transparència en els processos de concessió d'ajudes i la inexistència d'uns mecanismes interns adequats i de control públic sobre la correcta gestió de l'AOD de la Generalitat. Encara que els baixos nivells de rendició de comptes i la inexistència de mecanismes adequats de control no conduïxen necessària-

⁹² La campanya publicitària sobre el pretés assoliment del 0,7% o la coneguda com a campanya de l'1% –extret de les convocatòries i convenis durant 2009 i 2010– en són un bon exemple.

⁹³ En el moment de redactar l'estudi la cooperació de la Generalitat està sent investigada judicialment on es troben imputats alts càrrecs, personal funcionari i representants de diverses fundacions i organitzacions.

ment a pràctiques fraudulentres, sí que generen un entorn facilitador per a això i plantegen majors obstacles per a identificar-les.

61. En relació amb els espais de participació facilitadors de processos públics de rendició de comptes, el sistema de la Generalitat s'ha mostrat extremadament limitat. L'exclusió de *Les Corts* de qualsevol funció de definició i control de les polítiques de cooperació, la inoperància –tant per la seua composició com per les funcions assignades– del CVC, la CITCD o el mateix CAHE apunten a la creació d'un sistema de participació més orientat a la legitimació que a la corresponsabilitat, control i transparència de la cooperació valenciana.

Entitats locals i provincials

Control i transparència, suficients; informació i aprenentatge, insuficients

62. Amb l'excepció de l'Ajuntament d'Elx i el FVS, cap de les entitats analitzades elabora informes anuals de gestió o publicacions similars. La informació pública es redueix a les corresponents insercions en diaris oficials o mitjans de comunicació de les convocatòries i resolucions.
63. A pesar de l'escassa producció documental, en la totalitat de les entitats analitzades hi ha un nivell de transparència en la presa de decisions bastant alt. El funcionament de consells de cooperació o de comissions informatives, així com la disponibilitat de l'accés a les avaluacions prèvies realitzades per personal tècnic municipal i la relació de proximitat generada entre ONGD i els departaments de cooperació municipals han garantit un nivell d'accés a la informació i una transparència prou alts.
64. El punt feble, a més de la producció documental, en relació amb la rendició de comptes es deriva en bona part de les mateixes debilitats de la cooperació descentralitzada. La sobrecàrrega de treball en poc de personal i la fragmentació i atomització de les ajudes de cooperació a penes permeten dedicar recursos a la planificació estratègica, el seguiment, l'avaluació i l'aprenentatge.

G. L'ÀOD VALENCIANA I L'AGENDA INTERNACIONAL DE DESENVOLUPAMENT

65. La nova agenda global de desenvolupament s'ha centrat de manera prou marcada en els Estats i ha dedicat una atenció menor a altres actors. Amb tot, la cooperació descentralitzada té importants responsabilitats que assumir, així com capacitats a aportar, al seu voltant.

Escassa atenció per part de la Generalitat, falta de capacitat a les EELL

66. La Generalitat Valenciana arreplega en els seus documents estratègics al·lusions al seu compromís amb l'assoliment dels ODM. No obstant això, l'AOD destinada a metes "relatives als ODM" ha patit un descens en els últims anys. Este descens s'aprecia de manera més acusada si s'atén la distribució sectorial de l'AOD de la Generalitat, on es veu una progressiva reducció del pes dels serveis socials bàsics. La tendència positiva es troba en el progressiu increment de l'AOD destinada a PMA, que en l'últim any analitzat es va situar en el 20%. Algunes EELL han mostrat una major tendència a la concentració en PMA que l'any 2010 s'ha situat en un 29% per a l'Ajuntament de Castelló i en un 25% en el cas d'Elx.
67. En qualsevol cas, l'AOD valenciana mostra una tendència bastant erràtica en la seua orientació als ODM. Davant l'absència de posicionaments estratègics clars i definits, les oscil·lacions registrades en la concentració de l'ajuda en els àmbits geogràfics i sectorials relacionats amb esta agenda tenen a veure, amb l'excepció de l'Ajuntament d'Elx,⁹⁴, fonamentalment amb l'evolució de les demandes realitzades per les ONGD.

Atomització i fragmentació creixents a la Generalitat

68. Pel que fa a l'eficàcia de l'ajuda, la cooperació valenciana es caracteritza per una forta fragmentació. En el cas de la Generalitat Valenciana s'aprecia una tendència a una reducció del finançament mitjà concedit per projecte, i augmenta el nombre d'intervencions registrades fins i tot en anys en els quals s'ha reduït l'AOD total. Mentre que el 2009 i el 2010 l'AOD desembosada va caure de 44,39 a 27,58 milions d'euros, el nombre d'intervencions es va incrementar de 486 a 495, la qual cosa va suposar una reducció de la quantia mitjana per intervenció dels 91.337 als 55.717 euros. Per la seua banda, les entitats locals, encara que amb una àmplia casuística, han mostrat en conjunt una tendència a l'increment de la quantia mitjana de les intervencions que financen.
69. De la mateixa manera, es detecta una marcada volatilitat en les ONGD que més fons reben anualment de la Generalitat Valenciana, així com una tendència a una major atomització entre elles: si el 2003 les vint ONGD que més fons rebien concentraven el 67,31% de l'AOD de la Generalitat, el 2010 només gestionaven el 36,26%. D'altra banda, la Generalitat ha mostrat una gran volatilitat quant a la continuïtat i concentració de l'ajuda entre les entitats més finançades, així en el període 2003-2010 s'alternen fins a un total de setanta-quatre organitzacions entre les vint més finançades i només quinze van rebre algun finançament tots els anys. Per contra, les EELL han mostrat una major continuïtat i concentració de la seua ajuda entre un nombre relativament

⁹⁴ Elx és l'única administració valenciana amb un programa de cooperació directa destinat a Guinea Bissau, país que forma part dels PMA.

reduït d'ONGD, la qual cosa en certa mesura pot mitigar els efectes negatius de l'atomització i fragmentació de l'ajuda.

70. Tot això afecta l'eficàcia i l'impacte agregat de la cooperació valenciana, i posa de manifest l'anteposició d'interessos polítics –com ara el manteniment d'unes bones relacions amb un major nombre d'ONGD, o l'oferiment de dades agregades suposadament positives: més projectes finançats cada any– als criteris de pertinència per a l'assoliment d'una política més eficaç i d'acord amb l'agenda internacional de l'ajuda.

Previsions d'AOD sistemàticament incomplides per la Generalitat

71. En este mateix sentit, la bretxa entre les previsions pressupostàries i l'execució real d'AOD a la Generalitat de València s'ha incrementat en els últims anys, la qual cosa ha afectat significativament la predictibilitat de la cooperació valenciana. Esta divergència entre previsions i execució real es dispara des de l'any 2007 i arriba a la seua major diferència, fins el moment, el 2010, amb una previsió d'acord amb el pla anual superior als huitanta milions d'euros i una execució real de vint-i-tres milions d'euros. La previsió per a l'any 2011, l'últim que compta amb un pla anual, resulta encara més negativa amb una execució que a penes arribaria al 18% dels huitanta-huit milions previstos en el Pla Anual 2011.

Esforços cada vegada menors per a la coordinació

72. La Generalitat Valenciana ha dedicat escassos esforços a millorar els nivells de coordinació amb altres actors de la cooperació valenciana, així com a millorar els procediments de gestió. Això contrasta amb l'increment progressiu que ha registrat en les seues despeses de funcionament, notablement superiors a les de la resta de donants autonòmics. En l'actualitat la coordinació i complementarietat entre actors valencians es troba sota mínims i amb una notable reculada respecte a tendències anteriors.

Cap a un nou model de cooperació descentralitzada

73. Millorar l'apropiació democràtica de l'ajuda suposa incrementar els nivells de participació de la societat civil i de les autoritats locals en la identificació de prioritats i en el disseny de les estratègies de desenvolupament dels països socis, així com buscar una major horitzontalitat en les relacions. També suposa una participació més efectiva de la societat civil del donant en la presa de decisions i en la conformació de la política de desenvolupament. En este sentit, la cooperació valenciana presenta importants deficiències i marges de millora respecte a la incorporació de la veu de la societat civil, i el paper atribuït a actors clau com ara la Coordinadora Valenciana d'ONGD en l'articulació de la política d'ajuda de la Generalitat de València.

74. En un sistema caracteritzat per la proliferació d'actors, com és el cas del sistema internacional de cooperació, la cerca d'una especialització i concentració en àmbits de valor afegit per part dels donants adquirix una rellevància especial, com arreplega l'agenda internacional d'ajuda. No obstant això, la cooperació valenciana no ha registrat fins la data un exercici en esta direcció, que haja impulsat els diferents actors a identificar els seus avantatges comparatius i concentrar-hi els seus esforços –en sectors com ara govern i societat civil o educació per al desenvolupament–, amb la finalitat de millorar l'eficàcia de les polítiques desplegades.
75. Bona part de les potencialitats que presenta la cooperació descentralitzada es relacionen amb la transferència d'experiències i coneixements en àmbits relacionats amb l'enfortiment de les institucions locals. Això sembla reclamar majors iniciatives de cooperació directa, a través de les quals les administracions públiques puguen posar en comú estes experiències i coneixements que, en tot cas, haurien d'estar caracteritzades per elevats nivells de transparència, control i participació de la societat civil en el seu disseny, monitoreig i seguiment. En l'actualitat l'escàs desenvolupament institucional de la cooperació per al desenvolupament entre els donants valencians fa inviable, de manera immediata, un increment substancial de la cooperació directa.
76. La dràstica reducció dels pressupostos d'AOD d'alguns dels principals donants de la Comunitat el 2012, i el descrèdit de la cooperació valenciana derivat de les presumptes desviacions de fons del Programa de Cooperació de la Generalitat⁹⁵ posen seriosament en qüestió el compromís de les administracions valencianes amb la solidaritat i la lluita contra la pobresa.

⁹⁵ Com s'ha assenyalat en apartats anteriors, el context de descrèdit es deriva no només per la necessària actuació judicial, sinó sobretot per la inacció del Consell en l'aplicació de les oportunes mesures correctores als mecanismes de gestió de l'ajuda, i l'adopció de sistemes adequats de transparència i control públic de les polítiques de cooperació per al desenvolupament.

ANNEX 1. ACRÒNIMS UTILITZATS

AECID	Agència Espanyola de Cooperació per al Desenvolupament
AGE	Administració General de l'Estat
AOD	Ajuda Oficial al Desenvolupament
AVCD	Agència Valenciana de Cooperació per al Desenvolupament
CAD	Comité d'Ajuda al Desenvolupament
CAHE	Comité d'Ajuda Humanitària i d'Emergència
CCAA	Comunitats Autònomes
CIDCD	Comissió Interdepartamental de Cooperació al Desenvolupament
CITCD	Comissió Interterritorial de Cooperació al Desenvolupament
CLC	Consell Local de Cooperació
CUVRIC	Comité Universitari Valencià de Relacions Internacionals i Cooperació
CV	Comunitat Valenciana
CVCD	Consell Valencià de Cooperació al Desenvolupament
CVONGD	Coordinadora Valenciana d'ONGD
DGPOLDE	Direcció General de Planificació i Avaluació de Polítiques per al Desenvolupament
EpD	Educació per al Desenvolupament
FEMP	Federació Espanyola de Municipis i Províncies
FUNDAR	Fundació de la Solidaritat i el Voluntariat de la Comunitat Valenciana
FVMP	Federació Valenciana de Municipis i Províncies
FVS	Fons Valencià per la Solidaritat
IECAH	Institut d'Estudis sobre Conflictes i Acció Humanitària
LCDCV	Llei de Cooperació per al Desenvolupament de la Comunitat Valenciana
LCID	Llei de Cooperació Internacional per al Desenvolupament
OCDE	Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmics
ODM	Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni
ONGD	Organització No Governamental per al Desenvolupament
OTC	Oficina Tècnica de Cooperació
PACI	Pla Anual de Cooperació Internacional
PAHCV	Pla d'Acció Humanitària de la Comunitat Valenciana
PEI	Pla Estratègic d'Intervenció

PICDGB	Pla Integral de Cooperació Directa Guinea Bissau (Ajunt. Elx)
PMA	Països Menys Avançats
PNUD	Programa de Nacions Unides per al Desenvolupament
PRB	Països de Renda Baixa
PRM	Països de Renda Mitjana
PRM-A	Països de Renda Mitjana-Alta
PRM-B	Països de Renda Mitjana-Baixa
REPROCODE	Xarxa de Registre i Seguiment de Projectes de Cooperació al Desenvolupament
SSB	Serveis Socials Bàsics
UE	Unió Europea

ANNEX 2. INFORMACIÓ QUANTITATIVA

Quadre A1.

La GV entre la resta de CCAA (dessempossaments AOD en milions d'euros 2001-2010)

CC. AA.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Andalusia	16,17	22,43	25,82	32,62	37,94	53,03	81,80	96,78	99,33	80,66
Catalunya	15,95	23,27	26,73	31,36	44,10	56,92	57,77	62,83	57,30	56,73
País Basc	20,44	27,27	28,46	26,45	31,04	28,63	29,38	40,84	39,65	44,35
C.L. Manxa	6,70	17,16	27,47	27,21	30,60	34,82	36,22	40,34	46,39	38,13
Madrid	7,37	7,91	9,96	17,39	21,63	33,15	30,97	38,98	38,08	35,84
VALÈNCIA	7,71	19,60	15,27	21,49	21,64	25,46	30,63	64,82	39,14	23,24
Navarra	11,44	11,51	13,34	16,73	16,64	16,54	19,02	20,70	20,65	20,51
Extremadura	4,71	5,47	6,49	4,86	6,05	5,87	990	9,09	13,77	14,40
Astúries	4,54	4,53	5,40	6,80	8,72	11,48	12,94	11,7B	11,33	12,15
Canàries	2,19	5,81	6,81	4,48	4,87	8,00	17,7B	18,75	16,23	12,05
Aragó	4,41	4,95	4,51	5,32	5,72	6,13	8,01	9,61	10,60	11,26
Galícia	2,84	4,60	4,91	5,63	6,60	5,88	10,70	12,7B	12,29	10,75
C. i Lleó	4,00	4,69	3,83	4,78	893	11,69	13,11	10,33	11,89	10,51
Balears	6,09	7,57	9,70	8,13	11,63	14,05	16,41	15,59	14,92	9,87
La Rioja	1,40	1,45	1,90	1,99	2,44	291	4,44	4,08	3,87	4,22
Múrcia	1,21	2,49	1,82	2,63	2,79	4,23	5,12	5,13	4,74	2,19

Cantàbria	0,90	1,58	2,52	3,41	4,81	5,12	5,47	5,12	5,85	2,04
C.A. Melilla	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	0,00	0,13
Total	118,06	172,28	194,95	221,27	266,15	323,91	389,67	467,62	416,04	389,02

Font: DGPOLDE

Quadre A2.

Pes de l'AOD sobre el pressupost de les Comunitats Autònomes (%AOD/Ppt.)

CC. AA.	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Navarra	0,49%	0,56%	0,60%	0,53%	0,49%	0,49%	0,48%	0,48%	0,47%
País Basc	0,46%	0,46%	0,43%	0,44%	0,37%	0,34%	0,41%	0,38%	0,43%
C.L. Manxa	0,43%	0,47%	0,43%	0,45%	0,47%	0,44%	0,39%	0,44%	0,40%
La Rioja	0,27%	0,23%	0,22%	0,25%	0,26%	0,36%	0,31%	0,29%	0,31%
Balears	0,71%	0,54%	0,44%	0,44%	0,52%	0,57%	0,47%	0,42%	0,29%
Astúries	0,23%	0,18%	0,22%	0,26%	0,31%	0,33%	0,30%	0,25%	0,26%
Extremadura	0,22%	0,18%	0,13%	0,15%	0,13%	0,20%	0,16%	0,24%	0,26%
Andalusia	0,12%	0,12%	0,15%	0,16%	0,19%	0,28%	0,30%	0,29%	0,24%
Aragó	0,20%	0,12%	0,14%	0,14%	0,13%	0,16%	0,17%	0,18%	0,20%
Madrid	0,10%	0,08%	0,13%	0,14%	0,20%	0,17%	0,21%	0,19%	0,19%
Catalunya	0,15%	0,16%	0,19%	0,20%	0,23%	0,21%	0,22%	0,19%	0,17%
VALÈNCIA	0,23%	0,17%	0,22%	0,20%	0,21%	0,23%	0,46%	0,27%	0,16%
Canàries	0,14%	0,15%	0,09%	0,09%	0,13%	0,26%	0,25%	0,21%	0,15%
C. i Lleó	0,09%	0,05%	0,06%	0,10%	0,13%	0,14%	0,12%	0,13%	0,10%
Galícia	0,06%	0,06%	0,07%	0,07%	0,06%	0,10%	0,09%	0,10%	0,09%
Cantàbria	0,15%	0,16%	0,19%	0,26%	0,25%	0,25%	0,21%	0,23%	0,08%
C.A. Melilla	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%	0,00%	0,05%
Múrcia	0,15%	0,07%	0,09%	0,08%	0,12%	0,12%	0,11%	0,09%	0,04%
MITJANA CC. AA.	0,23%	0,21%	0,21%	0,22%	0,23%	0,26%	0,26%	0,24%	0,22%

Font: DGPOLDE

Taula A3.

L'AOD de la Generalitat distribuïda en convocatòries públiques segons tipus d'intervenció (2000-2012)

	Desenvolupament	Sensibilització	Formació i investigació	Codesenvolupament	Acció humanitària	TOTAL
2000	6.008.265	588.981	1.803.024	-	-	8.400.270
2001	6.009.712	480.744	475.548	-	-	6.966.004
2002	7.212.145	600.732	676.887	-	-	8.489.764
2003	7.208.462	600.961	901.024	-	-	8.710.447
2004	8.357.793	697.313	901.518	-	-	9.956.624
2005	9.999.982	820.993	999.997	-	-	11.820.972
2006	10.963.146	990.992	1.190.880	1.308.734	-	14.453.752
2007	14.735.989	1.299.991	1.802.644	2.263.848	-	20.102.472
2008	37.825.043	3.919.975	6.109.929	4.153.137	4.090.488	56.098.572
2009	31.289.159	2.766.950	1.556.678	3.480.677	2.171.294	41.264.758
2010	13.446.678	2.296.098	1.770.688	3.424.033	2.448.972	23.386.469
2011	7.624.561	1.171.001	689.240	3.051.691	1.069.362	13.605.855
2012	1.375.178	1.165.300	-	2.305.387	-	5.145.300
Total	162.160.935	17.400.031	18.878.057	20.182.120	9.780.116	228.401.259

Font: pàgina web Generalitat i DOCV
(Diari Oficial de la Comunitat Valenciana)

Taula A4.

L'AOD total de la Generalitat segons tipus d'intervenció (2000-2010)

	Desenvolupament	Sensibilització	Formació i investigació	Codesenvolupament	Acció humanitària	TOTAL
2000	8.431.631	1.129.892	1.959.287	0	290.617	11.811.427
2001	6.009.711	516.805	475.548	0	847.211	7.849.276
2002	12.901.021	859.015	3.148.248	0	852.615	17.760.899
2003	11.728.222	647.264	901.024	0	0	13.276.510
2004	15.239.401	988.024	1.084.360	0	2.532.532	19.844.318

2005	15.757.125	1.488.901	1.247.626	0	30.000	18.523.651
2006	18.997.195	1.110.992	1.302.470C	1.308.734j	1.323.053	24.042.444
2007	20.273.060C	1.629.991	2.142.644	2.263.848	1.508.029S	27.817.572
2008	48.610.623	4.599.975	6.134.929	4.574.137	5.490.488S	69.410.152
2009	34.007.159S	3.080.950C	1.592.078S	3.510.677	3.031.294	45.672.158
2010	15.261.678S	2.712.271	2.067.990C	3.424.033	2.938.972	26.859.944

	Desenvolupament	Sensibilització	Formació i investigació	Codesenvolupament	Acció humanitària	TOTAL
2000	71,39%	9,57%	16,59%	0,00%	2,46%	100,00%
2001	76,56%	6,58%	6,06%	0,00%	10,79%	100,00%
2002	72,64%	4,84%	17,73%	0,00%	4,80%	100,00%
2003	88,34%	4,88%	6,79%	0,00%	0,00%	100,00%
2004	76,79%	4,98%	5,46%	0,00%	12,76%	100,00%
2005	85,06%	8,04%	6,74%	0,00%	0,16%	100,00%
2006	79,02%	4,62%	5,42%	5,44%	5,50%	100,00%
2007	72,88%	5,86%	7,70%	8,14%	5,42%	100,00%
2008	70,03%	6,63%	8,84%	6,59%	7,91%	100,00%
2009	74,46%	6,75%	3,49%	7,69%	6,64%	100,00%
2010	56,82%	10,10%	7,70%	12,75%	10,94%	100,00%

Font: Elaboració pròpia a partir de pàgina web i informació estadística proporcionada per la GV.

ANNEX 3. CONCENTRACIÓ FINANÇAMENT GENERALITAT PER ENTITATS

Taula A5.

Concentració de l'AOD de la Generalitat en euros per entitats.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ACCIÓ CONTRA LA FAM								
ACPP								
ACSUD LAS SEGOVIAS								
ACULCO								
ADRA								
AMREF								
ASA D'ÀFRICA								
ASCES								
ASSOCIACIÓ PER LA PAU I EL DESENVOLUPAMENT								
AJUDA EN ACCIÓ								
CARITAS								
CEAR								
CEIBA								
CEIMGRA								
CERAI								
CESAL								
CIPIE								
CODESPA								
C. INTERHOSPITALARI DE COOPERACIÓ								
COOPERACIÓ INTERNACIONAL								
CREU ROJA ESPANYOLA								

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ECOSOL-SORD								
EDUCACIÓ SENSE FRONTERES								
ENTRE POBLES								
ENTRECULTURES-FE I ALEGRIA								
ESCLAVES DE MARIA IMMACULADA								
ESPANYA AMB ACNUR								
ESPERANÇA SENSE FRONTERES								
FARMACÈUTICS MUNDI								
F. ASSOC DE SOLIDARITAT AMB EL POBLE SAHRAUÍ								
FERE								
FEVES								
FIADELSO								
FONS-FVS								
FONTILLES								
FUDEN								
FUDERSA								
FUNDACIÓ CYES								
FUNDACIÓ HEMISFERI (F. Solidària Entrepobles)								
FUNDACIÓ IUVE								
FUNDACIÓ VICENT FERRER								
FUNDAR								
HUMANISME I DEMOCRÀCIA								
ENGINYERIA SENSE FRONTERES								
INTERMÓN OXFAM								
IPADE								

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ISCOD								
JARIT								
JOVES DEL TERCER MÓN								
JUAN CIUDAD								
MAINEL								
MÀ AMIGA								
MANS UNIDES								
METGES DEL MÓN								
MEDICUS MUNDI								
MISSATGERS DE LA PAU								
MPDL								
MÓN COOPERANT								
MUSOL								
OEI								
PAU I SOLIDARITAT								
PETJADES								
PNUD								
PRODEIN								
PROMOCIÓ SOCIAL DE LA CULTURA								
SAVE THE CHILDREN								
SETEM COMUNITAT Valenciana								
SOLIDARITAT INTERNACIONAL								
TERRA PACÍFIC								
TERRA D'HOMES ESPANYA								
UNICEF								
UNIVERSITAT D'ALACANT								

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UNIVERSITAT CATÒLICA DE VALÈNCIA								
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA								
UNIVERSITAT JAUME I								
UNIVERSITAT MIGUEL HERNÁNDEZ								
U. POLITÈCNICA DE VALÈNCIA								
UNIVERSITAT SAN PABLO CEU-CARDENAL HERRERA								

	0
	0 - 300.000
	300.000 - 600.000
	600.000 - 1.000.000
	Més d'1.000.000

Taula A6.

Concentració Finançament Generalitat en % d'AOD per entitats.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ACCIÓ CONTRA LA FAM								
ACPP								
ACSUD LAS SEGOVIAS								
ACULCO								
ADRA								
AMREF								
ASA D'ÀFRICA								
ASCES								
ASSOCIACIÓ PER LA PAU I EL DESENVOLUPAMENT								
AJUDA EN ACCIÓ								
CARITAS								

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CEAR								
CEIBA								
CEIMGRA								
CERAI								
CESAL								
CIPIE								
CODESPA								
C. INTERHOSPITALARI DE COOPERACIÓ								
COOPERACIÓ INTERNACIONAL								
CREU ROJA ESPANYOLA								
ECOSOL-SORD								
EDUCACIÓ SENSE FRONTERES								
ENTRE POBLES								
ENTRECULTURES-FE I ALEGRIA								
ESCLAVES DE MARIA IMMACULADA								
ESPANYA AMB ACNUR								
ESPERANÇA SENSE FRONTERES								
FARMACÈUTICS MUNDI								
F. ASSOC DE SOLIDARITAT AMB EL POBLE SAHRAUÍ								
FERE								
FEVES								
FIDELISO								
FONS-FVS								
FONTILLES								
FUDEN								

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
FUDERSA								
FUNDACIÓCYES								
FUNDACIÓ HEMISFERI (F. Solidària Entrepobles)								
FUNDACIÓIUVE								
FUNDACIÓ VICENT FERRER								
FUNDAR								
HUMANISME I DEMOCRÀCIA								
ENGINYERIA SENSE FRONTERES								
INTERMÓN OXFAM								
IPADE								
ISCOD								
JARIT								
JOVES DEL TERCER MÓN								
JUAN CIUDAD								
MAINEL								
MÀ AMIGA								
MANS UNIDES								
METGES DEL MÓN								
MEDICUS MUNDI								
MISSATGERS DE LA PAU								
MPDL								
MÓN COOPERANT								
MUSOL								
OEI								
PAU I SOLIDARITAT								
PETJADES								

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PNUD								
PRODEIN								
PROMOCIÓ SOCIAL DE LA CULTURA								
SAVE THE CHILDREN								
SETEM COMUNIDAD Valenciana								
SOLIDARITAT INTERNACIONAL								
TERRA PACÍFIC								
TERRA D'HOMES ESPANYA								
UNICEF								
UNIVERSITAT D'ALACANT								
UNIVERSITAT CATÓLICA DE VALÈNCIA								
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA								
UNIVERSITAT JAUME I								
UNIVERSITAT MIGUEL HERNÁNDEZ								
U. POLITÈCNICA DE VALÈNCIA								
UNIVERSITAT SAN PABLO CEU-CARDENAL HERRERA								

	0%
	0 - 1%
	1% - 3%
	3% - 5%
	Més del 5%

Taula A7.

Principals entitats gestores de l'AOD de la Generalitat per anys.

2003		2004		2005	
ECOSOL-SORD	10,11%	F. VICENT FERRER	9,13%	ENTRECULTURES FE I ALEGRIA	7,21%
ENTRECULTURAS FE Y ALEGRÍA	8,78%	FERE	7,45%	ACSUD LAS SEGOVIAS	6,73%
FUNDACIÓVICENT FERRER	5,31%	MEDICUS MUNDI	7,39%	AJUDA EN ACCIÓ	4,94%
MANS UNIDES	5,14%	ACPP	5,35%	CERAI	4,18%
PAU I SOLIDARITAT	4,17%	AJUDA EN ACCIÓ	4,55%	FUDEN	3,39%
SOLIDARITAT INTERNACIONAL	3,49%	C.INTERHOSPITALARIO DE COOP.	4,36%	CREU ROJA	3,34%
METGES DEL MÓN	3,20%	ESPANYA AMB ACNUR	2,68%	PAU I SOLIDARITAT	3,14%
CERAI	3,11%	PAU I SOLIDARITAT	2,63%	IPADE	3,13%
ACSUR	2,99%	MANS UNIDES	2,59%	MANS UNIDES	3,05%
A. MÀ AMIGA	2,73%	ACSUR	2,35%	JARIT A. CIVIL	2,79%
ACPP	2,59%	SOLIDARITAT INTERNACIONAL	2,24%	SOLIDARITAT INTERNACIONAL	2,70%
ESPANYA AMB ACNUR	2,35%	METGES DEL MÓN	2,14%	UNIVERSITAT DE VALÈNCIA	2,53%
AJUDA EN ACCIÓ	2,23%	INTERMÓN OXFAM	2,06%	MUSOL	2,21%
PETJADES	1,85%	ISCOD	2,00%	ACPP	2,21%
PROMOCIÓ SOCIAL DE LA CULTURA	1,71%	MUSOL	1,64%	SETEM	2,11%
FUDEN	1,68%	JOVES DEL TERCER MÓN	1,53%	INTERMÓN OXFAM	2,10%
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA	1,61%	FED. ASOC SOL. CON PUEBLO SAHARAUI	1,41%	COOPERACIÓ INTERNACIONAL	1,88%
ADRA	1,56%	PETJADES	1,41%	CARITAS	1,84%
MPDL	1,39%	PRODEIN	1,40%	AMREF - FLYING DOCTORS	1,79%
ESCLAVES DE MARIA IMMACULADA	1,31%	CODESPA	1,32%	JOVES DEL TERCER MÓN	1,68%

2006		2007		2008	
PETJADES	6,63%	FUNDACIÓ VICENT FERRER	3,52%	ACSUD LAS SEGOVIAS	3,24%
MÓN COOPERANT	4,22%	MANS UNIDES	3,05%	FUNDACIÓCYES	2,82%
U. POLITÈCNICA DE VALÈNCIA	3,88%	ACSUD LAS SEGOVIAS	3,03%	MUSOL	2,74%
CODESPA	3,41%	ACPP	2,93%	MEDICUS MUNDI	2,73%
SOLIDARIDAD I.	2,84%	CESAL	2,78%	ENTRECULTURES FE I ALEGRIA	2,68%
FEVES	2,82%	AJUDA EN ACCIÓ	2,69%	CESAL	2,66%
MUSOL	2,67%	OPIE	2,39%	FONTILLES	2,57%
MEDICUS MUNDI	2,58%	AMREF-FLYING DOCTORS	2,34%	ACPP	2,56%
ACPP	2,28%	PETJADES	2,34%	AJUDA EN ACCIÓ	2,21%
COOPERACIÓ INTERNACIONAL	2,22%	ENTRECULTURES FE I ALEGRIA	2,32%	FUNDACIÓ VICENT FERRER	2,19%
MISSATGERS DE LA PAU	2,17%	PAU I SOLIDARITAT	2,11%	FUNDACIÓIUVE	2,00%
ACSUD LAS SEGOVIAS	2,16%	ACCIÓ CONTRA LA FAM	2,09%	COOPERACIÓ INTERNACIONAL	1,90%
ENTRECULTURES FE I ALEGRIA	2,08%	ESPANYA AMB ACNUR	2,06%	PETJADES	1,88%
UNICEF	1,97%	UNIVERSITAT DE VALÈNCIA	2,04%	FEVES	1,74%
ASSOC. PER LA PAU I EL DESENVOLUPAMENT	1,96%	MUSOL	1,87%	FIABELSO	1,72%
INTERMÓN OXFAM	1,57%	ENGINYERIA SENSE FRONTERES	1,85%	EDUCACIÓ SENSE FRONTERES	1,68%
CERAI	1,43%	ASCES	1,61%	CREU ROJA ESPANYOLA	1,67%
ACCIÓ CONTRA LA FAM	1,43%	CEAR	1,51%	ESPANYA AMB ACNUR	1,66%
MANS UNIDES	1,38%	CREU ROJA ESPANYOLA	1,42%	PNUD	1,59%
CESAL	1,35%	ECOSOL	1,40%	UNIVERSITAT DE VALÈNCIA	1,56%

2009		2010	
MUSOL	2,41%	FARMAMUNDI	3,27%
ACPP	2,19%	FUDERSA ESPAÑA	2,88%
EDUCACIÓ SENSE FRONTERES	2,19%	ASA ÀFRICA	2,85%
CREU ROJA	2,15%	SAVE THE CHILDREN	2,80%
CEIMIGRA	2,00%	ACPP	2,50%
ENTRECULTURES FE I ALEGRIA	1,93%	ESPERANÇA SENSE FRONTERES	2,49%
ENGINYERIA SENSE FRONTERES	1,91%	FUNDACIÓ VICENT FERRER	2,30%
AJUDA EN ACCIÓ	1,90%	AJUDA EN ACCIÓ	2,07%
TERRA D'HOMES	1,89%	ACCIÓ CONTRA LA FAM	2,07%
FUDERSA	1,88%	FUNDAR	1,94%
OEI	1,79%	ACULCO	1,82%
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA	1,78%	FUNDACIÓ HEMISFERI	1,79%
CEIBA	1,71%	UNIVERSITAT DE VALÈNCIA	1,69%
TERRA PACÍFICO	1,69%	CREU ROJA ESPANYOLA	1,61%
SAVE THE CHILDREN	1,63%	ASSOC. PER LA PAU I EL DESENVOLUPAMENT	1,42%
FERE	1,59%	HUMANISME I DEMOCRÀCIA	1,40%
JUAN CIUDAD	1,53%	UNIVERSITAT JAUME I	1,37%
MAINEL	1,53%	FVS	1,29%
CERAI	1,38%	CEAR	1,27%
JOVES DEL TERCER MÓN	1,45%	ACSUD LAS SEGOVIAS	1,26%

ANNEX 4. FINANÇAMENT MITJANA A LES ENTITATS LOCALS I PROVINCIALS

Taula A8.

Finançament mitjana de les intervencions en les principals EELL de la cooperació valenciana

Diputació d'Alacant				
	AOD desembossada (euros)	Nombre de projectes	Cost mitjà (euros)	Nombre d'entitats finançades
2005	602.626	77	7.826	
2006	534.929	55	9.726	28
2007	785.704	26	30.219	20
2008	617.412	33	18.709	28
2009	1.047.652	36	29.101	33
2010	569.962	25	22.798	22
Total*	4.158.284	252	16.501	26

Diputació de Castelló				
	AOD desembossada (euros)	Nombre de projectes	Cost mitjà (euros)	Nombre d'entitats finançades
2005	156.900			
2006	154.500	30	5.150	
2007	245.439	27	9.090	
2008	160.059	32	5.002	
2009				
2010	120.000	34	3.529	
Total*	836.898	123	6.804	

Diputació d'Alacant

	AOD desembossada (euros)	Nombre de projectes	Cost mitjà (euros)	Nombre d'entitats finançades
2005	1.134.649			
2006	661.113	21	31.482	16
2007	1.077.572	32	33.674	25
2008	987.658	32	30.864	20
2009	891.224	43	20.726	30
2010	830.073	41	20.246	33
Total*	5.582.289	169	33.031	25

Diputació de Castelló

	AOD desembossada (euros)	Nombre de projectes	Cost mitjà (euros)	Nombre d'entitats finançades
2005	306.187			
2006	297.455	39	7.627	28
2007	329.095	41	8.027	36
2008	398.861	39	10.227	31
2009	389.550	43	9.059	31
2010	268.460	43	6.243	32
Total*	1.989.608	205	9.705	158

Ajuntament d'Elx

	AOD desembossada (euros)	Nombre de projectes	Cost mitjà (euros)	Nombre d'entitats finançades
2005	831.461	77	10.798	
2006	538.888	10	53.889	9
2007	1.103.185	18	61.288	14
2008	891.000	20	44.550	13
2009	534.554	15	35.637	13
2010	471.032	20	23.552	17
Total*	4.370.120	160	27.313	13

Ajuntament de València				
	AOD desem- bossada (euros)	Nombre de projectes	Cost mitjà (euros)	Nombre d'entitats finançades
2005	955.890	77	12414	
2006	799.912	25	31.996	23
2007	1.003.463	35	28.670	30
2008	959.300	26	36.896	25
2009	1.083.320	32	33.854	25
2010	1.101.858	28	39.352	26
Total*	5.903.743	223	26474	129

* En el cas del nombre d'entitats finançades el total es referix a la mitjana dels anys arreplegats.

Font: DGPOLDE

ANNEX 5. INFORMACIÓ DISPONIBLE DE LES ENTITATS LOCALS I PROVINCIALS

Taula A9

Informació disponible a diputacions i ajuntaments 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DIPUTACIONS						
Alacant						
Castelló						
València						
AJUNTAMENTS (≥30.000 hab.)						
València						
Alacant						
Elx						
Castelló de la Plana						
Torreveja						
Oriola						
Torrent						
Gandía						
Benidorm						
Sagunt						

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Paterna						
Alcoi						
Elda						
Sant Vicent del Raspeig						
Vila-Real						
Alzira						
Denia						
Mislata						
Burjassot						
Ontinyent						
Villena						
Burriana						
Petrer						
Vila Joiosa, la						
La Vall D'Uixó						
Santa Pola						
Xàbia						
Xirivella						
Manises						
Alaquàs						

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AJUNTAMENTS (≤30.000 hab.)						
Aldaia						
Alfajar						
Almussafes						
Aspe						
Banyeres de Mariola						
Benicarló						
Benissa						
Betxí						
Catarroja						
Cheste						
Cullera						
Guardamar del Segura						
Ibi						
Lliria						
Mancomunitat de Pego						
Meliana						

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Novelda						
Onil						
Pedreguer						
Picassent						
Picanya						
Puçol						
Puig						
Quart de Poblet						
Requena						
Sant Joan D'Alacant						
Sax						
Sueca						
Vinarós						
Xàtiva						

Taula A10.

Desglossament segons fonts d'informació

	Informació proporcionada per DGPOLDE (desembossaments)
	Informació proporcionada per FEMP (desembossaments)
	Informació proporcionada per ajuntaments (desembossaments)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DIPUTACIONS						
Alacant						
València						
AJUNTAMENTS						
Alaquàs						
Alcoi						
Aldaia						
Alacant						
Alfafar						
Almussafes						
Alzira						
Aspe						
Banyeres de Mariola						
Benicarló						

Benidorm						
Benissa						
Betxí						
Burjassot						
Burriana						
Castelló de la Plana						
Catarroja						
Cheste						
Cullera						
Denia						
Elx						
Elda						
Gandía						
Guardamar del Segura						
Ibi						
Xàbia						
La Vall D'Uixó						
AJUNTAMENTS						
Lliria						
Mancomunitat de Pego						
Manises						
Meliana						
Mislata						
Novelda						
Onil						
Ontinyent						
Oriola						
Paterna						
Pedreguer						
Petrer						
Picassent						
Picanya						
Puçol						
Puig						
Quart de Poblet						
Requena						
Sagunt						
Sant Vicent del Raspeig						
Sant Joan d'Alacant						

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Santa Pola						
Sax						
Sueca						
Torrent						
Torreveija						
València						
Vila Joiosa, la						
Vila-Real						
Villena						
Vinarós						
Xàtiva						

ANNEX 6. ENTREVISTES REALITZADES

Daniel Jaén	Secretaria Tècnica CVONGD	18 octubre
Jorge Cardona	Expert en el CVCD	22 novembre
J.M. Jordán	Expert en el CVCD	24 novembre
M ^a Carmen Palazón	Jefa Àrea Cooperació FVS	28 novembre
Álvaro Fernández	CCD Universitat Politècnica de València	29 novembre
M ^o Carmen Lázaro	Directora de l'Oficina Cooperació per al Desenvolupament UJI	1 desembre
David Marí	Tècnic OCD Universitat Jaume I	
Guillermo Palau	Vicerector Cooperació UV i President del Patronat S/N	13 desembre
Ximo Revert	Jefe Tècnic Patronat Sud-Nord Universitat València	
Pere Baeza	Responsable tècnic del Programa de Cooperació de la Regidoria d'Acció Social de l'Aj. d'Alacant	15 desembre
Patricia Vallés	Jefa de la Unitat Tècnica de l'Àrea de Benestar Social	15 desembre
Nieves Lillo	gestió de Joventut i Cooperació. Aj. d'Elx	23 desembre
Adelaida Lorente	Negociat Cooperació Social i Solidaridad. Aj. de Castelló	9 gener
Juan José Castillo	Jefe de Acció Social. Dip. Castelló	9 gener
Elena Mut	Tècnica DGCID Generalitat 2004-2010	12 gener
Eduardo de Miguel	Tècnic CVONGD 2001/2003	13 gener
Arancha García	España con ACNUR	17 gener

Juan José Morte	Tècnic de Cooperació per al Desenvolupament i Programes Europeus Diputació de València	20 gener
Francesc Gamero	Subdirector Àrea de Cooperació. Conselleria de Justícia i Benestar Social. Generalitat Valenciana	24 gener
Entrevista grupal: Junta Directiva CVONGD		21 desembre
Maite Puertes	Vicepresidenta CVONGD	
Otilia Margarit	Secretària CVONGD	
Trini Blanch	Vocal CVONGD	
Entrevista grupal: UT Alacant CVONGD		22 desembre
Alfonso Arenas	Solidaridad Internacional PV	
Beatriz Seara	Caritas Oriola-Alacant	
Itziar Sánchez	Intered	
Joaquín Edo	Pobles Germans	
Entrevista grupal: ONGD representades en l'òrgan consultiu del CAHE		18 gener
Alfredo Marhuenda	Caritas / Òrgan consultiu CAHE	
Fernando Contreras	Intermón-Oxfam / Òrgan consultiu CAHE	
Trini Blanch	ACPP / Òrgan consultiu CAHE	
Eugenia García	Farmamundi / Òrgan consultiu CAHE	
Entrevista grupal: UT Castelló CVONGD		25 gener
Medicus Mundi	Rosa Herrero, Pablo Adell	
Manos Unidas	Elena Ramos	
Pau i Solidaritat PV	Amparo Torres	
ACSUD Las Segovias	Natacha Jiménez	
Caritas	Marisa Vilaroig	
Noves Sendes	Manolo Piquer	
ACPP	Vicent Pascual	
Ajuda en Acció	Enric Pla	
Carmen López	Intermón-Oxfam	

ANNEX 7. BIBLIOGRAFIA I FONTS DOCUMENTALS CONSULTADES

- CONGDE (2008). Guía para la armonización de criterios para convocatorias públicas de subvenciones de las entidades de cooperación descentralizada.
- Agrupación de Coordinadoras Autonómicas de ONGD/CONGDE, Madrid.
- DDAA (2003). Libro Blanco de la Cooperació per al Desenvolupament, Comunitat Valenciana. Generalitat Valenciana.
- DDAA-GEDCE (2009). Los discursos de la accountability en el sistema de cooperación español. GEDCE-UPV, València.
- DDAA-Redcrea (2010). Informe de Evaluación Cooperació Municipal Directa a través del Instrumento del Hermanamiento. DGPOLDE-CONFOCOS, Madrid.
- DDAA (2008). Mejor ayuda, una condición necesaria per al desenvolupament.
- CONGDE/Campaña del Milenio de NNUU, Madrid.
- FEMP (2011). Manual de gestión de la cooperación per al desenvolupament de los gobiernos locales. Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP), Madrid.
- Gómez, C. (2007). "Los ODM y la cooperación descentralizada", Cuadernos Bakeaz, núm. 83, Bilbao.
- Gómez, C. (2008). "Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las EELL". Cuadernos Bakeaz, núm. 89, Bilbao.
- Gómez, C. (2010). Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las EELL. Pla Director 2010-2013. Ajunt. Vitoria-Gasteiz.
- IECAH (2009). Informe de Evaluación de Conjunto sobre la acción humanitaria de la Generalitat Valenciana y el Comité Permanente de Ayuda Humanitaria y de Emergencia (CAHE) de la Comunitat Valenciana (2000-2009). Institut d'Estudis sobre Conflictes i Acció Humanitària (IECAH), Madrid.
- Martínez, I. (2007). La cooperación no gubernamental española en Perú.
- Estudios e Informes ICEI, núm. 1, ICEI-UCM, Madrid.
- Martínez, I. (2011). "La agenda de eficacia de la ayuda: ¿referente para la sociedad civil?", en Gómez-Galán, M. (ed.). La sociedad civil en la cooperación al desarrollo del siglo XXI. Propuestas desde la ciudadanía. CIDEAL, Madrid.
- Martínez, I. i Sanahuja, J.A. (2009). La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada española de España. Fundació Carolina-Cealci, DT 38, Madrid.
- Martínez, I. i Sanahuja, J.A. (2012). "La cooperación descentralizada en España y la eficacia de la ayuda al desarrollo: balance y propuestas de reforma", en Iglesia-Caruncho,
- M. (coord.). La eficacia de la ayuda y la cooperación española. Ed. Complutense-ICEI, Madrid.
- Martínez, I. i Santander, G. (2009). "La Declaración de París y la cooperación descentralizada", en OCD. Anuario 2008 de la Cooperació Descentralizada.
- Observatori de la Cooperació Descentralitzada (OCD), Barcelona.

- Martínez, I. i Santander, G. (2010). La cooperación al desarrollo en la Comunidad de Madrid. Estudios e Informes ICEI, núm. 5, FONGDCAM-ICEI, Madrid.
- Martínez, I. i Santander, G. (2011). "La cooperación descentralizada: aportaciones para la eficacia de la ayuda". Cooperació Internacional y Desarrollo.
- Revista Sistema, núm. 220, gener de 2011, Madrid.
- NNUU (2000). Declaració del Mil·leni. Resolució 55/2 de l'Assemblea General de Nacions Unides, Nova York.
- OCDE (2008). Programa d'Acció d'Accra. III Fòrum d'alt nivell sobre eficàcia de l'ajuda. OCDE.

Documents oficials

- Decret 201/1997, d'1 de juliol, del Consell, sobre regulació de bases per a la cooperació internacional.
- Decret 135/2010, de 10 de setembre, del Consell, pel qual s'aproven les bases per a la concessió d'ajudes en matèria de cooperació internacional per al desenvolupament.
- Decrets de constitució del CVCD (1989 i 2008), CITCD (2009), CIDCD (2007) de la Generalitat Valenciana.
- Decrets de constitució i/o reglaments de funcionament de quinze consells autonòmics de cooperació: Andalusia, Aragó, Astúries, Cantàbria, Castella-la Manxa, Catalunya, Comunitat de Madrid, Euskadi, Extremadura, Galícia, Illes Balears, La Rioja, Navarra, Castella i Lleó i Múrcia.
- ICG. Evaluación del Plan Director de la Cooperació Valenciana 2004/2007. Generalitat Valenciana.
- Informe de evaluación participativa I Plan Director de la Cooperació Navarra sostenida con fondos del Gobierno de Navarra 2007-2010.
- Llei 23/1998, de 7 de juliol, de Cooperació Internacional per al Desenvolupament.
- Llei 6/2007, de 9 de febrer, de la Generalitat Valenciana, de la Cooperació al Desenvolupament a la Comunitat Valenciana.
- Lleis autonòmiques de cooperació internacional vigents en el moment de realitzar este estudi.
- Ordres anuals de convocatòria de subvencions en matèria de cooperació internacional per al desenvolupament de la Generalitat Valenciana (1989-2012).
- Pla Director de la Cooperació Valenciana 2008-2011, 28 de desembre de 2007, Generalitat Valenciana.
- Pla Director de la Cooperació Valenciana 2004-2007, 7 de maig de 2004, Generalitat Valenciana.
- Plans Anuals de Cooperació al Desenvolupament, anys 2005-2006-2007-2009-2010-2011, Generalitat Valenciana.

- II Pla Director de la Cooperació Navarra (2011-2014). Govern de Navarra.
- Pla Director de Cooperació al Desenvolupament 2011-2014. Generalitat de Catalunya.
- Pla Estratègic i Director de Cooperació per al Desenvolupament 2008-2011. Govern basc.
- Pla Nord Sud 2009-2011. Ajuntament de València.
- Reglaments dels Consells de Cooperació de set entitats locals i provincials de la Comunitat Valenciana.
- Textos bases anuals de convocatòria de subvencions en matèria de cooperació per al desenvolupament dels ajuntaments d'Alacant, Castelló, Elx i València; diputacions d'Alacant, Castelló i València; i Fons Valencià per la Solidaritat.

Altres documents

- *Esborrany Pla d'Acció Humanitària de la CV*, elaborat conjuntament per la Generalitat, entitats membres del CAHE i ONGD pertanyents als òrgans consultius del CAHE, 2006.
- CVONGD (2004). Document de desembre de 2004 de propostes al PA2005.
- CVONGD (2007a). Document de 26 de març de 2007 d'aportacions al PD4/07.
- CVONGD (2007b). Document de desembre de 2007 de comentaris a l'esborrany del PD08/11.
- Propostes i al·legacions de la CVONGD als documents següents: I i II Pla Director de la Cooperació Valenciana, i els respectius plans anuals de cooperació de la Generalitat; Llei de Cooperació per al Desenvolupament de la CV; Decret de Bases 135/2010; decrets de constitució del CVCD, CITCD, CIDCD; funcionament i proposta de reglament del CAHE.
- Aportacions UPV i CES a l'esborrany de la LVCD.

Sobre l'editorial



Fruit del treball d'investigació i estudis de la Plataforma 2015 i més en este any del 2012 naix l'**Editorial 2015 y más** on, de manera independent, es difondran i distribuiran els textos propis de la nostra activitat.

La divulgació d'estos textos d'anàlisi i propostes per a lluitar contra la pobresa i construir un autèntic món en desenvolupament es farà al voltant de tres sèries temàtiques:

- **El món** en desenvolupament (agenda internacional de desenvolupament i context global)
- **La política** de desenvolupament (anàlisi de polítiques de desenvolupament i sistema de cooperació)
- **Les persones** en el desenvolupament (participació de les organitzacions de societat civil i moviments socials)

Al seu torn, l'Editorial 2015 y más presentarà tres col·leccions diferenciades de publicacions on es tractaran amb diferent intensitat els temes que ens preocupen:

- **Títols**
- **Quaderns**
- **Papers** (en format digital)

LA COOPERACIÓ PER AL DESENVOLUPAMENT A LA COMUNITAT VALENCIANA

La Comunitat Valenciana va ser una de les regions de l'Estat espanyol que més prompte va començar a donar resposta a les demandes socials a favor de la solidaritat internacional a través de la posada en marxa de la seua política de cooperació internacional. Des dels seus orígens i al llarg de més de dues dècades d'història esta política s'ha enfrontat al repte de consolidar-se com una política pública de qualitat. En el moment actual este repte cobra major rellevància, si això és possible, en ser escenari d'un procés simultani de transnacionalització i localització dels reptes globals de desenvolupament que demanen un paper protagonista per part dels actors locals i regionals. Un moment, a més, de crisi econòmica i financera que, al mateix temps que aguditza els problemes de desenvolupament de bona part de la humanitat i exigix un augment del compromís dels diferents actors, ha donat lloc a la posada en marxa de polítiques de control de la despesa en els àmbits estatal, autonòmic i local, la qual cosa limita seriosament la participació de governs locals i regionals en l'agenda de desenvolupament.

El present estudi, atent a este context, es dedica, a partir d'un profund treball d'investigació, a analitzar com les diferents administracions públiques de la Comunitat aborden el repte de la construcció de la política pública de cooperació. Per a això, els seus autors tracten d'identificar on rauen les principals limitacions, restriccions i potencialitats en esta construcció. Fruit d'esta anàlisi, l'estudi pretén oferir una valuosa contribució per a l'enfortiment de les polítiques de cooperació a la Comunitat Valenciana.

2015
y más



LES PERSONES
LA POLÍTICA
EL MÓN

