Informe / marzo 2021

INFORME SOBRE LA AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO AUTONÓMICA

Datos de ejecución, 2018 - 2019

RED de COORDINADORAS AUTONÓMICAS

COORDINADORA DE ORGANIZACIONES PARA EL DESARROLLO / ESPAÑA

Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España

C/ Reina 17, 3º. 28004 Madrid.

Telf: 91 521 09 55 / Fax: 91 521 38 43

E-mail: informacion@coordinadoraongd.org

www.coordinadoraongd.org

La Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo está formada por 75 organizaciones socias, cinco asociadas y 17 coordinadoras autonómicas. En total más de 550 organizaciones que trabajan en más de 100 países en la defensa de derechos humanos, la igualdad de género y la protección del planeta.

Coordinación: Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo, Verónica Castañeda Blandón e Irene Bello Quintana.

Diseño metodológico: Sara García Mato y Verónica Castañeda Blandón.

Autoría: Verónica Castañeda Blandón, Alejandro Acosta León, Maria Cutillas Belmonte.

Revisiones: Ricardo Álvarez Domínguez, Daniel Jaén Bayarri.

Edición de la publicación: Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo.

Corrección de estilo: Yolanda Polo Tejedor.

Maquetación: María Sande | communicationsociale.com

Este informe ha sido posible gracias a la participación de los equipos técnicos y de gobierno de la Red de Coordinadoras Autonómicas, las administraciones públicas que han facilitado los datos y han estado siempre abiertas a dialogar con la sociedad civil. El trabajo que aquí se presenta es reflejo de un compromiso con las personas con las que se trabaja en otros países. Es un esfuerzo colectivo por dar visibilidad al compromiso de la ciudadanía con la cooperación y al esfuerzo que, en su nombre, están realizando las administraciones en lo autonómico.

Fecha de edición: marzo 2021.

Fotografía: Axel Fassio / CIFOR (CC BY-NC-ND 2.0)

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Esta obra está distribuida bajo una licencia Reconocimiento-NoComercialCompartirIgual 3.0 España (CC BY-NC-SA 3.0) disponible en: http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/es/

Los enlaces que aparecen en esta publicación han sido revisados por última vez en el mes de enero de 2021.

INFORME SOBRE LA AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO AUTONÓMICA

Datos de ejecución, 2018 - 2019

COORDINADORA
DE ORGANIZACIONES PARA EL DESARROLLO / ESPAÑA

Glosario de siglas y acrónimos

AAPP	Administraciones públicas
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AH	Acción humanitaria
ALC	América Latina y Caribe
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCAA	Comunidades autónomas
CE	Constitución española
ECG	Educación para la ciudadanía global
EELL	Entidades locales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMUDES	Organismos Multilaterales de Desarrollo
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONGD	Organizaciones no gubernamentales de desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PA	Países avanzados
PACI	Plan anual de la cooperación internacional
PADOR	Potential applicant data on-line registration (registro en línea de los datos de solicitantes potenciales)
PCA	Países de cooperación avanzada
PD	Plan Director
PIB	Producto interno bruto
PMA	Países de asociación menos avanzados
PRM	Países de renta media
PVD	Países en vías de desarrollo
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNRWA	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo

Índice

I. Resumen ejecutivo 7

II. Introducción 11

III. Metodología utilizada para la obtención de los datos 13

Incidencias en la recogida y tratamiento de los datos 13

IV. La AOD autonómica 15

A. Características y definición 15

1. Marco legal y composición 15

Incorporación de la cooperación en los estatutos de autonomía 15

Leyes de cooperación 15

Otros marcos y acuerdos 16

2. ¿Quién lleva a cabo la política de cooperación en las CCAA? 17

Participación de sociedad civil 21

Herramientas de planificación y de canalización 21

Gestión de los fondos 22

B. La AOD en cifras: presupuestos y ejecución presupuestaria, 2018 y 2019 24

Comparación con el mejor dato de la serie histórica 26

C. Composición de la ayuda 31

Vías de canalización 34

Organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) 36

Sectores e instrumentos de la AOD autonómica 37

Discrepancias entre los datos de las CCAA y los reportados al CAD 43

V. Conclusiones 47

VI. Recomendaciones 49

Índice de tablas y figuras

Tabla 1. Órganos de ejecución de la política de cooperación por CCAA (2018-2019) 18

Figura 1. Distribución de las competencias de cooperación en la estructura de las AAPP 20

Figura 2. Canalización de fondos AOD por las CCAA 23

Figura 3. Evolución del porcentaje de la AOD en los presupuestos, 2018-2020 24

Tabla 2. Diferencia entre presupuestos y ejecución de la AOD autonómica (valor absoluto y relativo) 25

Tabla 3. Comparación del volumen de AOD de las CCAA: mejor dato histórico frente a ejecución en 2018 y 2019 27

Figura 4. €/ cooperación per cápita según ejecución. Años 2018 y 2019 por CCAA 29

Tabla 4. Comparación €/ cooperación per cápita y PIB per cápita por CCAA, 2018-2019 30

Figura 5. Desviación de la media del total de la AOD bilateral, países UE-15 (2019) 31

Figura 6. Desviación de la media del total de la AOD multilateral neta, países UE-15 (2019) 32

Tabla 5. Modos de canalización de la AOD por las diferentes AAPP en 2018 y 2019 33

Tabla 6. Aportación de fondos de cooperación internacional según tipo de agentes. 2018-2019 34

Figura 7. Peso de las vías de canalización en el presupuesto de la AOD autonómica de las CCAA, 2018 35

Figura 8. Peso de las vías de canalización en el presupuesto de la AOD autonómica de las CCAA, 2019 35

Tabla 7. Comparativa de compromisos de las CCAA en financiación según instrumentos de canalización y datos de ejecución, 2018 y 2019 38

Tabla 8. Sectores prioritarios de la AOD de las CCAA, 2018 y 2019 41

Tabla 9. Compromisos de las CCAA en materia de género en la cooperación 42

Figura 9. Diferencias entre los volcados del CAD y de las CCAA, 2018 y 2019 44

I. Resumen ejecutivo

Este informe ha sido elaborado por la Red de Coordinadoras Autonómicas de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD)[1] como parte de su trabajo de seguimiento de la política de cooperación en el ámbito autonómico. Su objetivo es revisar y analizar los datos de ejecución de los presupuestos de los años 2018 y 2019 para conocer el compromiso real con la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), y realizar algunas propuestas para seguir con este trabajo de mejora de la ejecución de la AOD descentralizada.

Para su elaboración, se han utilizado los criterios para la contabilización de la AOD de las comunidades autónomas (CCAA) y las entidades locales aprobados por la Red de Coordinadoras en abril de 2020. También se ha realizado una recopilación de información mediante cuestionario a las coordinadoras autonómicas de ONGD. Además, se ha consultado el volcado de datos del sistema Inf@aod para los años 2018 y 2019, mediante el cual la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) recoge la información relativa a los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo de la Cooperación Española, posteriormente publica un informe anual de seguimiento e informa al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Finalmente, se ha realizado una revisión bibliográfica de diferentes fuentes oficiales de las comunidades autónomas.

Los contenidos del informe realizan un repaso por todo el aparato legislativo y político de las comunidades autónomas en lo que corresponde a la política de cooperación; un análisis de la AOD ejecutada haciendo también referencia a la AOD presupuestada para conocer y comprender la financiación de cooperación para el desarrollo. Las conclusiones y recomendaciones para avanzar hacia una cooperación autonómica fortalecida, acorde a los tiempos y realidades actuales.

El marco normativo en el ámbito autonómico resulta de interés para comprender el paraguas jurídico que existe en torno a esta política y justifica a la par la existencia de un marco presupuestario y legislativo. Existe, por un lado, un *marco general* de actuación amparado en los estatutos de autonomía y que reconoce la capacidad y autonomía para la gestión de la política de cooperación en este ámbito; y por otro, un marco específico comprendido fundamentalmente en las leyes de cooperación autonómicas. Se podrá ver que no todas las autonomías incluyen en sus estatutos de autonomía a la cooperación, que muchas de las leyes han sido (y son) estáticas en el tiempo, y que existe una gran heterogeneidad en los marcos y acuerdos de las CCAA y en los modelos de organización y de gestión.

El análisis de la AOD presupuestada, pero, sobre todo, la ejecutada comprende el objetivo central de este informe. La información presentada ofrece datos cualitativos y cuantitativos sobre la AOD descentralizada. Una primera aproximación a los presupuestos de cooperación autonómica muestra que, salvo en algunas excepciones, se mantiene

1 A lo largo del texto hay referencias a las ONGD, a las ONG y a las OSC. Se utiliza ONGD para referirnos a las organizaciones sociales que trabajan en desarrollo, normalmente en el país donante. Se utiliza ONG en referencia a las organizaciones no gubernamentales en general, que incluye aquellas que trabajan en desarrollo junto con otras vinculadas a otros sectores como pueden ser medioambiente, feminista, derechos humanos, etc. El concepto de OSC es un concepto más amplio que abarca una mayor diversidad de organizaciones sociales sin ánimo de lucro.

la tendencia de recuperación iniciada en 2015. Inclusive en el año 2020 -al menos con los datos pre-COVID[2]-. En algunos casos, el punto de partida es tan bajo que el cambio es apenas perceptible en términos porcentuales.

En cuanto a la ejecución, observar si se cumplen los objetivos presupuestarios, en qué partida se invierten, reflejar si hay infraejecución o sobreejecución (y cuánto de ser así) y comparar las cifras de estos años con el mejor dato histórico, nos va a mostrar una fotografía de la situación en las CCAA. La primera conclusión que sacamos es que las comunidades han ejecutado prácticamente todo lo que han presupuestado. Salvo en algunos casos, donde es destacable la infraejecución presupuestaria o una ejecución bastante por encima de lo presupuestado, no hay variaciones sustanciales entre el presupuesto y la ejecución.

Es destacable que las comunidades siguen estando considerablemente lejos de cumplir con el objetivo del 0,7% de sus presupuestos para AOD. A pesar de la ligera recuperación apreciada desde el año 2015, en 2018 y 2019 la financiación de la cooperación parece haber sufrido un ligero estancamiento y, de acuerdo con los datos obtenidos de las coordinadoras autonómicas, existe la posibilidad de que los fondos destinados a la lucha contra la pobreza y las desigualdades en la cooperación se reduzcan con la excusa de la COVID-19. Por otro lado, la recuperación tampoco ha sido homogénea entre las CCAA notándose aumentos significativos en algunas de ellas y en otras bastante menos importantes.

Durante la recogida de datos y el proceso de elaboración de este informe, la obtención de información ha sido compleja porque las administraciones no contaban con la información o hubo cambios en la persona responsable durante el proceso. Además, la enorme disparidad de criterios entre las administraciones para recoger y reportar los datos representa un problema recurrente para su recogida y tratamiento.

Otro elemento preocupante en la elaboración de este informe ha sido hallar discrepancias considerables entre los datos que las CCAA vuelcan en sus propias bases de datos sobre el seguimiento de la AOD y los que posteriormente son reflejados como datos autonómicos en las estadísticas del CAD a través del sistema de Inf@od. Tanto esto como los dos hechos señalados anteriormente hacen necesario que las administraciones emprendan un proceso de mejora de la transparencia, el acceso a los datos, los mecanismos de rendición de cuentas, la simplificación y la homogeneización de los criterios para la contabilización de la ayuda, y los mecanismos de participación para la sociedad civil. El marco de construcción de un nuevo sistema de cooperación y la revisión de los sistemas en el ámbito descentralizado ofrecen, en este sentido, una oportunidad que no se puede dejar pasar.

Este informe brinda una panorámica amplia sobre la situación de la AOD en las CCAA y ofrece elementos para contribuir a su mejora y fortalecimiento. La conclusión principal es que el momento actual es idóneo para emprender las reformas necesarias para hacer de esta, una política pública robusta y fortalecida, adaptada al contexto actual y que se acompañe de los recursos y capacidades -presupuestarios, técnicos, humanos, políticos y administrativas- necesarios.

2 Los datos de 2020 para algunas comunidades han de ser tomados con cautela ya que no reflejan la realidad presupuestaria. Es el caso de Andalucía que, si bien había aprobado una cantidad, posteriormente se han producido diversas modificaciones presupuestarias, muchas de ellas sin que la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía establezca la obligación de hacerlas públicas. Así pues, existe una constancia documental de un recorte de facto de más 12 millones de euros, y otras modificaciones presupuestarias que podrían sumar más de 20 millones de euros (un 60% de la AOD andaluza). En Aragón hubo también una modificación presupuestaria de minoración en 1.5 millones sobre los 5.5 millones presupuestados. A mediados de noviembre de 2020, la Junta de Castilla-La Mancha anunció la supresión de las convocatorias de proyectos previstas para 2020, por lo que la cifra total es inferior a lo previsto según los presupuestos que fueron aprobados a inicios del mismo año. Consultar datos disponibles de Andalucía en este enlace: https://bit.ly/35F7vFs

Las recomendaciones que se recogen en este informe se apoyan en tres pilares fundamentales:

- *Adaptar el marco normativo de cada autonomía,* **para lo que se propone:**
  - Iniciar el proceso de revisión de los marcos normativos de la cooperación internacional para el desarrollo;
  - Derogar los aspectos de la *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (LRSAL) que dificultan la participación de las CCAA y de las EELL en la AOD;
  - Reformar los consejos de cooperación y otros espacios de participación para que sean más ágiles, y tengan un papel real de supervisión de la cooperación;
  - Homogeneizar los principios, los criterios, los procedimientos y los espacios de coordinación e interlocución con sociedad civil;
  - Situar la política de cooperación al más alto nivel en las autonomías (pasar de un servicio técnico a una DG, establecer una consejería específica...);
  - Vincular la política de cooperación a un marco de acción exterior de las CCAA;
  - Avanzar en la incorporación de una visión de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible en la política de cooperación que esté presente en toda la acción exterior de las CCAA;
  - Avanzar en la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible y en la apropiación y utilización de las políticas públicas y, en particular, de la cooperación en los ámbitos descentralizado y local;
  - Crear órganos de coordinación dentro de cada institución, al más alto nivel, que aseguren una visión holística de sus políticas (*whole-of-government approach*);
  - Adoptar un enfoque feminista y de sostenibilidad en la política de cooperación para adaptarse así a las estrategias internacionales y locales.

- En relación con el *marco presupuestario y los recursos y capacidades de la AOD en el ámbito autonómico* se propone:
  - Continuar con la recuperación de la AOD autonómica, incluyendo principios de no retrocesión ya que está vinculada con la realización de DDHH de las personas en otros países;
  - Incorporar estrategias propias de las CCAA en los instrumentos de planificación de la Cooperación Española;
  - Dotar de recursos a las comisiones de coordinación interterritorial existentes e incorporar a la sociedad civil en sus deliberaciones, fomentando la coordinación vertical y horizontal con visión multiactor y multinivel;
  - Impulsar la formación de los equipos e incorporar funciones de apoyo y coordinación entre los agentes de cooperación descentralizada; simplificar y agilizar los trámites burocráticos;
  - Capacitar personas técnicas especializadas;
  - Establecer instrumentos de planificación para alcanzar el 0,7% en el menor plazo posible;
  - Separar de los presupuestos de cooperación la ayuda destinada a la atención de personas refugiadas y migrantes;
  - Mejorar en la transparencia y la rendición de cuentas;

- Flexibilizar y agilizar mecanismos de consulta, solicitud y tramitación administrativa.

- Y, por último, en relación con la ***homogeneización de los criterios para la contabilización de la AOD***:
  - Simplificar, agilizar y homogeneizar los trámites administrativos y reducir la burocracia;
  - Iniciar un proceso de revisión de las partidas que se consideran como AOD en los ámbitos autonómico y local a fin de que las administraciones sean coherentes entre sí y con la AGE;
  - Establecer como prioridad de las direcciones generales y de las agencias de cooperación de las diferentes CCAA un mecanismo de coordinación entre las autonomías para avanzar en el establecimiento de procedimientos comunes para la solicitud y justificación de todos los instrumentos de la cooperación; incidir en la AGE para la simplificación de los mecanismos de consolidación y sistemas de clasificación de los datos de AOD;
  - Establecer unos criterios de acuerdo a la ley de transparencia para el acceso a los datos y a la información de la sociedad civil, garantizando así la rendición de cuentas y la posibilidad de realizar análisis exhaustivos y comparaciones entre diferentes administraciones.

En un momento en el que varios marcos autonómicos de la cooperación internacional están en proceso de revisión, y que se debate sobre un nuevo sistema de Cooperación Española, es importante que se favorezca un diálogo con los diferentes agentes de la sociedad civil en los espacios autonómicos. Este diálogo favorecerá que la AOD recoja la riqueza de descentralización y sea representativa de su singularidad, su experiencia y elementos diferenciadores.

II. Introducción

Tras varios años de caída en picado en un contexto de crisis entre 2010 y 2014, la asignación presupuestaria de la cooperación autonómica inició una tímida recuperación a partir de 2015. Ese mismo año, se adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel mundial, y se plantearon nuevos retos en la forma de abordar las desigualdades, la pobreza y la insostenibilidad en todo el mundo. Cinco años más tarde, la sociedad nuevamente se enfrenta a un contexto sumamente complejo que plantea un dilema vital: poner al planeta y a las personas primero o rescatar una economía basada en la depredación y en la exclusión.

El compromiso internacional de "no dejar a nadie atrás", recogido en los ODS como eje central de su marco de actuación, requiere un esfuerzo político y económico por parte de toda la comunidad internacional. A día de hoy, se estima que para cumplir con los ODS se necesita destinar un 2% del Producto Interno Bruto (PIB) global anualmente. [3]Por ello, es importantísima la movilización de recursos públicos de la comunidad de donantes destinados a AOD en coordinación con los recursos de los países en desarrollo[4]. Además de lo anterior, han de adoptarse otras medidas en relación con la obtención de recursos adicionales, por ejemplo, el establecimiento de sistemas fiscales progresivos y redistributivos y la lucha para la erradicación de los paraísos fiscales y el flujo ilícito de capitales en coherencia con la Agenda de Acción de Addis Abeba[5].

En este contexto y, como reconocía recientemente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)[6], la cooperación autonómica juega un papel importante en el avance hacia la consecución de estos objetivos, y abre una ventana de oportunidad para los gobiernos en unas relaciones más horizontales, recíprocas, igualitarias y de mutuo beneficio con instituciones de otras latitudes. Este tipo de cooperación también contribuye a dar un cambio de rumbo y poner las políticas públicas, en particular la política de cooperación, al servicio de las personas y del planeta en la recuperación de la crisis generada por la COVID-19.

Es un momento especialmente sensible porque, además, muchas de las herramientas de planificación en el ámbito autonómico están en proceso o a punto de iniciar una reforma y a las puertas de una inminente construcción de un nuevo sistema de cooperación en el ámbito estatal.

3 Ver, por ejemplo, Gaspar, 2018. V. Fiscal Policy and Development. Spending Needs for Meeting Selected SDGs.; UN Sustainable Development Solutions network (SDSN), MH. 2019. SDG Costing & Financing for Low-Income Developing Countries. Sustainable Development Solution ork and Move Humanity; Schmidt-traub, G. 2015. Investment Needs to Achieve the Sustainable Development Goals. Sustainable Development Solutions Network; KHARAS, H, McArthur J. 2019. Building the SDG Economy: Needs, Spending, and Financing for Universal Achievement of the Sustainable Development Goals. pp. 38; UNCTAD. 2014. World Investment Report 2014. Investing in the SDGs: An Action Plan. United Nations Conference on Trade and Development. Citados en Sachs, JD, Schmidt-Traub, G. y Lafortune, G. Speaking Truth to Power about the SDGs. Working Paper 26, August 2020, UN Sustainable Development Solutions Network (SDSN). Disponible para descarga en este enlace: https://bit.ly/3sFnYTU

4 OECD. 2019, Decentralised development co-operation: Unlocking the potential of cities and regions, OECD Development Policy Papers, No. 22, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/e9703003-en

5 La Agenda de Acción de Addis Abeba, adoptada en 2015, establece una base sólida para apoyar la implementación de la Agenda 2030 y proporciona un nuevo marco global para la financiación del desarrollo sostenible al alinear todos los flujos y políticas de financiación con las prioridades económicas, sociales y medioambientales. Más información en este enlace: http://bit.ly/2L5tuxY

6 OCDE. 2018, Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda, OECD Publishing, Paris, Disponible en este enlace: https://doi.org/10.1787/9789264302914-en

Este informe ilustra la situación de la cooperación autonómica en 2018 y 2019. Muestra un retrato de la prioridad que los gobiernos autonómicos le dan a esta política pública. Hace una revisión y análisis de los datos de ejecución de los presupuestos de estos años para conocer el compromiso real con la Ayuda Oficial para el Desarrollo. Esto nos permitirá realizar algunas propuestas para seguir con este trabajo de mejora de la ejecución de la AOD descentralizada, la transparencia, la homogeneización de los criterios de contabilización de la ayuda. También nos ayudará a plantear algunas recomendaciones para avanzar hacia una cooperación descentralizada adaptada a los desafíos actuales, con mayor impacto y que contribuya a la configuración de un nuevo sistema de cooperación que se enorgullezca de su descentralización.

III. Metodología utilizada para la obtención de los datos

Para la elaboración de este informe se han utilizado varias fuentes de información relacionadas con las 17 CCAA, además de la información obtenida directamente de las administraciones autonómicas. En primer lugar, se ha llevado a cabo una recopilación mediante un cuestionario a las coordinadoras autonómicas de organizaciones no gubernamentales de desarrollo para obtener datos cualitativos específicos sobre la organización, estructura y gestión de la política de cooperación en la comunidad, así como de la participación de la sociedad civil en ella.

En segundo lugar, se ha consultado el volcado de datos de Info@od para los años 2018 y 2019. Además de los datos, se ha consultado la metodología para la contabilización de la AOD, sectores y marcadores de cara a obtener información más concreta. También se ha realizado una revisión bibliográfica de diferentes fuentes oficiales, de las comunidades autónomas, de las coordinadoras de ONGD y otro tipo de fuentes, para contrastar datos y hallazgos.

El análisis se ha centrado en la ejecución de la AOD y se ha ceñido, únicamente, a los datos de las administraciones autonómicas[7], recopilados a partir de un documento colaborativo que se ha completado con la información a disposición de las coordinadoras autonómicas de ONGD. A efectos de comparación se han recopilado también los presupuestos para ambos años. Para la recolección se ha utilizado la pauta establecida por la Red de Coordinadoras Autonómicas de ONGD para avanzar hacia la homogeneización de criterios de la contabilización de la AOD. En ésta, se utilizan las siguientes referencias:

- Cálculo del porcentaje destinado a AOD utilizando como referencia el presupuesto total consolidado de la administración competente.
- Se entiende y contabiliza como AOD todos aquellos gastos que vayan destinados a esta política. Es decir, no sólo las convocatorias de proyectos de cooperación internacional, sino también otras inversiones que puedan fortalecer esta área de la administración (personal y los gastos que se requieran para poder llevarla a cabo como son los de funcionamiento).
- Las cifras incluyen el gasto de personal asociado a la gestión de la AOD (cargos políticos, funcionariado y personal laboral). En aquellos casos en los que ha habido dificultad para obtener estos datos, se ha hecho una estimación imputando el gasto de personal en proporción a la dedicación (% de la jornada dedicado a tareas de cooperación).

Incidencias en la recogida y tratamiento de los datos

Durante la recogida de datos y el proceso de elaboración de este informe, la obtención de información ha sido compleja por las razones expuestas a continuación. En primer lugar, las administraciones no contaban con la información por cambios en la entidad responsable, por inestabilidad del personal funcionario a cargo, o por inexistencia del portal de transparencia, entre otras.

7 Aunque la cooperación descentralizada comprende a Gobiernos autonómicos y a entidades sub-estatales (comunidades autónomas, gobiernos locales, ayuntamientos, diputaciones, municipios, cabildos, etc.), además de otros ámbitos, en este caso únicamente se habla de la cooperación autonómica

El proceso de recogida de datos se inició una vez se había finalizado la fase de volcado de datos al CAD, que incluye la información proveniente de las administraciones autonómicas y locales. El hecho de que el departamento, servicio o consejería correspondiente no contase con la información que se ha reportado y que esta haya estado disponible por otra vía resulta llamativo.

En segundo lugar, los datos no están disponibles en abierto o no se facilitan cuando se solicitan. En este caso, lo más llamativo es que los datos no son fácilmente accesibles y, aunque resulte quizás anecdótico, en un caso concreto, la administración a la que se le solicitaron los datos y su desagregación, disponiendo de ellos, eligió no facilitarlos. Esto es especialmente preocupante porque, de acuerdo con la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, las administraciones tienen la obligación de rendir cuentas y garantizar el acceso a la información a la ciudadanía. A su vez, la ciudadanía tiene derecho a demandar información sobre la gestión de las administraciones.

Finalmente, la tercera incidencia que se ha enfrentado durante la recogida y el tratamiento de los datos es la disparidad de criterios para reportar la información y obtener una cifra fiable. Es un tema recurrente y sobre el que la Red de Coordinadoras Autonómicas de ONGD llama la atención desde hace años. Existen grandes divergencias tanto en la forma de contabilizar como en la forma de reportar la ayuda, lo cual dificulta su seguimiento. Este hecho se incorpora como relevante en este informe y se elabora una recomendación específica en este sentido para mejorar la calidad de la información y simplificar la gestión.

IV. La AOD autonómica

En esta sección se hace una revisión de la AOD autonómica desde el punto de vista normativo y conceptual y desde el punto de vista financiero. Se construye, por tanto, una sección con dos bloques diferenciados. En el primero de ellos, *Características y definición*, se ofrece una panorámica general del marco normativo que tiene cada una de las comunidades autónomas y de la distribución de las competencias en materia de cooperación. Además, en este bloque se ofrece una primera aproximación a las herramientas y vías de canalización que elige cada una de las autonomías.

En el segundo bloque, *La AOD en cifras*, se realiza un análisis detallado de la ejecución del presupuesto destinado a AOD a nivel autonómico en 2018 y 2019. Se describe el volumen de financiación, los sectores prioritarios, la distribución geográfica, el papel de las ONGD en la canalización de los fondos y se hace una evaluación de sectores clave como la perspectiva de género y el medio ambiente, entre otros.

A. Características y definición

1. Marco legal y composición

El marco normativo de la cooperación en el ámbito autonómico resulta de interés para comprender el compromiso jurídico que existe en torno a esta política y también la justificación de su existencia en un marco presupuestario y legislativo.

En un sentido amplio, la AOD autonómica atiende, por un lado, a un *marco general* de actuación amparado en los estatutos de autonomía y que reconocen la capacidad y autonomía para la gestión de la política de cooperación en este ámbito. Por otro, atiende a un *marco específico* comprendido fundamentalmente en las leyes de cooperación autonómicas.

Incorporación de la cooperación en los estatutos de autonomía

La Constitución española (CE) reconoce la capacidad de las CCAA de actuar con autonomía sobre aquellas cuestiones que no son competencias estatales y que se encuentran recogidas en el artículo 149 de la CE[8], y en aquellas otras que así sean recogidas en sus estatutos de autonomía. De esta forma, las acciones de cooperación internacional de las CCAA quedan enmarcadas como *"relaciones con relevancia internacional"*. [9]

De forma específica, Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Catalunya, la Comunitat Valenciana, Extremadura e Illes Balears tienen incorporada la Cooperación en sus estatutos de autonomía. Mientras que Cantabria, Castilla-La Mancha, la Comunidad de Madrid, Euskadi, Galicia, La Rioja, Navarra, Asturias y la Región de Murcia no la tienen recogida de forma específica.

Leyes de cooperación

En las leyes de cooperación se definen y regulan de forma específica las actuaciones en materia de coo-

8 Ver Constitución Española, Artículo 149,3. Disponible en este enlace: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229

9 Citado en JANER TORRENS, JD. 2017. La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales? REAF núm. 26, octubre 2017, p. 13-4 Disponible para descarga en este enlace: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6230600.pdf

peración internacional y se establecen los espacios de participación y mecanismos de seguimiento. A día de hoy, prácticamente todas las CCAA cuentan con su propia ley de cooperación (13 de 17)[10].

A partir de estas leyes todos los Gobiernos autonómicos y la mayor parte de los locales, cuentan con marcos estratégicos (planes directores y anuales, además de normativas de subvenciones) en los que se concretan las prioridades geográficas y sectoriales, y se formulan objetivos en cuanto a estructuras públicas, funcionamiento, procesos administrativos, mecanismos de participación, etc. Todo ello condiciona la financiación autonómica y la acción directa.

Resulta llamativo que muchas de estas leyes se han mantenido estáticas prácticamente desde su adopción. Salvo la Comunitat Valenciana[11], las otras doce comunidades no han actualizado sus leyes de cooperación, han tenido algunos cambios poco sustanciales, apenas empiezan un proceso de reelaboración o modificación o se aprobarán en el año 2021 (es el caso de Aragón, Euskadi, Extremadura, Illes Balears y Galicia).

Las leyes de cooperación en nueve de las trece CCAA[12] incluyen un enfoque de género como principio rector de la política de cooperación, aunque no concretan en cómo se incorpora en la práctica. En relación con la promoción de la igualdad, prácticamente todas las leyes autonómicas lo incluyen, aunque con un enfoque restringido y muchas veces haciendo referencia únicamente a la concurrencia entre organizaciones a las convocatorias. No se menciona, de forma específica, en ninguna de las leyes el fomento o la priorización de la financiación de las organizaciones de mujeres o feministas.

El reconocimiento de las organizaciones socias / contrapartes del Sur es un poco más desigual. Mientras seis comunidades reconocen que las contrapartes son agentes de la cooperación, las otras siete[13] los reconocen de forma ambigua y poco concreta indicando que "cuando sea necesario" serán parte de la política de cooperación. Por otro lado, en aquellos casos en los que sí se reconoce que tienen agencia en la cooperación, no se incluye una visión de su papel o la posibilidad de que participen en la política de cooperación en ninguna de sus fases (ciclo político o de planificación).

Tanto el papel de las contrapartes / socias locales de los países en los que se trabaja como la priorización de la participación de las organizaciones de mujeres y feministas forma parte de una propuesta ambiciosa de que la política de cooperación sea una cooperación feminista. Muchas CCAA han iniciado o iniciarán un proceso de revisión y adecuación de sus marcos normativos, por lo que esto representa una oportunidad para que se incorpore esta visión en las nuevas leyes de cooperación autonómicas.

Otros marcos y acuerdos

En el ámbito autonómico, resulta de interés mencionar la existencia de otro tipo de marcos y acuerdos que, no siendo vinculantes en su gran mayoría, contribuyen a ordenar y a orientar la política de cooperación. Es el caso de los pactos contra la pobreza o los pactos por los ODS[14].

10 Exceptuando Asturias, Castilla y León, la Comunidad de Madrid y Galicia. En este último caso, está en proceso de aprobación del Parlamento Galego la Ley de Acción Exterior y Cooperación al Desarrollo de Galicia, que engloba a la ley de cooperación que antes sí existía.

11 La Comunitat Valenciana aprobó en 2017 la Ley 18/2017 de Cooperación y Desarrollo Sostenible.

12 Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Catalunya, Extremadura, La Rioja, no lo incluyen.

13 Aragón, Canarias, Cantabria, Catalunya, Extremadura.

14 Además, existen acuerdos por la política pública de cooperación internacional, firmados con los partidos políticas tras las elecciones de 2019. De momento se tratan de únicamente dos CCAA, la C. Valenciana y la Región de Murcia.

Ninguna comunidad cuenta con un pacto vinculante por los ODS. Aquellas CCAA que más se aproximan son Andalucía, que tiene el Pacto Andaluz por la Solidaridad y la Cooperación del 2013 y Aragón, que tiene "pacto" pero utilizó la fórmula del Pacto Aragonés por la Cooperación al Desarrollo en el marco de los ODS.

Cantabria, la Comunitat Valenciana, Extremadura, Euskadi, Galicia, la Región de Murcia, Castilla y León cuentan con unas directrices para la implementación de los ODS. Por su parte, Catalunya cuenta con un pacto contra la pobreza de 2015-2016 (aunque ya obsoleto); al igual que la Comunitat Valenciana, pero aún más antigua, de 2009. Y, por último, Castilla-La Mancha, la Región de Murcia y La Rioja tienen acuerdos en relación con los ODS.

En todos los casos, se trata de instrumentos políticos, pero no jurídicos. Su valor recae en el hecho de que se desprenden de un consenso de las fuerzas políticas representadas en los parlamentos autonómicos y que están, en teoría, por encima de los vaivenes políticos. Sin embargo, no se puede hablar de un modelo único de pacto con un alcance o implicaciones similares en todas estas comunidades. Se puede identificar una "primera ola" de pactos contra la pobreza, que se firmaron entre 2008 y 2012 aún al calor del Pacto de Estado contra la Pobreza de 2007, y una segunda ola de pactos más vinculados con los ODS y que son más recientes.

2. ¿Quién lleva a cabo la política de cooperación en las CCAA?

Aunque existan ciertas diferencias en la organización de las administraciones autonómicas y sus estructuras de gobierno, en mayor o menor medida se puede afirmar que todas las CCAA tienen características similares en cuanto a las jerarquías organizativas. Las comunidades tienen una presidencia, diferentes consejerías[15] y, por debajo, direcciones generales que se encargan de asuntos concretos con temáticas específicas.

En esta organización se evidencia la disparidad que existe entre los modelos de cooperación autonómica, su evolución, su implicación y los espacios de participación a disposición de la sociedad civil. En la Tabla 1 se recoge, para cada CCAA y atendiendo a los años 2018 y 2019, qué aparato de gestión es el encargado de ejecutar la política de cooperación y de quién depende este ente.

15 En el organigrama de las CCAA, las consejerías o departamentos se encuentran por debajo de la Presidencia de la Comunidad. Ver más información en el siguiente enlace: http://bit.ly/CCAADirectorioYOrganigramas

Tabla 1. Órganos de ejecución de la política de cooperación por CCAA (2018-2019)

CCAA	¿Quién ejecuta la política de cooperación en la CCAA?[16]	¿De quién depende?
Andalucía		Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación
Aragón	Servicio de Cooperación al Desarrollo, Dirección General de cooperación e Inmigración	Consejería de Ciudadanía y Derechos Sociales
Asturias		Consejería de Presidencia
Balears, Illes	Dirección General de Cooperación	Conselleria d'afers socials i esports
Canarias	Dirección General de Acción Exterior	Viceconsejería de Acción Exterior
Cantabria	Dirección General de Cooperación al Desarrollo	Consejería de Universidades, Igualdad, Cultura y Deporte
Castilla y León	Servicio de Cooperación	Consejería de Transparencia y Acción Exterior
Castilla-La Mancha	Viceconsejería de Servicios y Prestaciones Sociales	Consejería de Bienestar Social
Catalunya	Direcció General de Cooperació al Desenvolupament[17]	Conselleria d'Acció Exterior Relacions Institucionals i Transparència
C. Valenciana	Dirección General de Cooperación Internacional al Desarrollo	Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática
Euskadi		Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación
Extremadura		Consejería Igualdad y Portavocía
Galicia	Subdirección Xeral de Cooperación Exterior, Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa UE	Vicepresidencia primera y Consellería de Presidencia, Justicia y Turismo
Madrid, Comunidad de	Subdirección General de Innovación Social, Voluntariado y Cooperación al Desarrollo, Dirección General de Servicios Sociales e Innovación Social	Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad
Murcia, Región de	Servicio de Cooperación y Acción Exterior, Dirección General de Gobierno Abierto y Cooperación	Consejería de Transparencia, Participación y Administración Pública
Navarra	Sección de Cooperación para el Desarrollo y Acción Humanitaria, incluido en el Servicio de Garantía de Ingresos y Cooperación al Desarrollo, Dirección General de Protección Sociales y Cooperación al Desarrollo	Departamento de Derechos Sociales
Rioja, La[18]	Dirección General de Cooperación y Derechos Humanos	Consejería de Participación, Cooperación y Derechos Humanos

Fuente: elaboración propia

16 Andalucía, Asturias, Catalunya, Euskadi y Extremadura cuentan con una agencia de cooperación.

17 En el caso catalán la Direcció General es el órgano político (con poco personal) que dirige, planifica, evalúa y coordina las políticas de cooperación, mientras que l'Agència Catalana es quien tiene realmente ejecuta y gestiona estas políticas. Más información disponible en este enlace de la DGCD: http://bit.ly/39t83PL y en este enlace de la ACCD: http://bit.ly/38FjMeG

18 Desde 2015 hasta mediados de 2019 (LEGISLATURA PP en coalición con Ciudadanos): Consejería de presidencia, relaciones institucionales y acción exterior. Dirección General acción exterior. Desde mediados de 2019 a mediados de 2020 (LEGISLATURA PSOE en coalición con PODEMOS): Consejería de participación, cooperación y derechos humanos. Dirección General de cooperación y derechos humanos. Desde mediados 2020 (LEGISLATURA PSOE en coalición con PODEMOS): Consejería de igualdad, participación y Agenda 2030. Dirección General de cooperación y agenda 2030. Detalle: la Consejería que lleva Cooperación es la única que gestiona PODEMOS.

El hecho de que las CCAA cuenten (o no) con una arquitectura adecuada y con capacidades y especialización suficiente para desarrollar la política de cooperación es un indicador del peso específico que esta política tiene en relación con otras prioridades de la administración. Es decir, evidencia el grado de compromiso que existe en relación con esta política pública o su susceptibilidad a ser instrumentalizada o subsumida hasta desdibujarse entre otras carteras de políticas sociales[19].

La principal conclusión que se extrae de la Tabla 1 es que no existe un único modelo organizativo de la cooperación para el desarrollo. En todo caso, los modelos que existen atienden a *criterios políticos*, relacionados con el peso que se le otorga a la política de cooperación en la autonomía y su abordaje y su relación con unas políticas u otras; y a *criterios técnicos*, vinculados con la gestión de la política de cooperación en un sentido más práctico.

Criterios políticos:

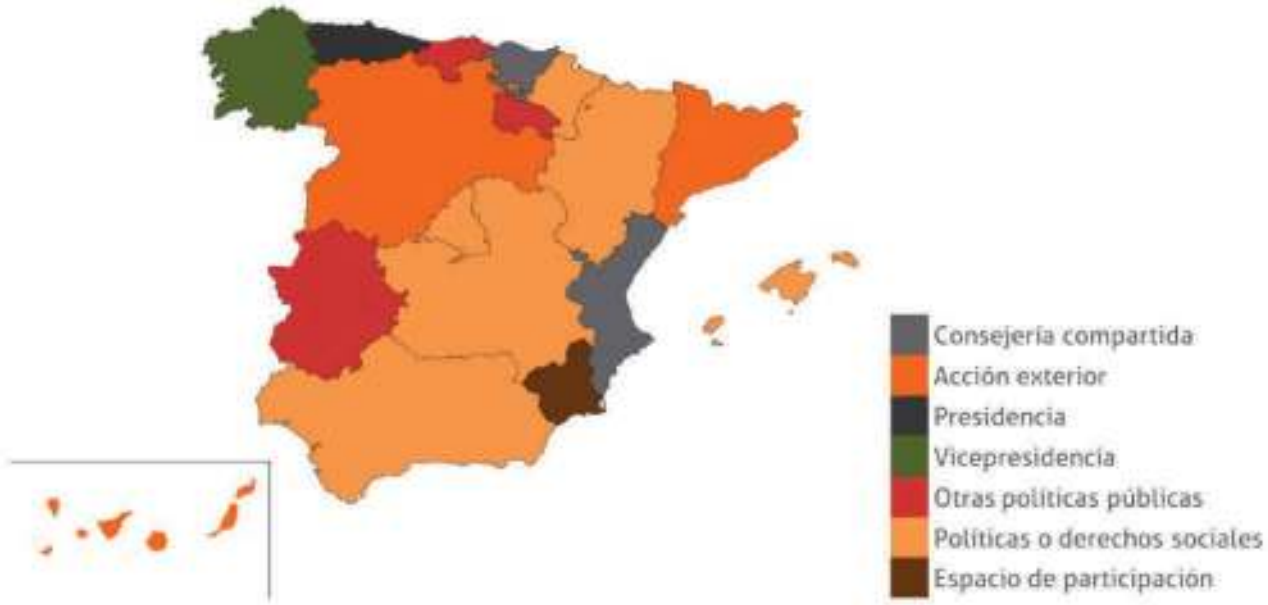
- No existe ninguna consejería con dedicación exclusiva para la cooperación.
- Algunas comunidades cuentan con una dirección general cuyas funciones están específicamente relacionadas con la política de cooperación (Illes Balears, Cantabria, Catalunya20 y Comunidad Valenciana).
- La adscripción a una determinada consejería, la jerarquía que ocupa en relación con su gestión desde una dirección general o un servicio técnico, incluso el hecho de que se compartan funciones con otras carteras de políticas públicas o tenga entidad propia, puede determinar la importancia de la cooperación en la acción de gobierno y en su capacidad para avanzar o no hacia una coherencia de políticas de desarrollo sostenible.
- La Comunidad de Madrid y Galicia cuentan con subdirecciones generales que dependen, en el primer caso, directamente de una consejería con funciones más amplias y, en el segundo, de la Dirección General de Acción Exterior. En dos comunidades el órgano de gestión es un Servicio Administrativo21 (Aragón y Castilla y León).

La Figura 1 muestra la distribución de las competencias en materia de cooperación en la estructura de las AAPP autonómicas.

19 Cortés, G, R. 2012. Informe sobre la política de cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas. Disponible en este enlace: http://bit.ly/InformeAODCCAACoordi2012

20 En este caso, la Dirección General es específica para la cooperación, pero se enmarca en la Consejería de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia. Esto podría interpretarse como un peso específico de la cooperación en la acción exterior del ejecutivo catalán.

Figura 1. Distribución de las competencias de cooperación en la estructura de las AAPP



El mapa refleja tres casuísticas: dependencia directa de una Consejería[22] con un brazo ejecutor (Agencia); Direcciones Generales que, en algunos casos cuentan también con una agencia especializada; Servicios Administrativos.

Además, se observa que dos CCAA llevan a cabo la cooperación directamente desde la presidencia (Asturias[23]) o vicepresidencia (Galicia). Una comunidad enmarca a la política de cooperación en un espacio de participación (Región de Murcia); tres CCAA la incluyen en el marco de su acción exterior (Canarias, Catalunya y Castilla y León); dos comunidades tienen una consejería de cooperación compartida con otras políticas (Comunidad Valenciana, Euskadi); cinco CCAA incluyen su política de cooperación dentro de una cartera de políticas sociales o derechos sociales (Andalucía[24], Aragón, Illes Balears, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid y Navarra); las comunidades restantes vinculan políticamente a la política de cooperación con otras políticas públicas (Cantabria, Extremadura[25] y La Rioja).

Criterios técnicos. Hay cinco CCAA que cuentan con una agencia autonómica de cooperación (Andalucía, Asturias, Catalunya, Euskadi y Extremadura[26]). Se trata de entidades públicas sometidas al derecho

22 Aunque la denominación de los órganos sea distinta en las CCAA (secretarías, departamentos, consejerías), a efectos de lectura se utilizará consejería como un denominador único, aunque en la tabla se detallan los nombres concretos en cada caso.

23 Sitúan la política de cooperación a la par de otras funciones políticas relevantes como la justicia o la administración local. Ver Funciones, Consejería de la Presidencia. Gobierno del Principado de Asturias. Disponible en este enlace: http://bit.ly/3sqrtgE

24 No se detallan específicamente dentro de sus funciones qué competencias tiene con respecto a la política de cooperación. Ver estructura orgánica, Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. Junta de Andalucía. Disponible en este enlace: https://bit.ly/3bEpgZi

25 Aunque no tiene en su nomenclatura a la acción exterior o a la cooperación, sí establece una relación de asesoría y complementariedad del trabajo entre la Consejería correspondiente y la Agencia. Ver funciones y organigrama. Consejería de Igualdad y Portavocía. Junta de Extremadura. Disponible en este enlace: https://ciudadano.gobex.es/organigrama/-/id/ficha/9705367

26 Tras las elecciones de mayo de 2011, la Comunidad de Madrid suprimió su Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación.

privado, con patrimonio propio y autonomía financiera. Su existencia puede deberse a una necesidad de facilitar y profesionalizar la gestión de la cooperación. Es importante atender a las casuísticas particulares para valorar el peso que tienen en la agenda del ejecutivo autonómico la política de cooperación.

Participación de sociedad civil

La cooperación descentralizada, sobre todo en el plano autonómico, ha reproducido el modelo estatal al crear espacios de participación parecidos, cuando no iguales, a los de la Administración General del Estado (AGE) como son los consejos de cooperación, e instrumentos de seguimiento y planificación similares (planes directores, convocatoria de proyectos y convenios como instrumento predilecto). Sobre esto último se hablará más en el apartado de *Herramientas de planificación y canalización.*

El mecanismo más común para favorecer la participación de la sociedad civil y de otros agentes sociales en la política de cooperación es, en general, el de los consejos de cooperación. Se trata de órganos consultivos de las distintas administraciones que se habilitan para favorecer la participación, promover la rendición de cuentas y el intercambio entre la Administración, los agentes sociales y demás personas expertas u organizaciones vinculadas con la política de cooperación.

Las 17 comunidades tienen un Consejo de Cooperación, aunque en el caso de la Comunidad de Madrid fue suprimido temporalmente, en Asturias y Canarias está inactivo y en Andalucía parecen haber recuperado la actividad tras años sin convocatoria. La percepción mayoritaria sobre estos espacios es que se reúnen con poca frecuencia, que son meramente informativos y con una calidad de participación baja[27].

Su funcionamiento es, en términos generales, poco satisfactorio, son espacios "muy rígidos" y "formales", que "necesitan mejoras" y que tienen que "convertirse en un espacio de participación real", en palabras de las coordinadoras autonómicas. Quizás el marco de elaboración de los nuevos planes directores (PD) de la cooperación autonómica, o la discusión sobre un nuevo modelo de cooperación en el ámbito estatal sirva como un estímulo para darle un giro a los consejos e impulsar nuevos escenarios con participación real y activa.

No existen datos disponibles sobre la participación específica de las organizaciones de mujeres o feministas en los espacios de participación. Tampoco los hay de la participación de las organizaciones de la sociedad civil o demás agentes de la cooperación de los países socios, en particular de las organizaciones de mujeres o feministas. Estos dos criterios responden a una propuesta ambiciosa de hacer de la cooperación una política decolonial y feminista de La Coordinadora.

Herramientas de planificación y de canalización

Las herramientas de planificación de la política de cooperación son fundamentalmente los PD, que son un documento de declaración de intenciones sobre la orientación y prioridades en el marco de una política pública concreta. Hasta trece CCAA tienen un PD o están negociando su contenido o aprobación actualmente. Los casos en los que no se cuenta con esta herramienta cuatrienal, las administraciones se decantan por planes anuales o bianuales.

27 Exceptuando los casos de Catalunya, la Comunitat Valenciana que se reúnen dos o tres veces al año o Extremadura, que reúne varias veces al año coincidiendo con la presentación del Plan Anual de Cooperación-Decreto de Bases-Convocatorias o la propuesta de resolución de convocatorias.

Es un hecho destacable la forma en la que se sitúa a la AOD en un marco de planificación y de programación política y económica dentro de una amplitud de políticas públicas de ámbito autonómico. Es decir, la medida en la que la cooperación como política pública cuenta con herramientas de gestión y de planificación adecuadas está directamente relacionada con su eficacia y su capacidad de acción.

Los principales instrumentos de canalización a nivel autonómico son los proyectos de cooperación, utilizados en las 17 autonomías como instrumentos preferentes. Hay otros que contemplan un modelo plurianual, como pueden ser los convenios, solo se encuentran presentes en siete comunidades. No consta que en este momento se esté planteando innovar en instrumentos distintos o avanzar hacia una estrategia de colaboración entre la Administración y las ONGD que reconozca el papel de estas en la AOD y establezca un marco de actuación conjunta en este sentido.

Por su parte, las subvenciones de carácter nominativo aparecen como instrumento habitual de canalización de fondos en ocho CCAA. Estas subvenciones, a diferencia de las de concurrencia competitiva, tienen asignada una entidad destinataria y una cuantía al reflejarse en los presupuestos autonómicos o locales[28].

Gestión de los fondos

Los principales instrumentos financieros o programáticos para la canalización y/o gestión de los fondos AOD por parte de las CCAA son tres: proyectos, convenios y subvenciones nominativas[29]. En la Figura 2, se muestra qué instrumentos utiliza cada CCAA. Cabe destacar que la totalidad de las comunidades canalizan sus fondos fundamentalmente vía proyectos, algunas CCAA no utilizan solamente este mecanismo, sino que lo comparten con otros instrumentos de canalización.

28 En algunas ocasiones, si no se ha plasmado en el presupuesto la entidad beneficiaria de esta subvención con la correspondiente cuantía, las CCAA pueden recurrir al instrumento de asignación mediante decreto de concesión directa. Esta fórmula tiene los mismos efectos que la subvención nominativa (se asigna una cuantía concreta a una entidad concreta), pero no se refleja en los presupuestos de la comunidad o localidad.

29 Existen diferentes modalidades de acuerdo con la Orden AEC/2909/2011 donde se establecen las bases para la concesión de subvenciones de cooperación internacional en función de los objetivos, el tipo adjudicatario y las cuantías a otorgar. Se diferencia entre convenios, proyectos y acciones nominativas. Los convenios responden a estrategias a más largo plazo y de mayor impacto cuya finalidad es la consecución de un objetivo general de desarrollo, pudiendo contemplar la actuación en varios países, áreas o sectores. Los proyectos tienen como finalidad la consecución de un objetivo específico de desarrollo, en un único país, cuyas propuestas y capacidades requieren financiación intermedia. Y las nominativas tienen como finalidad la consecución de un objetivo general o específico de desarrollo, en un país o varios, en uno o varios sectores y áreas, dependiendo de la línea seleccionada como prioritaria en la convocatoria. Pueden acceder a él todos los agentes sociales y no solo las ONGD. No se hace referencia a acuerdos u otro tipo de convenios de financiación que no entran a concurrencia competitiva, como las aportaciones a OMUDES. Véase AECID. 2014. Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID. Disponible en este enlace: https://bit.ly/3qoLSkB

Figura 2. Canalización de fondos AOD por las CCAA

Fuente: elaboración propia con datos facilitados por las coordinadoras autonómicas.

Aunque los proyectos tengan un peso mayoritario en la cooperación autonómica -y también en la local-, la AOD descentralizada ha *evolucionado* de estos métodos *tradicionales hacia asociaciones más complejas que involucran a varios actores territoriales, Gobiernos locales y regionales y OSC, entre otros agentes.* De esta forma, se ha enriquecido el ecosistema de la cooperación en el ámbito descentralizado y complejizado en un sentido positivo aportando experiencia, conocimientos y una relación directa y más horizontal entre agentes homólogos y entre actores de la sociedad civil[30].

La herramienta de los convenios plurianuales tiene como fin incrementar la calidad de la ayuda, a priori, utilizando la especialización y experiencia específica de los agentes en diferentes materias. En este sentido, cabe destacar que la predictibilidad de la ayuda es muy relevante para mejorar su impacto y permite planificar intervenciones a más largo plazo. Los convenios, como se puede observar en el gráfico anterior, no se utilizan habitualmente en todas las CCAA, aunque sí hay algunos casos en los que los proyectos tienen una característica bianual (p.e., Aragón, Galicia).

En materia de criterios, normas, regulaciones, etc., existe una gran heterogeneidad entre todas las CCAA. Quizás el elemento común entre todas ellas sea el alto grado de burocratización[31] y las dificultades para trabajar de forma coordinada entre los diferentes agentes de la cooperación, como ya se señalaba en años anteriores[32].

30 Ver más sobre la evolución de la cooperación descentralizada en OECD. 2018, Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda, (Op. Cit.), y en este otro enlace de resumen ejecutivo de los hallazgos principales del estudio de la OCDE: http://www.regiocitiesconf2019.eu/images/Brochure_DDC_Final.pdf

31 Muchas coordinadoras autonómicas aseguran, en base a su experiencia, que algunos ejemplos de esta burocratización son una desproporcionada exigencia de documentación muchas veces muy difícil de conseguir en los países en los que se trabaja; alto grado de complejidad en los procesos de gestión administrativa; disparidad de criterios de justificación; falta de flexibilidad, adaptación y comprensión de la compleja realidad en la que se trabaja; y de nuevo falta de armonización entre las distintas administraciones públicas.

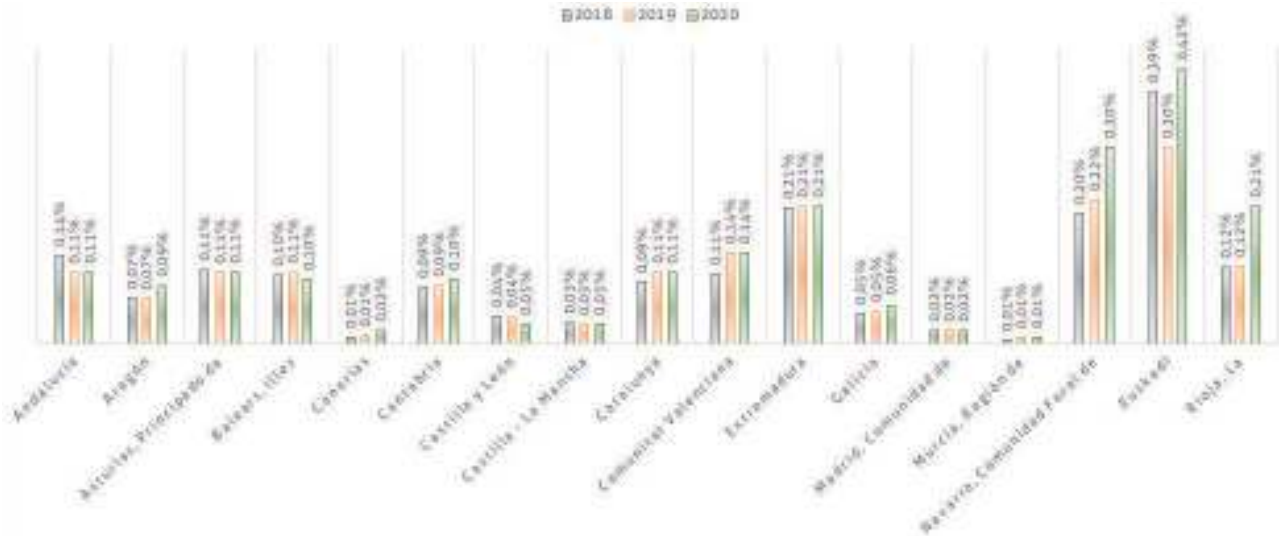
32 Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España. 2012. La cooperación autonómica y local desde las ONGD. Disponible en este enlace. https://bit.ly/3bCmweM. También se referían a la excesiva burocracia en las XI Jornadas Municipalistas por la Cooperación Internacional, de octubre de 2020. Disponible en este enlace: https://bit.ly/2KjdmbO. También se puede consultar la posición de la Red de Coordinadoras Autonómicas de ONGD sobre la Cooperación descentralizada en un nuevo sistema de cooperación española, de septiembre de 2020. Disponible en este enlace: http://bit.ly/DescentralizadaNuevaCoop.

B. La AOD en cifras: presupuestos y ejecución presupuestaria, 2018 y 2019

Conocer y comprender la financiación de cooperación para el desarrollo, tanto en el ámbito estatal como en el descentralizado, es fundamental para analizar su eficacia, su calidad y su posible impacto. Los datos que aquí se incluyen señalan el lugar que ocupa la AOD en las políticas autonómicas, el peso relativo que esta tiene, y si de verdad está orientada hacia la lucha contra las desigualdades, la pobreza y el cambio climático como grandes retos de la sociedad en estos momentos.

Una primera aproximación a los presupuestos de cooperación autonómica muestra que, salvo en algunas excepciones, se mantiene la tendencia de recuperación, aunque tímida, iniciada en 2015. Inclusive en el año 2020 -al menos con los datos pre-COVID-[33]. En algunos casos, el punto de partida es tan bajo que el cambio es apenas perceptible en términos porcentuales.

Figura 3. Evolución del porcentaje de la AOD en los presupuestos, 2018-2020



Fuente: elaboración propia con datos provistos por las Coordinadoras Autonómicas.

En términos absolutos, el presupuesto de la cooperación autonómica registra un crecimiento total de poco más de 12,3 millones de euros de 2018 a 2019 y de 30 millones de euros de 2019 a 2020. El aumento presupuestario acumulado desde 2015 supone unos 114,5 millones de euros.

Los datos de la AOD ejecutada en 2018 y 2019 muestran una fotografía de cumplimiento generalizado con los objetivos presupuestarios, donde la media de ejecución es de 100,5% en 2018 y de 99,77% en 2019. En la Tabla 2, a continuación, se observa de forma más detallada el dato de ejecución y la diferencia entre lo presupuestado y ejecutado.

33 Los datos de 2020 para algunas CCAA han de ser tomados con cautela ya que no reflejan la realidad presupuestaria. Es el caso de Andalucía que, si bien había aprobado una cantidad, posteriormente se han producido diversas modificaciones presupuestarias, muchas de ellas sin que Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía establezca la obligación de hacerlas públicas. Así pues, las modificaciones podrían sumar más de 20 millones de euros (un 60% de la AOD andaluza). En Aragón hubo también una modificación presupuestaria de minoración en 1.5 millones sobre los 5,5 millones presupuestados. A mediados de noviembre de 2020, la Junta de Castilla-La Mancha anunció la supresión de las convocatorias de proyectos previstas para 2020, por lo que la cifra total es inferior a lo previsto según los presupuestos que fueron aprobados a inicios del mismo año. Consultar datos disponibles de Andalucía en este enlace: https://bit.ly/3ia8wdo

En relación con el porcentaje que destina cada CCAA a AOD, tanto en 2018 como en 2019 los datos muestran, una vez más, una distancia considerable entre el compromiso 0,7% y el esfuerzo realizado por las CCAA en materia de AOD. Se adivinan tres grandes bloques:

- Por encima del 0,20%: Euskadi, Extremadura y Navarra.
- Entre el 0,10% y el 0,19%: Andalucía, La Rioja, Asturias, Catalunya, la Comunitat Valenciana, Illes Balears (donde la media es 0,11%).
- Por debajo de 0,09%: Cantabria, Aragón, Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, la Comunidad de Madrid, la Región de Murcia y Canarias (la media es del 0,04%). Es destacable el 0,006% de Canarias como el % más bajo.

Tabla 2. Diferencia entre presupuestos y ejecución de la AOD autonómica (valor absoluto y relativo)[i]

CCAA	Presupuesto AOD, 2018 (€)	Ejecución AOD 2018 (€)	Diferencia (€)	% Ejecución	Presupuesto AOD, 2019 (€)	Ejecución AOD 2019 (€)	Diferencia (€)	% Ejecución
Andalucía								
Aragón								
Asturias, Principado de								
Balears, Illes								
Canarias								
Cantabria								
Castilla-La Mancha								
Castilla y León								
Catalunya								
Comunitat Valenciana								
Euskadi								
Extremadura								
Galicia								
Madrid, Comunidad								
Murcia, Región de								
Navarra, C. Foral de								
Rioja, La								
TOTAL								

i Las cifras en rojo representan las variaciones entre lo presupuestado y lo ejecutado en cada año.

Fuente: elaboración propia en base a los datos provistos por las Coordinadoras Autonómicas.

Si se comparan los porcentajes de ejecución en ambos años, se observa que permanecen prácticamente inalterados, salvo en el caso de Andalucía y Catalunya, donde la variación es sustancial en cuanto a infraejecución y sobreejecución, respectivamente, en 2018. En el caso de 2019, es perceptible una caída porcentual en los casos en los que hubo infraejecución, como en Castilla-La Mancha. Algunas cuestiones a tener en cuenta:

- Es importante profundizar en las casuísticas individuales, porque la media no es representativa de todas las CCAA.
- En el caso de 2018, se puede adivinar una mayor tendencia a ejecutar por encima del 90% en todas las CCAA. Conviene señalar que, sin embargo, en el caso de Andalucía y de la Comunitat Valenciana, la ejecución se queda por debajo[34].
- En 2019, hay un aumento de CCAA que ejecutan el 100%. Aunque la media también roza el 90%, hay dos comunidades que apenas superan el 80% de ejecución que son Aragón y Asturias. Es destacable la ejecución de Galicia que supera por bastante el 100%. Convendría saber si son pagos atrasados que han computado en el año 2019 o si se han destinado partidas adicionales no previstas en los presupuestos aprobados. Por el contrario, habría que analizar si en los años en los que se presenta una infraejecución se debe a que no se han agotado las convocatorias por cuestiones técnicas, circunstancias excepcionales, o qué otras razones han podido influir en la no ejecución del presupuesto.
- Durante años, la Red de Coordinadoras Autonómicas de ONGD[35] ha denunciado la poca capacidad de ejecución y de gestión de las comunidades. En particular, se hablaba de la necesidad de reforzar las capacidades coincidiendo con los mejores datos de la serie histórica (2009, 2010 y 2012 en algunos casos). En este sentido, hablar de una ejecución de prácticamente el 100% puede deberse al poco volumen de la AOD y no a un aumento significativo de las capacidades de las CCAA, dado que no ha habido un aumento o especialización del personal técnico y más bien al contrario, se manifiesta en general una tendencia a la mayor complejidad de la gestión de la cooperación. No es posible afirmar que las CCAA hayan mejorado su capacidad de gestión.

Comparación con el mejor dato de la serie histórica

En este apartado se realiza una comparación entre el mejor dato histórico de AOD de cada CCAA con la ejecución registrada para 2018 y 2019. Esta panorámica permite valorar las diferencias entre CCAA y la tendencia de la AOD autonómica.

34 Por valor de 762 mil y 2 millones, respectivamente
35 Cortés, Gil. C. 2012. Op. Cit.

Tabla 3. Comparación del volumen de AOD de las CCAA: mejor dato histórico frente a ejecución en 2018 y 2019 [i]

Comunidad / mejor año de ejecución	Mejor dato histórico	Ejecución 2018 (€)	% / mejor dato histórico	Ejecución 2019 (€)	% sobre mejor dato histórico	Diferencia con mejor dato histórico 2018 (€)	Diferencia con mejor dato histórico 2019 (€)
Andalucía (2009)	99.333.442,00	46.571.481,60	47	38.046.750,09	38	-52.761.960,41	-61.286.691,91
Aragón (2010)	11.260.180,00	4.015.648,00	36	3.612.624,00	32	-7.244.532,00	-7.647.556,00
Asturias, Principado de (2010)	12.149.189,00	4.453.020,00	38	4.041.369,97	33	-7.696.169,00	-8.087.820,03
Baleares, Illes (2008)	16.594.107,00	5.070.079,08	33	5.776.578,19	37	-10.524.027,92	-9.817.528,81
Canarias (2008)	18.746.030,00	571.032,78	3	1.021.032,78	5	-18.174.997,22	-17.724.997,22
Cantabria (2009)	5.850.388,00	2.378.474,0	41	2.564.078,00	44	-3.471.914,00	-3.286.310,00
Castilla y León (2009)	11.886.318,00	4.658.441,80	39	4.414.399,55	40	-7.226.676,20	-7.155.855,45
Castilla-La Mancha (2009)	46.390.370,00	3.065.440,00	7	3.065.440,00	7	-43.324.930,00	-43.324.930,00
Cataluña (2008)	61.027.889,00	33.310.160,41	55	33.333.557,83	55	-29.537.728,59	-29.494.331,17
Comunitat Valenciana (2008)	64.875.651,00	20.595.525,64	32	30.963.025,20	48	-44.280.125,56	-33.852.625,80
Euskadi (2012)	54.529.606,00	46.533.177,00	85	45.984.551,00	84	-7.996.429,00	-8.545.055,00
Extremadura (2010)	14.396.489,00	11.289.338,00	78	12.290.150,00	85	-3.107.151,00	-2.106.339,00
Galicia (2009)	12.289.957,00	5.486.504,00	45	6.806.027,00	54	-6.803.453,00	-5.483.930,00
Madrid, Comunidad de (2008)	38.979.100,00	3.638.330,16	9	4.042.718,61	10	-35.340.569,84	-34.936.381,39
Murcia, Región de (2008)	5.110.756,00	405.471,30	8	480.000,00	9	-4.727.284,70	-4.630.756,00
Navarra, Comunidad Foral de (2008)	20.699.296,00	8.313.188,00	40	9.410.614,00	45	-12.386.108,00	-11.289.182,00
Rioja, La (2010)	4.224.228,00	1.775.359,00	42	1.904.000,00	45	-2.448.869,00	-2.320.228,00
TOTAL	499.101.296,00	202.329.871,00		209.221.918,00		-296.771.425,43	-289.891.377,78

i Las cifras en rojo representan las variaciones entre lo presupuestado y lo ejecutado en cada año.

Fuente: elaboración propia.

El primer dato sobre el que hay que llamar la atención es la fecha en la que se sitúa el mejor dato histórico de AOD autonómica en las diferentes comunidades. Salvo en el caso de Euskadi, cuyo mejor dato se sitúa en 2012, el resto de regiones se distribuyen entre 2008 y 2010. Esto responde a la crisis económica y financiera que estalló en España en 2008. Considerando las cifras de AOD ejecutadas en 2018 y en 2019, se puede afirmar que ambas se encuentran muy lejos de la recuperación del volumen de AOD autonómica. La política de cooperación no se ha recuperado al ritmo que lo ha hecho la economía.

La Tabla 3 muestra cuál es el nivel de recuperación de la AOD autonómica. También se puede apreciar en la columna contigua el valor en porcentaje, este dato indica la proporción que supone el importe ejecutado de cada año sobre el mejor dato histórico de la comunidad. Atendiendo a esta variable las regiones se agrupan en cuatro categorías:

- CCAA cuya AOD apenas se ha recuperado desde que iniciara su descenso: Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid y Región de Murcia. En estas 4 comunidades el presupuesto ejecutado de AOD en 2019 supone entre el 5 y el 10% del importe registrado como mejor dato histórico.
- CCAA cuya AOD ejecutada en 2019 supone entre el 30 y el 50% de su mejor dato. Es el grupo más numeroso, en él se encuentran 9 comunidades.
- CCAA cuya AOD ejecutada en 2019 supone poco más del 50% del mejor dato registrado: Cataluña y Galicia.
- Sólo dos comunidades han recuperado más del 75% del volumen de AOD desde su mejor dato histórico: Euskadi y Extremadura.

Sólo cuatro de las 17 CCAA han recuperado más de la mitad de la AOD registrada como mejor dato. Este hecho es una muestra de la falta de compromiso que existe alrededor de la cooperación autonómica cuando no solo deberíamos estar por encima de los datos de 2008-2010 sino que se debería haber incrementado el volumen de AOD para cumplir con los compromisos adquiridos tanto a nivel internacional como en las autonomías en las que existen pactos por la política de cooperación con los agentes sociales.

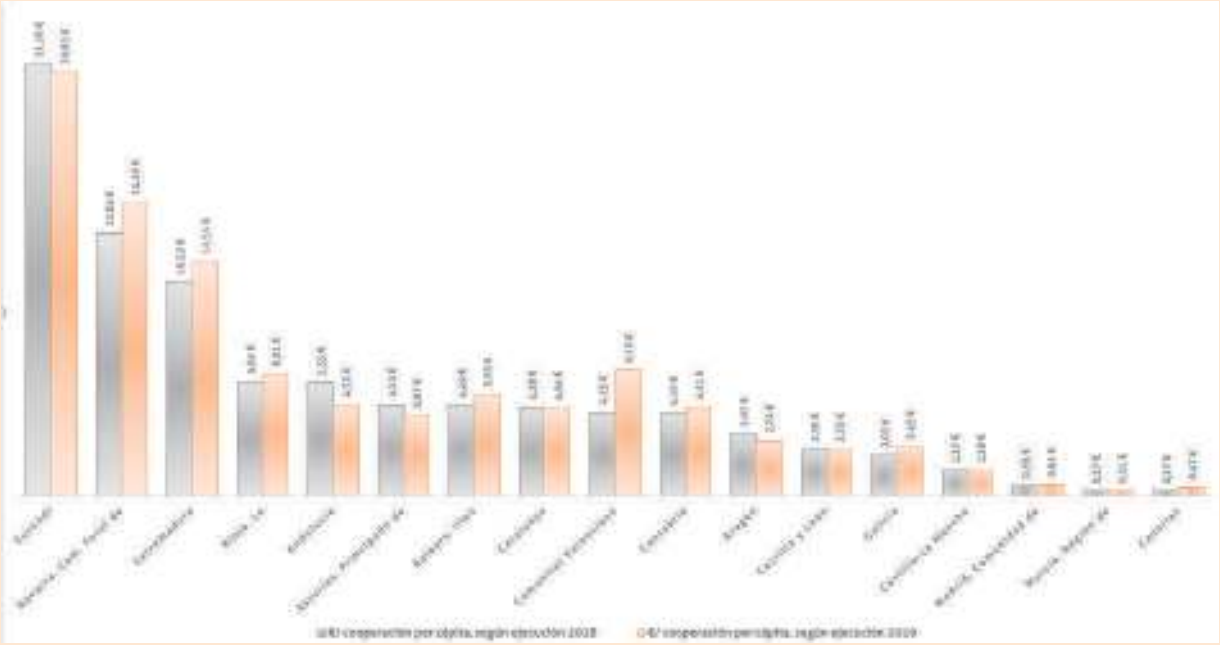
Otra variable que se puede cruzar es si existe en determinadas CCAA una relación directa entre el modelo de organización u órgano de ejecución de la política de cooperación (ver página 9) y el presupuesto destinado a cooperación. Aunque no se puede hablar del conjunto de las comunidades, sí se puede hablar de algunos casos significativos. Por ejemplo, en la Región de Murcia o en la Comunidad de Madrid, al entrelazar ambas variables (marco político y presupuestos para cooperación) se observa el peso de la política de cooperación en relación con el tipo de órgano. Y es que ambas comunidades tienen una cooperación muy inestable (en %) en parte por la dilución de la política de cooperación en el marco de otras políticas públicas y por tener un marco político en materia de cooperación débil.

En el caso opuesto, Euskadi, Navarra o Extremadura tienen un peso importante entre las CCAA que más invierten en cooperación, y son aquellas que también tienen unas capacidades técnicas y políticas reflejadas en los órganos de gestión.

¿Cuánto aporta la ciudadanía para la AOD?

En un contexto de pandemia global en el que la solidaridad internacional se encuentra fuertemente cuestionada, resulta interesante conocer a cuánto asciende el esfuerzo real que realizan las CCAA en representación de su ciudadanía para destinar a la AOD autonómica. La Figura 4 muestra lo que supone anualmente en euros / persona la AOD para cada CCAA en los años 2018 y 2019, según los datos de ejecución.

Figura 4. €/ cooperación per cápita según ejecución. Años 2018 y 2019 por CCAA



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos por las coordinadoras autonómicas

La comunidad cuyo esfuerzo en términos absolutos es más significativo es Euskadi, frente a la Región de Murcia o Canarias que se encuentran en el polo opuesto. La media de todas las CCAA de aportación €/habitante supone 5,12€ en 2018 y 5,37€ en 2019. Se podrían agrupar las comunidades en tres bloques:

- Por encima de 10 €, que engloba a Euskadi, la Comunidad Foral de Navarra y Extremadura. La media está en ambos años ligeramente por debajo de los 15 €, pero es Euskadi quien levanta la media.

- Entre 6 € y 1 €, donde se sitúan la mayoría de las CCAA con un promedio de 3,77 € en 2018 y 3,93 € en 2019. Aquí se ubican La Rioja, Andalucía, el Principado de Asturias, Illes Balears, Catalunya, la Comunitat Valenciana, Cantabria, Aragón, Castilla y León, Galicia y Castilla-La Mancha.

- Por debajo de 1 € quedarían la Comunidad de Madrid, Canarias y la Región de Murcia, con una media de 0,36 € en 2018 y 0,46 € en 2019.

Tabla 4. Comparación €/ cooperación per cápita y PIB per cápita por CCAA, 2018-2019

Comunidad Autónoma	€/ cooperación per cápita, según ejecución 2018	PIB per cápita 2018 (€)	€/ cooperación per cápita, según ejecución 2019	PIB per cápita 2019 (€)
Madrid, Comunidad de	0,55	35.091,00	0,61	35.913,00
Euskadi	29,16	33.159,00	30,83	34.342,00
Navarra, Comunidad Foral de	12,84	31.026,00	14,38	32.343,00
Cataluña	4,28	30.514,00	4,34	31.319,00
Aragón	5,07	28.067,00	7,78	28.722,00
Baleares, Illes	4,49	27.870,00	5,03	28.273,00
Rioja, La	5,92	27.482,00	6,91	28.205,00
Castilla y León	2,30	24.261,00	2,33	24.886,00
Cantabria	4,10	23.646,00	4,41	24.383,00
Galicia	2,03	23.133,00	2,46	23.871,00
Asturias, Principado de	4,33	22.709,00	3,97	23.298,00
Comunitat Valenciana	4,15	22.592,00	4,18	23.206,00
Murcia, Región de	0,23	21.094,00	0,31	21.642,00
Canarias	0,23	20.980,00	0,47	21.264,00
Castilla-La Mancha	1,47	20.431,00	1,28	21.004,00
Andalucía	5,55	19.155,00	4,52	19.633,00
Extremadura	10,52	18.827,00	11,51	19.454,00

Fuente: elaboración propia con datos del INE, Datos Macro de Expansión y los datos de las CCAA sobre AOD.

La tabla anterior muestra la relación entre el PIB per cápita y el esfuerzo realizado por las CCAA para los años 2018 y 2019, de acuerdo con los datos de ejecución presupuestaria. Algunos aspectos a destacar:

- La Comunidad de Madrid, con el PIB per cápita más alto, es proporcionalmente la que menor esfuerzo realiza en cooperación. Teniendo un PIB per cápita que ascendió a 35.091 € en 2018 y 35.913 € en 2019, tiene una cooperación inferior a la de Castilla-La Mancha, la más baja del bloque 2, y apenas unos céntimos por encima de Canarias o de la Región de Murcia.

- Dos de las tres CCAA con PIB per cápita más bajo, en 2018 y 2019, como son Extremadura (18.827€ y 19.454€) o Andalucía (19.118€ y 19.633€), están entre las cinco CCAA donde los habitantes aportan más dinero por persona (superando los 5€ en el caso andaluz en 2018 y ligeramente por debajo de 5 € en 2019, y superando los 10€ en el caso extremeño).

C. Composición de la ayuda

En este apartado se muestra la composición de la AOD autonómica considerando varios criterios. El primero, relacionado con el modo de canalización, es decir, la forma en la que el país donante (en este caso, la comunidad) proporciona la AOD al país o agente socio para actuaciones concretas y específicas. El segundo, el detalle de la entidad canalizadora en el espacio autonómico enfocado fundamentalmente en ONG y sociedad civil, administración pública y aportación a organismos multilaterales. Finalmente, en relación con los sectores establecidos por el CAD, en concreto, la educación para la ciudadanía global (ECG) y la acción humanitaria (AH). De forma somera se ha intentado reflejar el aporte de las CCAA a los organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) y las aportaciones, en su caso, a ayuda a las personas refugiadas en el territorio estatal.

Como comparación, se presentan aquí dos figuras sobre el modo de canalización de la AOD estatal, en concreto la bilateral y la multilateral, y su desviación con respecto a la media de los países de la UE-15 [36]que pertenecen al CAD en el año 2019, y la representación a grandes rasgos de las diferencias entre los países.

Figura 5. Desviación de la media del total de la AOD bilateral, países UE-15 (2019)[i]

i El eje vertical situado a la izquierda de la figura 5 representa el porcentaje de la ayuda bilateral sobre el total de la AOD del país. El eje vertical de la derecha corresponde a la desviación sobre la media.

Fuente: Elaboración propia. Desviación de la media total de la AOD bilateral, países UE-15 (2019).

36 UE-15 representa a los 12 Estados fundadores de la Unión Europea (UE), que son Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido más la ampliación de 1995 que incluyó a Austria, Finlandia y Suecia. Más información: http://bit.ly/3bXwacb

Se aprecian dos grupos diferenciados, unos países cuya mayor inversión de AOD es bilateral (Luxemburgo, Alemania o Reino Unido), con unas cifras bajas en AOD multilateral; y, por contra, otro grupo de países, entre los que se sitúa España, donde la AOD se canaliza, en mayor medida, de manera multilateral (junto a Grecia, Portugal o Austria).

España es un donante con una ayuda bilateral débil, similar a los países del Este recién llegado al club de donantes (30% frente al 70% de media del CAD). Esto, en parte, se puede deber al bajo monto total de AOD que hace que las contribuciones obligatorias[37] a organismos multilaterales pese más en el cómputo global.

Figura 6. Desviación de la media del total de la AOD multilateral neta, países UE-15 (2019)[i]

i El eje vertical situado a la izquierda de la figura 6 representa el porcentaje de la ayuda multilateral sobre el total de la AOD del país. El eje vertical de la derecha corresponde a la desviación sobre la media

Fuente: Elaboración propia. Desviación de la media del total de la AOD multilateral neta, países UE-15 (2019)

Respecto a la ayuda bilateral, la recomendación que se hace en el marco de las ONG europeas es aumentar el porcentaje de ayuda bilateral genuina[38], es decir, aquella que está realmente vinculada con la erradicación de la pobreza y de las desigualdades y no con intereses geoestratégicos.

Si se pone en relación lo anterior con la AOD de las CCAA, se observa una tendencia diferenciada donde el peso relativo de la AOD bilateral en las CCAA y las EELL supera, en 2018 y 2019, el 90% incluso aproximándose al 100% de la cooperación descentralizada. Esto implica que el perfil de las CCAA españolas en lo que se refiere a modos de canalización de la AOD se asemeja más al grupo de países en el que se encuentran Luxemburgo, Alemania o Dinamarca que al grupo en el que se ubica la cooperación española estatal. En la siguiente tabla se puede apreciar esta diferencia con mayor claridad.

37 Gómez, G, C. 2020. Una cooperación descentralizada renovada para responder al nuevo escenario global. 2 de agosto de 2020 El Salto. Disponible en este enlace: http://bit.ly/3ibBjOQ

38 CONCORD. 2020. It's not the end, it's just the beginning: With COVID-19, now is the time to boost aid. 17 de abril. Disponible en este enlace: https://bit.ly/2KjmH3y

Tabla 5. Modos de canalización de la AOD por las diferentes AAPP en 2018 y 2019

	AOD 2018 (€)	% / Total AOD	% / Total AGE/CCAA/EELL	AOD 2019 (€)	% / Total AOD	% / Total AGE/CCAA/EELL
Administración General del Estado	**2.150.244.063,06**			**2.085.684.009,69**		
Bilateral	455.401.612,74	18,60	21,18	292.603.632,42	12,10	14,03
Bilateral, apoyo general a ONG, PPP e instituciones de investigación	52.537,17	0,002	0,00	251.200,00	0,01	0,01
Bilateral, cooperación triangular	464.435,00	0,02	0,02	-	-	-
Multibilateral	101.558.950,37	4,15	4,72	92.246.883,66	3,81	4,42
Multilateral	1.592.766.527,79	65,04	74,07	1.700.582.293,62	70,30	81,54
Comunidades Autónomas	**206.844.639,47**			**217.426.454,54**		
Bilateral	197.922.809,99	8,08	95,69	205.070.670,69	8,48	94,32
Bilateral, apoyo general a ONG, PPP e instituciones de investigación	838.514,30	0,03	0,41	705.742,85	0,03	0,32
Multibilateral	5.976.579,36	0,24	2,89	9.125.900,00	0,38	4,20
Multilateral	2.106.735,82	0,09	1,02	2.524.141,00	0,10	1,16
Entidades Locales	**80.755.325,88**			**103.687.244,99**		
Bilateral	80.641.425,38	3,29	99,86	103.384.407,85	4,27	99,71
Bilateral, apoyo general a ONG, PPP e instituciones de investigación	2.450,00	0,00	0,003	212.559,40	0,01	0,21
Multibilateral	111.450,50	0,00	0,14	90.277,74	0,00	0,09
Universidades	**11.113.254,21**			**12.082.017,12**		
Total general	**2.448.957.282,63**			**2.418.879.726,34**		

Fuente: elaboración propia con datos del volcado provisional de seguimiento del PACI, con fecha 16 de octubre de 2020.

Como se puede observar en la tabla anterior, el peso de la ayuda bilateral en el espacio autonómico es de más de un 90%, frente a un 21,18%, en 2018, y un 14,03%, en 2019, de lo que aporta la AGE. Esto obliga a concluir que, por una parte, la Cooperación Española es sumamente descentralizada[39] y que la cooperación descentralizada está sosteniendo la aportación española en materia de ayuda bilateral.[40] Podría decirse que uno de los valores distintivos de la cooperación descentralizada es que está más alineada con objetivos de reducción de la pobreza, las desigualdades y otros fines genuinos de ayuda[41]. No obstante, sigue existiendo un riesgo de dispersión si no se promueve una concentración orientada a resultados y a priorizar países y zonas geográficas considerando criterios de eficacia de la ayuda.

La cooperación descentralizada ofrece un valor añadido en las intervenciones bilaterales. Las CCAA y EELL tienen un papel relevante para hacer frente a desafíos y oportunidades de desarrollo que exijan respuestas supranacionales desde el ámbito subestatal; y por el fomento de foros y entornos para el aprendizaje mutuo bajo un enfoque de cooperación que promueva la triangulación de conocimientos.

Vías de canalización

En la Tabla 6 se observan las principales vías de canalización de la AOD autonómica. Las vías de canalización de la AOD, de acuerdo con el CAD, responden a las características de la entidad que recibe los fondos y se desglosa en: Sector Público; ONG y Sociedad Civil; Partenariado Privado y Redes; Organismos Multilaterales; Universidades, Inst. Investigación y Think Tanks; y Otros. El peso de las ONG y sociedad civil es el predominante en todas las CCAA menos en Catalunya, donde predomina el sector público[42].

Tabla 6. Aportación de fondos de cooperación internacional según tipo de agentes. 2018-2019

	2018 (€)	2019 (€)
Administración General del Estado	2.150.244.063,06	2.089.684.009,69
Sector público	163.587.273,61	-52.324.398,30
ONG y Sociedad Civil	326.695.623,80 (13,34% sobre total ACE)	347.305.354,81 (14,38% sobre total ACE)
Partenariado Público-Privado (PPP) y Redes	4.898.377,11	3.147.300,00
Organismos Multilaterales	1.894.325.478,16	1.793.829.177,28
Universidades, Inst. Investigación y Think-Tanks	2.954.487,79	2.686.694,00
Institución del Sector Privado	-43.321.827,80	-7.959.957,69
Otros	1.104.650,00	-

39 Pérez, A. 2018. La ayuda internacional de gobiernos subnacionales y el caso particular de España. Disponibile en este enlace: https://bit.ly/2LojVut

40 Gómez, G, C. (Op. Cit).

41 De acuerdo con la metodología de CONCORD para la contabilización de la AOD, se toman en cuenta "como AOD solo aquellos ítems reportados que representan una transferencia real de recursos a los países en desarrollo". Sienkiewicz, D. (Coord.). CONCORD AidWatch 2015 .Looking To The Future, Don't Forget The Past – Aid Beyond 2015 (pp. 16). Disponible en este enlace: https://bit.ly/2XDIwxH

42 Datos obtenidos de los volcados del CAD del 2018 y 2019 sobre AOD en Info@od.

Comunidades autónomas	**206.844.639,47**	**217.426.454,54**
Sector público	37.687.952,67	28.184.875,73
ONG´s y Sociedad Civil	150.590.418,02 (72,80% sobre total CCAA)	164.415.916,69 (75,62% sobre total CCAA)
Partenariado Público-Privado (PPP) y Redes	4.340.970,05	1.866.801,75
40000 - Organismos Multilaterales	8.083315,18	11.690.041,00
Universidades, Inst. Investigación y Think-Tanks	5.334.304,07	9.212.772,81
Otros	807.678,88	2.096.046,76
Entidades locales	**80.755.585,88**	**103.687.244,99**
Universidades	**11.113.254,21**	**12.082.017,12**
Total general	**2.448.957.282,63**	**2.418.879.726,34**

Fuente: elaboración propia en base a los datos de Info@od.

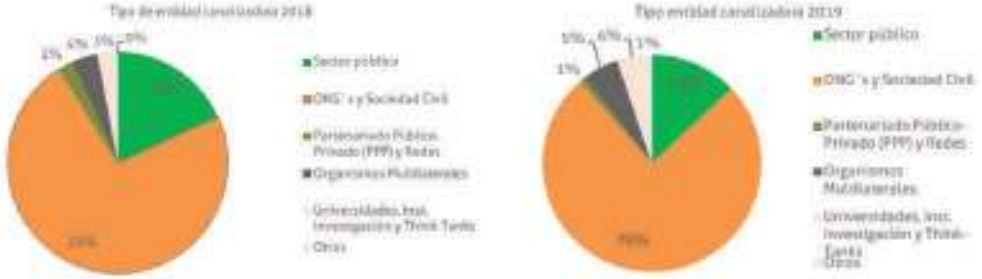
Los fondos que se destinan a cooperación internacional tienen dos grandes agentes que acaparan gran parte de los mismos: la Administración General del Estado y las CCAA. No obstante, el peso recae sobre todo sobre las ONG y la sociedad civil en las CCAA, representando un 72,8% en 2018 y un 75,6%en 2019.

Peso de la sociedad civil y las ONG en la ejecución presupuestaria

Un aspecto fundamental es que, en todas las comunidades, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y sociedad civil son el actor principal de la cooperación. La aportación a ONG y sociedad civil en el ámbito autonómico supone un 72,8% en 2018 y un 75,62% en 2019 del total de la AOD autonómica.

En el año 2018 y 2019, según los datos del CAD, la canalización en la cooperación descentralizada se distribuye de la siguiente manera, reforzando el argumento sobre el peso que tienen las organizaciones para el desarrollo en la cooperación subestatal. El año 2019 sugiere un escenario similar en el que el peso de la canalización de las CCAA sigue teniéndola, y aumenta las ONG´s y la sociedad civil.

Figuras 7 y 8. Peso de las vías de canalización en el presupuesto de la AOD autonómica de las CCAA, 2018 y 2019



Fuente: Elaboración propia a través de los datos obtenidos en Info@od.

Tal como se ha señalado en secciones anteriores, la principal vía de canalización de la AOD autonómica son las ONG y OSC utilizando como instrumento, principalmente, la convocatoria de subvenciones de concurrencia competitiva (proyectos). La siguiente vía de canalización, a gran distancia de las entidades,

es el sector público. Estas dos vías canalizaron el 91% de la AOD autonómica en 2018 y el 88,58% en 2019. En ambos años el PPP, los organismos multilaterales, las universidades y las vías sin especificar aglutinadas en "otros" tienen un peso relativamente mucho menor que las dos vías con mayor relevancia. De entre estas categorías menos relevantes destacan los organismos multilaterales de desarrollo, analizados con mayor detalle en apartados posteriores.

Esta recopilación muestra de manera clara el gran peso que tiene la sociedad civil y las ONG en la ejecución presupuestaria y pone de manifiesto la importancia de las organizaciones que trabajan para la cooperación.

Organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES)

En algunas comunidades es llamativo el creciente peso de las OMUDES en su participación de la AOD, en particular en lo que corresponde a AH. Se estima que alrededor de un 40% del total de la AOD contabilizada por la OCDE corresponde a OMUDES. Se habla de un "crecimiento desproporcionado" y de un riesgo de "fragmentación de la ayuda"[43], además de un incremento de costes de transacción y carga administrativa.

Aunque, como se ha señalado anteriormente la ayuda bilateral es el modo mayoritario de canalización, se puede apreciar un incremento importante de 2018 a 2019 de la ayuda multilateral. Por otro lado, las modalidades de canalización de estos recursos en muchas ocasiones responden a "negociaciones a puerta cerrada"[44] o asignación sin concurrencia competitiva a organismos que, de forma adicional, compiten por los fondos con otras organizaciones en el ámbito local.

De hecho, en algunas comunidades, como Navarra o Illes Balears[45], han planteado realizar la ayuda humanitaria mayoritariamente a través de convenios con agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El caso de Canarias, también es llamativo ya que, además del presupuesto, tienen una especie de "cajón de sastre" para clasificar a estos organismos (que difícilmente encajan en alguna partida específica) y que asignan de forma discrecional para ayuda humanitaria y de emergencias.

Tanto en Andalucía como en la Comunitat Valenciana se firman convenios con las agencias de la ONU, la Cruz Roja, otras organizaciones de cooperación y, de forma específica, una transferencia de fondos mediante un convenio de colaboración firmado con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). En el caso de La Rioja, por ejemplo, la decisión de aportar a este convenio se adoptó porque los escasos proyectos presentados a la convocatoria específica de AH abierta, no contaban con la suficiente capacidad logística y de gestión de acuerdo con la Administración. Por ello, la Comunidad decidió apostar por mantener la AH en un marco más amplio. En Galicia también firman convenios con UNRWA y ACNUR, se aporta al fondo de AECID de AH. En Aragón hay acuerdo con UNICEF.

La Cumbre Humanitaria Mundial de Estambul, de mayo de 2016[46], puso de manifiesto el papel que

43 Realidad de la ayuda. http://www.realidadayuda.org/glossary/fragmentacion-de-la-ayuda

44 Entrevista a tres coordinadoras autonómicas que han preferido no desvelar su ubicación, octubre de 2020.

45 El caso de Illes Balears es especialmente llamativo porque, sin que sea una decisión política comunicada a los agentes de cooperación, notan que se canaliza un mayor volumen de la AH a través de agencias de la ONU.

46 Conclusiones del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del consejo sobre la Cumbre Humanitaria Mundial. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8850-2016-INIT/es/pdf

tienen las organizaciones locales en las respuestas humanitarias, donde resultan mucho más eficientes que las grandes Agencias de la ONU (y otras grandes organizaciones sin presencia previa en el terreno). Por esta razón, resulta llamativo el creciente peso que ganan los OMUDES en la cooperación autonómica.

Por otro lado, no parece lógico que en un contexto presupuestario precario y escaso, una comunidad autónoma prefiera destinar fondos a organismos sin implantación social, al mismo tiempo que se pone en peligro tejido asociativo por falta de apoyo. Es importante reconocer el trabajo de las organizaciones con implantación territorial, un apoyo y base social fuerte y apoyar el tejido asociativo local, más si cuenta con experiencia y especialización, además de conocimiento de las necesidades de las poblaciones beneficiarias. Esto no excluye una coordinación con la AH de la AGE, los OMUDES y otro tipo de agentes -nacionales e internacionales- de acuerdo con los principios de la buena donación humanitaria.

Sectores e instrumentos de la AOD autonómica

El CAD establece una clasificación de los sectores a los que se dirige la AOD que ayuda a agrupar sectorialmente en grandes bloques. También clasifica según los instrumentos en función de si se trata de proyectos de cooperación, sensibilización sobre los problemas del desarrollo (a lo que como ONGD nos referimos como ECG), ayuda de emergencia (AH). En muchas comunidades existen compromisos de destinar una parte de la AOD de forma específica a estos sectores. Se ha recopilado esta información para conocer la relación entre los compromisos adoptados en el ámbito autonómico desde un punto de vista sectorial, con su materialización en términos de ejecución presupuestaria.

Es importante tener en cuenta algunas cuestiones preliminares. Hay una gran heterogeneidad en las CCAA en cuanto a los sectores y en cuanto a los instrumentos. No obstante, hay algunas líneas que son más o menos comunes a todas ellas, como son la ECG y la AH (sectorial y por instrumento). A continuación, se presentan algunas conclusiones organizadas en 4 bloques en relación a los datos: instrumentos de canalización, prioridades geográficas, marcadores de género y atención a personas refugiadas y sectores estructurales del país.

En relación con los instrumentos de canalización:

- En 2018, las **acciones de cooperación**, de media, suponen el 59,29% de los fondos ejecutados. Destacan aquellas comunidades que cuentan con menos recursos financieros por ser las que mayor porcentaje destinan a proyectos. En el año 2019, las subvenciones para proyectos representan más del 50% de la AOD descentralizada en prácticamente todas las CCAA. De media aumenta con respecto al 2018 y llega al 63,84% de los fondos ejecutados. Destaca Catalunya, que sólo invierte un 18,34%, y también los casos de un grupo de CCAA con cifras superiores al 60%: Aragón, con un 82,58%; Canarias, con el 97,94%; Extremadura con un 80,26%; y Navarra con el 83,79%.

- La cooperación descentralizada se ha especializado en un marco de contextos humanitarios complejos en los últimos años. Los datos de ejecución de Info@od del año 2018 muestran que el peso de la **acción humanitaria** de las CCAA es de un 22,95%, y el de las EELL un 2,69%, sobre el total de la AOD estatal en AH presupuestada en el estado (55.259.332,52 €). En 2019 aumentó a un 23,87% y mejoró para las EELL hasta un 9,28%, lo cual asciende a más del 30% sobre el total de la AOD estatal[47].

47 Marcador 700, CAD.

- En materia de **educación para la ciudadanía global (ECG)**, en 2018 la media de las CCAA se situó en un 9,36% y se reduce sustancialmente llegando al 5,88% en 2019. La Región de Murcia destaca con un 27,17% de su presupuesto ejecutado en ECG, frente a Canarias que destina cero.

Estos datos de los instrumentos de canalización contrastan con los compromisos adquiridos por parte de las CCAA dado que muchas han fijado porcentajes mínimos y/o máximos para determinados instrumentos. En algunos casos, estos se han integrado en los PD como un compromiso de programación y en otros está regulado por la ley de cooperación autonómica. En la Tabla 7 se comparan los compromisos de las CCAA (si lo tienen) en materia de ECG y AH con el porcentaje efectivo sobre los datos de ejecución de 2018 y 2019[48]:

Tabla 7. Comparativa de compromisos de las CCAA en financiación según instrumentos de canalización y datos de ejecución, 2018 y 2019[i]

CCAA	Compromiso ECG (%)	Ejecución 2018 ECG (%)	Ejecución 2019 ECG (%)	Compromiso AH (%)	Ejecución 2018 en AH (%)	Ejecución 2019 AH (%)
Andalucía	12,5	14,87	10,39	10	11,56	15,68
Aragón[49]	10	10,98	10,00	10	6,00	7,42
Asturias, Principado de	-	5,37	5,26	20	10,79	12,96
Baleares, Illes	20	14,28	-	15	13,80	13,31
Canarias	-	-	-	-	-	-
Cantabria	15	8,83	8,19	-	5,01	4,68
Castilla y León	-	2,24	6,14	-	-	1,83
Castilla-La Mancha	-	8,33	8,33	-	7,10	7,10
Catalunya	25	26,05	-	-	-	-
Comunitat Valenciana	15-20	11,05	10,01	15	10,49	15,03
Euskadi	20	11,39	8,70	15	8,27	8,48
Extremadura	-	8,86	11,37	-	9,83	7,48
Galicia	10-15	16,3	14,00	10-15	11,40	18,00[50]
Madrid, Comunidad de	-	7,01	5,88	-	11,16	15,44
Murcia, Región de	15	23,22	27,17	-	17,35	15,22
Navarra, Comunidad Foral de	8	6,93	6,57	8	5,45	5,91
Rioja, La	10	6,37	7,35	-	7,32	4,75

i Se han señalado en color rojo los datos de ejecución presupuestaria que se encuentran por debajo del compromiso adquirido.

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de las coordinadoras autonómicas.

48 Tabla elaborada a partir de los datos proporcionados por las coordinadoras, quedándose sin cifras aquellas donde el porcentaje era cero o no hay respuesta.

49 Sobre el total de las convocatorias, que no sobre el total de la AOD aragonesa.

50 Este cálculo se realiza sobre el total del presupuesto operativo de gastos, descontando el presupuesto comprometido.

Nuevamente, se observa que la tónica general es de heterogeneidad y disparidad de criterios. Algunas de las conclusiones que se desprenden de la Tabla 7 son las que siguen:

- No todas las CCAA cuentan con compromisos en lo que respecta a la AH y la ECG. Llama la atención, en particular, el caso de la AH ya que diez CCAA no tienen ningún porcentaje mínimo sobre el total de AOD asignado a esta partida.

- Es destacable también, como un hecho positivo, el que haya compromisos con la ECG por encima de un 10%. En el ámbito estatal se recomienda que la ECG suponga al menos un 3% del total de la AOD. Por otro lado, podría concluirse que este es un ámbito de especialización de las CCAA.[51]

- Más allá de señalar si existe o no un compromiso explícito con la AH y la ECG es preciso analizar, en aquellos casos en los que se ha asumido, se respeta. En lo que respecta a la ECG de las once CCAA que cuentan con una asignación mínima, cuatro han cumplido con el compromiso, cinco no lo han hecho y para dos no hay datos en 2019. Atendiendo a la AH el panorama no mejora mucho, el 50% de las CCAA que tienen un compromiso no lo cumple.

En relación con las prioridades geográficas:

En el V PD de la cooperación española incorpora la Agenda 2030, en coherencia con el marco estratégico con los socios (países) de cooperación, en torno a cuatro variables: pobreza, desarrollo humano, desigualdad y vulnerabilidad[52]. Estos problemas ajustan las estrategias de cooperación a las particularidades de cada región. En España la cooperación abarca los Países de Renta Media (PRM) junto con otros Países de Asociación Menos Avanzados (PMA). En función de la posición geográfica se incluyen países de distintos nivel de desarrollo, organismos de integración regional y otras organizaciones internacionales[53].

La cooperación española bilateral ha hecho un proceso de concentración geográfica que aparece reflejado en el PD anterior, que deja los países de asociación en 23[54]. Los PMA, donde se sitúan algunos socios africanos y Haití, donde la AOD es uno de sus principales ingresos externos y configura un gran porcentaje de su PIB. Esto los posiciona como países prioritarios de recibir AOD, en particular, AOD bilateral. También continuará siendo ámbito geográfico de presencia de muchas ONGD y actores de la cooperación española, si bien las AAPP fomentarán cada vez mayor atención de ambos hacia los PMA.

Entre los PRM se incluyen algunos países de Centroamérica y el Caribe y América del Sur, más Filipinas y Marruecos. La AOD no tiene un peso elevado tan grande como ocurre en el caso de los PMA, sino que se dirige en función de sus demandas y capacidades. Las estrategias se enfocan a la construcción de resiliencia, apoyo a modelos sostenibles o garantías de servicios sociales; y no tanto a la acción directa como ocurre con los PMA.

Por último, los Países de Cooperación Avanzada (PCA) (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay, en América Latina, Cabo Verde, Egipto, Guinea Ecuatorial y Túnez, en África, y Jordania

51 En el caso de Catalunya en el PD 2019-2022 se explicita el compromiso de la Generalitat de destinar un mínimo del 25% de sus recursos de AOD a la línea estratégica de ECG a lo largo de la vigencia del PD actual

52 Estrategias diferenciadas del V Plan director. Página 48. Disponible en este enlace: https://bit.ly/3nLChT0

53 Ibídem.

54 Ibídem.

en Oriente Medio), que han ido mejorando en sus índices de desarrollo, no son socios tradicionales de España. No forman una categoría homogénea y afrontan una gran diversidad en sus nuevas necesidades y condiciones sociales, políticas y económicas. De acuerdo con lo que señala el V PD, se tendrán que buscar nuevas formas de cooperación centradas en las demandas específicas y en la garantía de los bienes públicos regionales o globales en la medida en la que incremente la renta de estos países.

Para el Gobierno central, "la existencia de redes sectoriales bien establecidas, promovidas y lideradas por España, es un valor que conviene fortalecer, ya que proporcionan una plataforma para fomentar la coordinación y sinergia de las actuaciones. Las regiones prioritarias para la CE son ALC, África Occidental y Sahel, y Magreb y Oriente Medio" (V PD 51).

En el caso de las CCAA, en 2018, si se analiza el destino de la AOD en función del área geográfica, el grupo de Países en Vías de Desarrollo (PVD), sin especificar por países o por renta, acumula el 28,78%. América del Norte, América Central y el Caribe suman un 23,30% y África Subsahariana y América del Sur alcanzan valores del 17,03% y 17,01%, respectivamente.

En 2019, destinan un 25,77% a PVD no especificados, reduciendo esta partida con respecto al año anterior en tres puntos porcentuales, seguidos de América del Norte Central y Caribe (20,53%), al igual que el año anterior. África Subsahariana (18,74%) aumenta en un punto y América del Sur (17,26%)[55], que aumenta ligeramente pero no se aproxima tanto al área geográfica del África Subsahariana.

Los siguientes datos muestran una panorámica de las áreas geográficas prioritarias de las CCAA:

- Siete CCAA no han definido un porcentaje mínimo o máximo para una zona geográfica determinada (Aragón, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid, Extremadura y Región de Murcia). Euskadi prioriza el continente africano, pero tampoco tiene establecido ningún mínimo al respecto. En La Rioja se establecen cinco países prioritarios y cinco preferentes (al menos uno de cada grupo debe ser de PMA).
- En Andalucía, se establece en su II Plan de Cooperación un 40% para PMA y un 50% para África[56] Subsahariana. Se debía destinar el 20% del total del presupuesto de cooperación de la Junta de Andalucía a Países Menos Adelantados. Además, a países prioritarios, al menos el 90% del total del presupuesto de cooperación de la Junta de Andalucía se destina a la generación de procesos de desarrollo.
- Cantabria trabaja según los indicadores del II Plan Director 2018/21, un 20% a países del continente africano.
- Catalunya no tiene fijados unos mínimos, pero en la convocatoria de 2020 prevé no apoyar más de tres proyectos por país y dirigir el 25% del presupuesto de la convocatoria a países de África Subsahariana.
- En Navarra 20% para PMA, 80% para países establecidos como prioritarios en el PD.

55 Datos generados con el volcado provisional de seguimiento del PACI 2019, con fecha 16 de octubre de 2016.

56 En el PACODE III, se incrementó del 20% al 30% para PMA. En el 2020, primera convocatoria que se publicaba bajo el nuevo PACODE, se volvió a hacer reserva presupuestaria en la convocatoria: 40% cooperación y 50% AH, pero el término usado fue "Países Menos Avanzados, Población Saharaui y Territorios Palestinos de Gaza".

- La Comunitat Valenciana también prioriza ciertos países en su PD, a los que tiene que destinar un mínimo de 60% de los recursos de la AOD.
- En Galicia, el 20-25% de la ayuda desembolsada en el exterior para los PMA.

En relación con los sectores[57]:

La AOD española se concentra en tres sectores de destino[58]. Estos son los ámbitos de la estructura social o los ámbitos particulares de la economía de los países beneficiarios para estimular su desarrollo. En la siguiente tabla se resume el peso de los tres sectores de mayor relevancia en 2018 y 2019 para las CCAA.

Tabla 8. Sectores prioritarios de la AOD de las CCAA, 2018 y 2019

	Peso de cada sector sobre el total de AOD autonómica en 2018 (%)	Peso de cada sector sobre el total de AOD autonómica en 2019[59](%)
Infraestructuras sociales y servicios	53,09	56,74
Otros sin clasificar	14,04	13,76
Sectores productivos	10,85	8,32

Fuente: elaborado en base a los datos de Info@od.

No hay diferencias significativas entre la distribución sectorial de la AOD autonómica en los años analizados en la tabla, por lo que las conclusiones que se extraen afectan a ambos ejercicios de igual forma.

En primer lugar, destaca que más de la mitad de la AOD se invierte en el sector de infraestructuras sociales y servicios. Esto implica que hay poca diversificación en el destino de la AOD ya que este sector aglutina más del 50% de los fondos.

En segundo lugar, y reafirmando el problema de transparencia que se ha señalado en varias secciones del informe, destaca que el sector que ocupa la segunda posición en cuanto a peso relativo es "Otros sin clasificar", es decir, fondos de los que no se puede rastrear el destino. Esta falta de transparencia es uno de los grandes problemas del sistema de cooperación.

En relación con los marcadores de género[60] y de atención a personas refugiadas en el país donante:

- Género
  - De acuerdo con los datos proporcionados por las coordinadoras autonómicas, solamente dos CCAA tienen una estrategia de género para la cooperación (Asturias y Euskadi). Una comunidad incorpora un enfo-

57 Según la cita que se atribuye al CAD en la Realidad de la Ayuda, un sector responde a la pregunta ¿qué área específica de la estructura económica y social del país receptor se pretende promover? Ver información aquí: http://www.realidadayuda.org/glossary

58 Para encontrar que estos tres sectores son los predominantes en la AOD española hemos utilizado tablas dinámicas de los volcados AOD GE 2018 y 2019 del CAD, que nos permite cruzar la categoría de sectores AOD con las cifras netas en €. Así logramos ver, con los datos que se muestran en la tabla, que son las infraestructuras sociales y servicios, otros sin clasificar y los sectores productivos, los sectores fundamentales.

59 Datos proporcionados por el volcado AOD GE 2019 del CAD.

60 "El sistema de marcadores se ha elaborado para facilitar la supervisión y la coordinación de las actividades de los países donantes en apoyo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los siguientes ámbitos". Sistema CAD de marcadores. Anexo 9 Info@od. Ver más información en este enlace: https://infoaod-info.maec.es/shared/cms/docs/anexos/Anexo_9.pdf

que de género a la política (Catalunya). Y Andalucía establece el enfoque de género en desarrollo como eje vertebrador de la cooperación andaluza.

- Al no haber estrategias reconocidas, tampoco se hacen evaluaciones de las mismas, ni tienen responsables especializados en la dirección que corresponda[61], aunque sí tienen expertas en los grupos de trabajo.
- Cinco comunidades tienen un compromiso de destinar un porcentaje de la AOD al marcador de género (Andalucía, Asturias, Cantabria, Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra).
- No obstante lo anterior, Aragón y las Illes Balears han invertido un pequeño porcentaje en cooperación con enfoque de género (ver tabla siguiente); Catalunya y la Comunitat Valenciana manifiestan que aunque no haya un porcentaje específico, el enfoque de género es transversal a toda la política de cooperación.

En la Tabla 9 se han reflejado todas las CCAA que tienen un compromiso de género en cooperación y aquellas que, sin tener compromiso explícito, destinan fondos de AOD a este fin.

Tabla 9. Compromisos de las CCAA en materia de género en la cooperación

	Compromiso Género (%)	Ejecución 2018 en Género (%)	Ejecución 2019 en Género (%)
Andalucía	10	10	7,58
Aragón	-	-	3,69
Asturias, Principado de	20	-	-
Baleares, Illes	-	4,20	4,20
Cantabria	20	-	-
Euskadi	20	28,56	-
Navarra, Comunidad Foral de	20	-	-

Fuente: elaborado en base a datos provistos por las coordinadoras autonómicas.

La tabla anterior refleja que las comunidades que han adoptado un compromiso cuantificable en el marcador de género, o bien no lo ejecutan o cuantificar resulta difícil por la calidad de los datos que se proveen, su forma de contabilizarlos, e incluso la diferencia entre los criterios de cada administración a la hora de reportarlos.

Sólo cinco CCAA cuentan con un compromiso explícito en el área de Género y Cooperación, pero más preocupante resulta que sólo tres de las 17 CCAA destinan fondos de forma específica a financiar programas con enfoque de género. En un momento de transformación del sistema de cooperación, es impor-

61 Exceptuando el caso de Andalucía donde no hay estrategia, pero sí existe una unidad de género y una jefa de unidad en la Agencia. Además, la AACID fue calificada como organismo G + del Programa de Presupuestos Sensibles al Género de la Consejería de Hacienda.

tante seguir avanzando hacia una incorporación de un enfoque feminista de la cooperación y mejorar los indicadores vinculados con la financiación de la cooperación con enfoque de género.

- Atención a personas refugiadas en el país donante

  - Cada vez más, la comunidad de donantes computa como AOD la atención a personas refugiadas en el país donante. De acuerdo con un amplio consenso de OSC en el marco europeo, esto corresponde a *ayuda inflada* [62]o *ayuda no genuina*. Se ha incorporado esta variable al análisis para conocer si esta tendencia que se manifiesta cada vez más en el Estado español, tiene también su reflejo en las CCAA.
  - Andalucía, Asturias y Extremadura afirman destinar fondos para ayuda a personas refugiadas dentro del país (de acuerdo con los datos proporcionados por las coordinadoras y los datos de volcado provisional del seguimiento del PACI).
  - En todo caso, y aunque la ayuda destinada a la atención de personas refugiadas en las comunidades no sea significativa (los porcentajes sobre el total son realmente bajos), La Coordinadora de ONGD y la Red de Coordinadoras Autonómicas de ONGD consideran que esto no debería contabilizarse como AOD[63].

Discrepancias entre los datos de las CCAA y los reportados al CAD

Un elemento preocupante en la elaboración de este informe ha sido hallar discrepancias considerables entre los datos que las CCAA vuelcan en sus propias bases de datos sobre el seguimiento de la AOD y los que posteriormente son reflejados como datos autonómicos en las estadísticas del CAD. Esto va aparejado de la dificultad que se señalaba al inicio de este informe sobre la disponibilidad de fuentes de información y con la recogida de datos.

Todo ello deja en evidencia, nuevamente, que la cooperación descentralizada no está armonizada, no existen criterios homogéneos, y, por otro lado, hay falta de claridad por parte de las administraciones en cuanto a la información que presentan.

Si a lo anterior se suma la dificultad que tiene el CAD para contabilizar la AOD descentralizada de forma eficiente y ajustada a la realidad[64], el resultado es una disparidad de criterios tal que dificulta la comprensión de los datos, su comparabilidad y posibilidad de análisis cualitativo y cuantitativo basado en criterios comunes, y una gran tarea pendiente para las administraciones en este sentido.

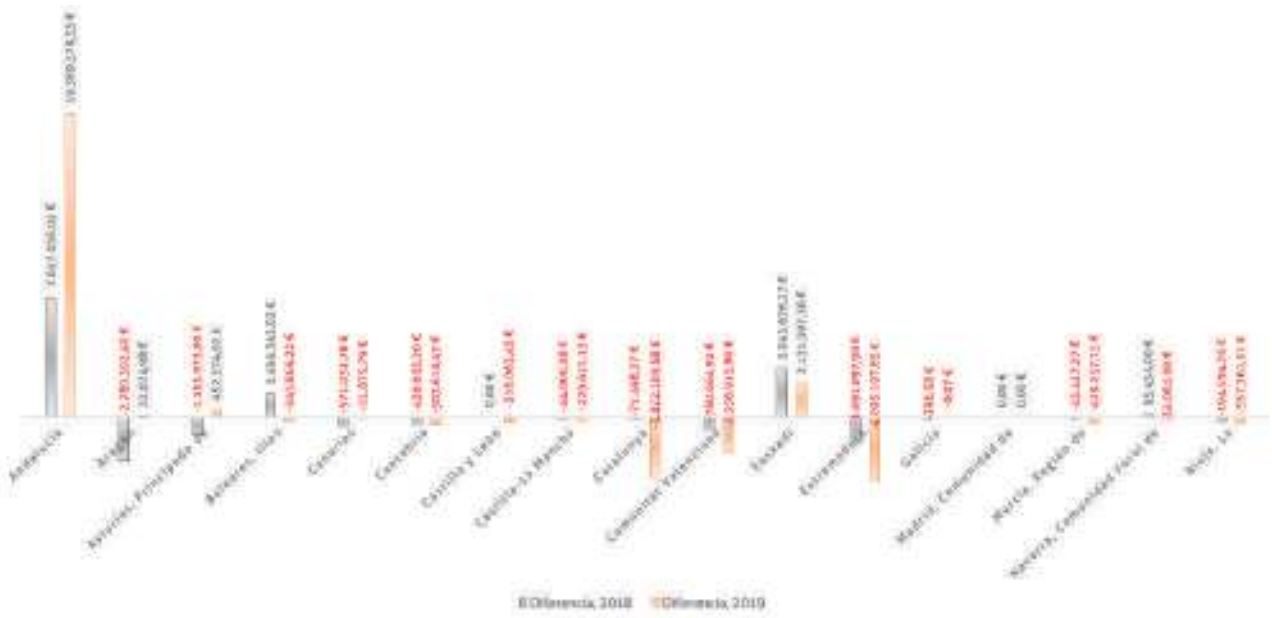
En el siguiente gráfico se observa la diferencia entre lo proyectado por el CAD y lo reportado por las CCAA.

62 Ver CONCORD AidWatch 2019 - ***Leaving no one behind: Time for implementation***. Disponible en este enlace: https://bit.ly/39vcB83; y CONCORD AidWatch input OECD's Development Assistance Committee (DAC) senior level meeting on 3-4 March. Disponible en este enlace: https://bit.ly/3qkzVfw

63 "Migración y ayuda al desarrollo: juntas pero no revueltas". Disponible en este enlace: http://bit.ly/35GVU8F

64 Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. La cooperación al desarrollo y la acción humanitaria descentralizada en la Unión Europea: estudio de la experiencia en Alemania, Bélgica, Francia e Italia. https://iecah.org/images/stories/CUADERNO-16.pdf

Figura 9. Diferencias entre los volcados del CAD en Info@od y de las CCAA, 2018 y 2019 [i]



i Los números negativos responden a datos que el CAD no ha tenido en cuenta y ha contado de menos y, por contra, los números positivos representan las cifras que el CAD ha reflejado de más.

Fuente: elaboración propia con los datos de Info@od y los datos proporcionados por las coordinadoras autonómicas.

La principal conclusión a extraer de la Figura 9 es la falta de rigor que existe en las CCAA en el reporte de los datos sobre AOD. Sólo en los casos de Castilla y León y la Comunidad de Madrid no hay discrepancias entre los datos que se han volcado al CAD y los que se reportan a las coordinadoras autonómicas, algo que es preocupante.

Estas divergencias tienen varias implicaciones:

1. La AOD se contabiliza de distintas formas dentro de las propias autonomías, lo que implica que los datos que se reportan al CAD y los que se publican en otros espacios sean distintos.

2. Muy ligado al punto anterior y como consecuencia directa, si no existen criterios claros dentro de las propias CCAA para la contabilización de la ayuda, no pueden existir entre CCAA. La importancia de la homogeneización de criterios se extiende al ámbito interterritorial.

3. La homogeneización de criterios no es tarea sencilla, pero menos todavía si no se forma al personal de las AAPP para aplicar los criterios consensuados en aquellos casos en los que existen. Es imprescindible atender a la formación del personal funcionario y político que trabaja en el campo de la cooperación para el desarrollo. En este sentido, también resulta imprescindible aumentar las capacidades y los recursos con los que cuenta la administración en una clara apuesta por la mejora de la calidad de la cooperación y de su peso como política pública.

4. Que las disparidades se den en catorce CCAA muestra que no es un hecho aislado. Esta falta de preocupación por la transparencia debe revertirse, pues uno de los pilares de la coherencia de políticas es la

transparencia y la rendición de cuentas. Una parte de esta implicación debe asumirse revisando todos los datos que sean reportados para asegurar su rigor y fiabilidad.

5. Finalmente, la eliminación de las disparidades y el fortalecimiento de las capacidades ha de ir acompañado de un trabajo coordinado en todos los niveles de la administración pública (estatal, autonómica y local) de simplificación de las herramientas de reporting. Esta simplificación es un beneficio para toda la AAPP.

V. Conclusiones

La información recogida en este informe, los análisis realizados y los datos obtenidos, permiten extraer algunas conclusiones sobre la AOD autonómica en lo referente a su ejecución y su calidad. A partir de ahí, se pueden elaborar algunas recomendaciones para avanzar hacia una política de cooperación autonómica robusta, adaptada a los tiempos actuales y capaz de hacer frente a los desafíos globales que enfrenta la sociedad.

A continuación, se presentan las conclusiones más relevantes del análisis que darán paso, en la sección siguiente, a las recomendaciones que consideramos oportuno realizar. Para facilitar la comprensión y relacionar adecuadamente las conclusiones con las recomendaciones esta sección se divide en tres apartados: marco legal y político, AOD presupuestada y ejecutada y las dificultades para la correcta contabilización de la AOD.

En lo referente al **marco legal, la composición y los órganos encargados de la política de cooperación** destacan los siguientes puntos:

- En materia organizativa, coexisten un sinnúmero de variables y morfologías distintas en todas las autonomías que dificultan la comparación y la equiparación de la política de cooperación entre una comunidad y otra. El peso relativo que tiene la cooperación como política pública varía sustancialmente entre un sitio y el siguiente. Esta heterogeneidad en la gestión de competencias derivadas de la política de cooperación puede suponer una dificultad añadida para la coordinación entre regiones.

- A pesar de que los ODS y el Acuerdo de París son una estrategia asumida internacionalmente y localmente para la elaboración de políticas públicas y, en concreto, de las políticas de cooperación, existen algunos objetivos transversales, como género o clima, que todavía no se han adoptado de forma global por las autonomías.

- El marco legal en el que se sitúa la cooperación internacional en cada una de las autonomías sí tiene rasgos comunes a excepción de lo que concierne a los estatutos de autonomía, dado que algunas comunidades incluyen en ellos la cooperación y otras no. Respecto a las leyes de cooperación existen en casi todas las autonomías, pero también por norma general están desfasadas. Esta falta de interés por mantener actualizado el marco normativo señala la prioridad que se le da a la cooperación. Por otro lado, se puede señalar que es habitual que existan marcos alternativos no vinculantes como son pactos o acuerdos que se alcanzan entre entidades sociales y administración.

- Se pueden señalar dos puntos de coincidencia entre CCAA: la experiencia práctica que suponen los consejos asesores de cooperación y las herramientas de planificación. Respecto a los consejos de cooperación se puede señalar que, pese a que podrían ser espacios de participación activa y real, no se explota su potencial y se mantienen como órgano consultivo en el que no se implementan técnicas de dinamización, participación ni trabajo colaborativo. Sobre las herramientas de planificación existe una apuesta fuerte, a nivel general, por herramientas plurianuales, algo que dota de mayor estabilidad a las líneas de actuación de la política de cooperación, no así a la dotación presupuestaria.

- El último punto en común que destaca en todas las CCAA es la relevancia de las ONGD como prin-

cipal vía de canalización de la AOD. Es preciso reconocer a estas entidades como agentes sociales indispensables para articular el sistema de cooperación y para la transformación social e institucional necesaria para lograr una cooperación eficaz y eficiente.

- Los resultados abren una puerta a la actualización de las normativas en las CCAA, vinculándolo con un proceso de transformación y adecuación más amplio del sistema de cooperación. Asimismo, llaman a una reflexión sobre el papel técnico que llevan a cabo determinadas agencias frente a una responsabilidad de calado político que ha de recaer sobre la consejería o dirección competente de manera que no se vacíe de contenido político y capacidad transformadora a la política de cooperación, se tengan interlocuciones claras y se lleve gestiones desde el más alto nivel la AOD en el plano autonómico.

En cuanto a la **AOD presupuestada y ejecutada a nivel autonómico** se concluye lo siguiente:

- Es evidente que la financiación de AOD descentralizada todavía está lejos de las mejores cifras históricas y más aún del 0,7% comprometido por las administraciones públicas. Aunque algunas comunidades han empezado a recuperar las cantidades anteriores a la crisis que estalló en 2008, el esfuerzo sigue siendo muy bajo. En el contexto actual, se corre un riesgo importante de que la política de cooperación pueda ser nuevamente utilizada como moneda de cambio y que, con la excusa del "primero los de aquí" se reduzca significativamente su presupuesto.

- Aunque se ha conseguido mejorar en los datos de ejecución, el dato no es halagüeño cuando se compara con las mejores cifras de la serie histórica. Esto significa que, aunque se ejecute bien, esto no está relacionado ni con un aumento de las capacidades de la AAPP ni con un aumento significativo de la AOD tras los recortes ocurridos entre 2010 y 2014. La recuperación ha sido tan escasa y los recortes tan brutales que no permiten hablar de un viento favorable para la cooperación autonómica. El objetivo no es hacer lo mismo con menos que conlleva el incremento en % de la ejecución de los presupuestos, sino aumentar las capacidades para que al aumentar los presupuestos se siga pudiendo ejecutar un % por encima del 90%.

- El punto anterior muestra la necesidad que existe de insistir en la rendición de cuentas para, una vez acordados los compromisos, asegurar su cumplimiento y su programación dentro de las líneas generales de la política pública de cooperación de la administración que corresponda.

- En relación con la composición de la ayuda, se ha observado:

  - Existe una gran heterogeneidad en las CCAA en cuanto a sectores e instrumentos de financiación. Los principales instrumentos siguen siendo las acciones de cooperación, la AH y la ECG. En algunas CCAA se han establecido porcentajes mínimos de financiación para los últimos dos instrumentos. No obstante, se observa que rara vez se cumplen si no son vinculantes.
  - El marcador de género no ha sido incorporado en todas las CCAA. En aquellas en las que sí, no existe un compromiso vinculante de financiación específico.
  - La cooperación autonómica es fundamentalmente bilateral donde, en primer lugar, tienen un protagonismo las ONG y la sociedad civil y, en segundo, las AAPP. En cuanto a las vías de canalización, se observa un peso creciente de OMUDES en las CCAA.

- En las CCAA la distribución geográfica de la AOD es heterogénea. Siete CCAA no han definido un porcentaje mínimo o máximo para una zona geográfica determinada. Varias CCAA se centran en el continente africano, y solo algunas comunidades especifican que la AOD ha de ir destinada a PMA.
- El primer sector de destino de la AOD autonómica es infraestructuras sociales y servicios. El segundo sector es "otros, sin clasificar", aunque acumula entre el 13 y el 14% de la AOD autonómica.

Por último, es imprescindible dedicar una sección de estas conclusiones a abordar el reto que supone la **contabilización de la AOD en las CCAA.**

- Siguen existiendo muchas dificultades para obtener los datos de la cooperación y sistematizarlos. Estas se deben, principalmente, a cuatro motivos:
  - El primero es que no existen criterios homogéneos para sistematizar y cuantificar. Esto dificulta la rendición de cuentas, la accesibilidad de los datos, y la posibilidad de compararlos u organizarlos de forma comparable.
  - El segundo, tiene que ver con las capacidades debilitadas de las administraciones públicas que hacen que reportar estos datos tanto a la AGE como a la ciudadanía sea sumamente complicado. Las tablas de Excel, las nomenclaturas, la interpretación de los datos se complejiza aún más cuando la responsabilidad recae sobre una única persona que, además de estas funciones, compagina con otro tipo de actividades y dedica realmente poco tiempo a esta sistematización.
  - El tercero, combina la no homogeneidad de los criterios con las capacidades dando como resultado que no existe un único repositorio fiable y definitivo de datos al cual recurrir. Así pues, cuando se han consultado las memorias oficiales de la AOD y se ha comparado con los datos volcados al sistema de recogida de datos de la AGE (Info@od), el volcado de datos al CAD, o incluso la información solicitada a las AAPP, se encontraron muchas discrepancias entre las cifras reportadas en los diferentes espacios[65].
  - Por último, aunque se trata de una situación puntual, ha habido administraciones que no se han mostrado cómodas ofreciendo estos datos o que han dificultado el acceso a los datos.
- No hay un diálogo fluido entre las AAPP y los agentes sociales para establecer estos criterios de forma clara y comprensible. Esto mismo se produce en el diálogo entre la AGE y las CCAA, donde se percibe que no se ha favorecido un espacio de interrelación donde se discutan y acuerden cuáles han de ser estos criterios, no se sobrecargue a las administraciones locales de burocracia adicional y se simplifiquen las herramientas y los datos requeridos para rendición de cuentas sobre la política de cooperación.

65 Una de las razones que podría explicar esta diferencia entre el volcado del CAD y las memorias autonómicas es que en el primero se incluyen algunas partidas de otras consejerías que entienden que también son cooperación.

VI. Recomendaciones

Las propuestas y recomendaciones que se recogen en este informe están alineadas con trabajos previos como el Informe sobre los presupuestos de AOD autonómica del año 2020[66] o La cooperación descentralizada en un nuevo sistema de cooperación[67]. Pretenden contribuir a la mejora y fortalecimiento de la cooperación como una política descentralizada y abrir una puerta al diálogo con las administraciones en un contexto de reforma de los marcos normativos de la política de cooperación.

El contexto de revisión de las diferentes leyes de cooperación en varias autonomías supone un momento propicio para que estas recomendaciones puedan realizarse. Asimismo, representan una oportunidad para que todos los agentes sociales y las administraciones públicas mejoren la forma en la que se gestiona la AOD desde un punto de vista económico, de recursos y capacidades y de rendición de cuentas y participación de la ciudadanía.

En este sentido y de cara a **adaptar el marco normativo de cada autonomía**, se recomienda:

1. Iniciar el proceso de revisión de los marcos normativos de la AOD, vinculándolo con el proceso más amplio de reforma del sistema de cooperación. Al iniciar este proceso se recomienda la exclusión de fondos de refugiados del cómputo de la AOD.

2. Derogar los aspectos de la *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (LRSAL) que dificultan la participación de las CCAA y de las EELL con el concepto de "competencias impropias" y definir con claridad su papel irrenunciable. Es necesario que por ley se habilite de forma expresa a las EELL para realizar actuaciones y programas de cooperación para el desarrollo. Del mismo modo, es preciso actualizar las leyes de cooperación que se encuentren desfasadas considerando el contenido de los pactos no vinculantes que se hayan firmado en los últimos años.

3. Reformar los consejos de cooperación y otros espacios de participación para que sean más ágiles, y tengan un papel real de supervisión de la cooperación.

- Revisar la composición de las comisiones permanentes y de los plenos de los consejos ampliando la participación de ONGD y organizaciones sociales y buscando un equilibrio entre representatividad y operatividad.
- Revisar sus competencias y atribuciones preceptivas.
- Revisar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Establecer herramientas de publicación de actas, acuerdos y documentos.
- Dotar de grupos de trabajo operativos y temáticos para dinamizar el trabajo.
- Ampliar la participación con personas expertas, investigaciones y consultorías externas especializadas.
- Revisar los plazos y sistemas de participación para hacerlos más efectivos y razonables.
- Dotar de una estructura operativa y en su caso asignar un presupuesto de funcionamiento.

66 Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo y Red de Coordinadoras Autonómicas de ONGD, 2020. Ayuda Oficial para el Desarrollo. Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas (pre-COVID-19). Disponible en: https://bit.ly/3iythQc

67 Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo y Red de Coordinadoras Autonómicas de ONGD, 2020. Cooperación descentralizada en un nuevo sistema de cooperación española. Contribución de la Red de Coordinadoras Autonómicas de ONG de Desarrollo a la posición de La Coordinadora. Disponible en: http://bit.ly/DescentralizadaNuevaCoop

4. Homogeneizar los principios, los criterios, los procedimientos, los espacios de coordinación de interlocución con sociedad civil.

5. Establecer espacios para la política de cooperación al más alto nivel en las autonomías (pasar de un servicio técnico a una DG, establecer una consejería específica...). Favorecer la coordinación con homólogos en los ámbitos provinciales, municipales y locales. Con recursos humanos, materiales y presupuestarios suficientes y capacidades específicas.

6. Vincular la política de cooperación a un marco de acción exterior de las CCAA para que tenga entidad propia y sea coherente con su razón de ser. Es importante que se desligue de otras políticas públicas de ámbito doméstico y que no entre en competencia con ellas.

7. Avanzar en la incorporación de una visión de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible en la política de cooperación que trastoque toda la acción exterior de las CCAA.

8. Crear órganos de coordinación dentro de cada institución, al más alto nivel, que aseguren una visión holística de sus políticas, de forma que ninguna sea contradictoria con y que todas ellas contribuyan al desarrollo sostenible (*whole-of-government approach*).

9. Adoptar un enfoque feminista y de sostenibilidad en la política de cooperación para adaptarse así a las estrategias internacionales y locales que se desprenden de los ODS, el Acuerdo de París y los compromisos de DDHH.

En relación con el **marco presupuestario y los recursos y capacidades** de la AOD en el ámbito autonómico, se recomienda lo siguiente:

1. Continuar por la senda de la recuperación de la AOD autonómica. Es importante que se incluya un principio de no retrocesión en materia de AOD al estar vinculada con la realización de derechos humanos de personas en otros países. En todo caso, los porcentajes en AOD son mínimos establecidos a los que debería de garantizarse independencia de la alternancia política y cambios de gobierno.

2. Establecer, en los instrumentos de planificación, un calendario de incremento de la ayuda para alcanzar el 0.7% en el menor plazo posible.

3. Incorporar las prioridades estratégicas propias de las CCAA en los instrumentos de planificación y seguimiento de la cooperación española respetando su autonomía.

4. Dotar de recursos a las comisiones de coordinación interterritorial existentes y velar por incorporar a la sociedad civil en sus deliberaciones. Esto permitiría fomentar la coordinación vertical y horizontal con una visión multiactor y multinivel.

5. Impulsar una formación para sus equipos e incorporar dentro de sus funciones el apoyo y coordinación con todos los agentes de cooperación descentralizada, tanto en los trámites administrativos y burocráticos como abriendo espacios para la participación de la sociedad civil y sus contrapartes en los países socios. Para conseguir personal suficiente, formado y estable se necesita ampliar la plantilla de personal por un lado y por otro impulsar la formación de manera continua, así como encuentros y seminarios conjuntos con las organizaciones en el territorio y en los países con los que se trabaja.

6. Capacitar personas técnicas especializadas y avanzar en la simplificación de los datos que se recogen y reportan a la AGE. Eso ha de ir acompañado de una definición más clara de qué conceptos se deben incluir como AOD y cuáles se quedan fuera para evitar que haya presupuestos inflados en base a partidas que no son AOD.

7. Separar de los presupuestos de cooperación la ayuda destinada a la atención de personas refugiadas y migrantes. Los presupuestos de otras políticas públicas sociales, como migración o asilo, no deberían de ser contabilizados como AOD. La financiación de la atención a personas refugiadas debe contar con fondos adicionales y suficientes. Con ellos, debe abordarse no solo la emergencia de la acogida, sino también la inclusión que haga posible el pleno desarrollo de las personas que acogemos y de la población que acoge.

8. Mejorar la transparencia. Las instituciones deben publicar en sus webs las convocatorias de concurrencia pública y sus resoluciones, con expresión de los baremos aplicados, al igual que la dedicación de los demás fondos de cooperación utilizados. Deben mantener igualmente los históricos.

9. Flexibilizar y agilizar mecanismos de consulta, solicitud y tramitación administrativa relativos a: modificación, reformulación y ampliación de plazos de los proyectos, justificaciones y pruebas documentales, solicitudes de autorización de imagen en material de difusión, auditorías y evaluaciones intermedias, peticiones adecuadas a la situación de los países con los que se trabaja.

10. Priorizar la asignación de fondos de AH a organizaciones con implantación territorial para fortalecer el tejido asociativo local y reconocer su trabajo y experiencia. Asimismo, promover mecanismos de coordinación con la AH de la AGE, los OMUDES y otro tipo de agentes de acuerdo con los principios de la buena donación humanitaria.

11. Fijar compromisos vinculantes en relación con los porcentajes mínimos que se han de destinar a AH y ECG.

12. Avanzar en la incorporación de una visión feminista a la cooperación con inversiones presupuestarias definidas[68].

- Comprometer de forma progresiva el presupuesto total de AOD de las CCAA para lograr que un 30% sea destinada de manera principal a la promoción de derechos de las mujeres para su empoderamiento y para la igualdad (según el sistema de marcadores del CAD).
- Priorizar al menos un 30% de la ayuda reembolsable a proyectos específicamente destinados a organizaciones de mujeres locales y la mejora de las capacidades para la recopilación de datos desglosados por sexo.

Para concluir, es urgente que se avance en una **homogeneización de los criterios** para la contabilización de la AOD en los siguientes sentidos:

1. Simplificar, agilizar y homogeneizar los trámites administrativos y reducir la burocracia; además de apostar por la participación de las OSC en los necesarios procesos de digitalización de la Administración.

68 Esta recomendación se ha elaborado en base a las recomendaciones del documento de R. Amayuelas, A. (et al.) (2021). Un nuevo sistema de cooperación para transformar el mundo. Disponible en este enlace: http://bit.ly/NuevaCoopCoordi

- Crear espacios específicos interinstitucionales (a nivel técnico, administrativo y jurídico) para explorar conjuntamente -administraciones y sociedad civil- vías de simplificación y armonización del ciclo del proyecto.

- Avanzar en diferentes aspectos como un modelo único de presupuestos, la incorporación de las declaraciones responsables para el cumplimiento de requisitos, el establecimiento de plazos más amplios durante todo el ciclo del proyecto y la creación de un 'PADOR'[69] único específico para ONGD. Existe la posibilidad de elaborar conjuntamente su contenido y características.

2. Iniciar un proceso de revisión de las partidas que se consideran como AOD en los ámbitos autonómico y local a fin de que las administraciones sean coherentes entre sí y con la AGE.

- Acordar qué partidas se contabilizarán como AOD y cuáles no, respetando siempre los criterios del CAD.

- Acordar mecanismos para la contabilización y estimación (cuando la partida que corresponda lo requiera) para asegurar que tanto el concepto como el cálculo siguen los mismos criterios.

- Establecer, de manera explícita, las partidas que se deberán excluir en todos los casos del cómputo de la AOD para evitar "malas costumbres".

3. Establecer como prioridad de las direcciones generales y de las agencias de cooperación de las diferentes CCAA un mecanismo de coordinación entre las autonomías para avanzar en el establecimiento de procedimientos comunes para la solicitud y justificación de todos los instrumentos de la cooperación.

4. Incidir en la AGE para la simplificación de los mecanismos de consolidación y sistemas de clasificación de los datos de AOD.

- Estandarizar mediante una certificación de calidad los procedimientos para reportar los datos de la AOD descentralizada a la AGE.

- Establecer una herramienta de transparencia y buena gobernanza de la cooperación en el ámbito autonómico, en colaboración con la AGE.

- Mejorar las capacidades técnicas y los recursos humanos de las administraciones autonómicas y locales.

5. Establecer unos criterios de acuerdo a la ley de transparencia para el acceso a los datos y a la información de la sociedad civil, garantizando así la rendición de cuentas y la posibilidad de realizar análisis exhaustivos y comparaciones entre diferentes administraciones.

- Acordar la terminología utilizada, la estructura para el volcado de datos, los plazos para el volcado de datos y la plataforma para el acceso a los mismos por parte de la ciudadanía.

69 La Potential Applicant Data On-Line Registration (PADOR) es una base de datos en línea en la cual las organizaciones se registran ellas mismas y actualizan sus datos regularmente. Estos datos conciernen a la organización misma, no están ligados a ninguna propuesta de proyecto, y son usados por la Comisión Europa para evaluar los criterios de capacidad operacional y financiera, así como para comprobar la elegibilidad de las organizaciones que participan en las convocatorias de propuestas. Más información en este enlace: https://bit.ly/3alYbHN

- Utilizar como punto de partida Info@od. Posteriormente, es recomendable que cada CCAA cuente con un apartado sobre cooperación para el desarrollo en su portal de transparencia en el que, además de los datos, se puedan incluir publicaciones y análisis de interés.
- Trabajar para mejorar en la accesibilidad, visualización y comprensión de los datos volcados de Info@od recuperando su objetivo de mostrar información a la ciudadanía.
- Elaborar un informe anual comparativo sobre la cooperación de las diferentes autonomías y Gobiernos locales dirigido a la rendición de cuentas a la ciudadanía.

_quiénes somos

La Coordinadora es la red estatal de organizaciones sociales que trabajan en el ámbito del desarrollo, la solidaridad internacional, la acción humanitaria, la educación para la ciudadanía global y la defensa de los derechos humanos.

78 / 5
Organizaciones de Desarrollo / Entidades asociadas

Ponen en marcha
3.646
proyectos en 105 países de todo el mundo

Trabajan con:
35 millones
de personas en áreas como género, derechos humanos, salud, educación, gobernabilidad, soberanía alimentaria, infancia...

17
Coordinadoras Autonómicas

unas
20.000
personas colaboran como voluntariado

cerca de
7.700
personas trabajan en las organizaciones socias

más de
2,3 millones
apoyan el trabajo de nuestras socias

C/ de la Reina 17, 3º · 28004 Madrid
Tel.: 915 210 955
información@coordinadoraongd.org
www.coordinadoraongd.org

COORDINADORA
DE ORGANIZACIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Trabajando por la justicia global y el desarrollo sostenible

_participamos en FUTURO EN COMÚN · tercer sector plataforma · CONCORD · NGO VOICE · forus