

LA AGENCIA Y LA REGULACIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA¹

Luz M. Muñoz Márquez

*Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política
Universidad de Barcelona*

Resumen: *El presente artículo analiza los cambios en la regulación de la política de cooperación al desarrollo de la Generalitat de Catalunya. A través del análisis de sus instrumentos y de la creación nuevas estructuras institucionales, como la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, se busca entender cuáles son los aspectos que han cambiado significativamente en el diseño de la política. El horizonte de análisis es de más de dos décadas, a partir de 1986, cuando se aprueba la primera partida presupuestaria de cooperación al desarrollo, denominada Ayuda al Tercer Mundo. El análisis se basa en el enfoque de la regulación de las políticas públicas.*

Palabras clave: *cooperación al desarrollo, cooperación descentralizada, políticas públicas, regulación, agencias gestoras.*

Abstract: *The aim of this article is to analyze the regulatory changes in the international development policy of the Catalonia administration. Elements of change are analyzed through the evolution of policy instruments and the establishment of the Catalan Agency for Development Cooperation to understand significant changes in the policy design. The period considered is more than two decades, from 1986, when the first budget on aid for development, called Third World Aid, passed by law. The main approach relies on the public policy theory of regulation.*

Keywords: *aid for development policy, international aid decentralization, public policy, regulation, agency.*

1. INTRODUCCIÓN

La política de cooperación al desarrollo de la Generalitat de Cataluña forma parte de su acción exterior, basada en la autonomía presupuestaria y en el principio de colaboración entre administraciones públicas (art. 20, Ley 23/1998). La legislación estatal establece la capacidad de regulación las

Comunidades Autónomas en este sector, que en Cataluña se desarrolla de forma clara en los últimos diez años. La institucionalización de la política comienza a mediados de los ochenta pero es en la década de los noventa cuando alcanza cierta relevancia en cuanto a la cantidad y calidad de los recursos. Entre 1986 y 2006 se aprecia un importante incremento presupuesta-

rio, iniciando una fase de consolidación en 2001 cuando este esfuerzo queda suscrito a una regulación y ordenación específica. Quince años después de la primera partida presupuestaria destinada a la cooperación, se aprueba por consenso la Ley 26/2001, en el Pleno del Parlamento de Cataluña. La ley pretende crear un antes y un después en los aspectos cuantitativos (recursos destinados) y cualitativos (eficacia de la política).

La cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas se analiza como parte del proceso de descentralización, entendido en dos sentidos: a) de forma restrictiva como parte del traslado de competencias y de consolidación del modelo autonómico en España; y b) de forma genérica como parte del proceso de reforma de la administración que busca acercar la acción pública al ciudadano (Illán Sailer, 2009, Hernández Ferrero, 2008; Ruiz Seisdedos, 2006). En este trabajo se examina el caso de la Generalitat de Cataluña, entendiendo por cooperación descentralizada el concepto utilizado de forma genérica.

El objetivo principal de este artículo es analizar los elementos de continuidad y cambio en la política. En concreto, se analizan los cambios en la regulación y hasta qué punto la creación de un organismo especializado como la Agencia de Catalana Cooperación al Desarrollo (ACCD) crea: (1) una menor dispersión administrativa y sectorial; (2) mecanismos de eficacia de la ayuda; (3) mecanismos de coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno (gobierno central, comunidades autónomas y autoridades locales); y (4) un marco de negociación estable entre las autoridades y los agentes sociales (básicamente Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo, ONGD). El análisis es de tipo contextual y explora el estado de la cuestión en la regulación de la cooperación para el desarrollo en Cataluña.

1.1 La cooperación de la Generalitat de Cataluña

La definición de la política de cooperación al desarrollo de la Generalitat de Cataluña tiene un carácter gradual, caracterizado por dos periodos de cambio significativos: el primero de institucionalización, impulsado por la movilización en los años ochenta de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) y los contactos con la administración pública para conseguir la asignación del 0,7% del presupuesto público a la cooperación; y el segundo de regulación y especialización de la política a partir de la aprobación por el Parlament de Cataluña de la ley de cooperación internacional (Ley 28/2001) y la creación de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo en 2003.

El primer paso en la institucionalización de la política es la aprobación de la partida presupuestaria *Ajuts al Tercer Món*, en 1986. Desde el punto de vista estructural este es el primer cambio significativo en los instrumentos de la política. La cantidad de la partida se incrementa notablemente entre 1988 y 1993, siendo 1989 el año que registra el mayor incremento seguido por el presupuesto ejecutado en 1995. Los factores explicativos de este incremento son de tipo contextual y de carácter estructural:

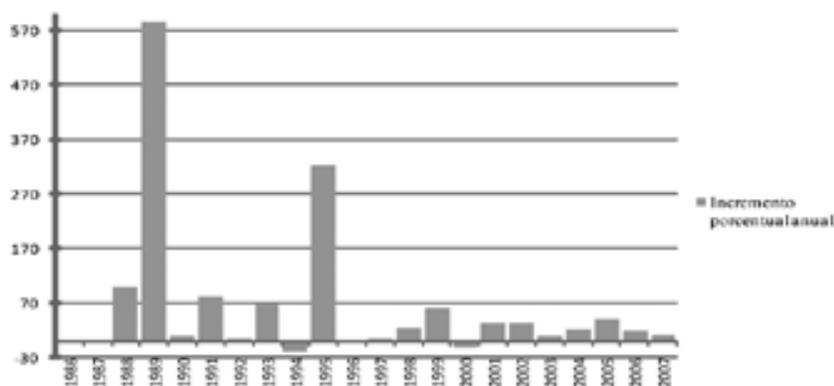
- Desarrollo y consolidación del tejido social, cuyo indicador más importante es el crecimiento de las ONGD y la resonancia mediática conseguida por las campañas de solidaridad. En 1981, organizaciones y asociaciones civiles inician la primera campaña solidaria por el 0,7% del PIB para el desarrollo. Es el comienzo de una serie de campañas que se repiten en 1985, 1994 y 1999², y que tienen como objetivo principal presionar a la Generalitat para que cumpla con este objetivo fijado por Naciones Unidas en 1975.

- Un cambio en la gestión de la política a partir de 1995, que obliga a los departamentos de la Generalitat a asignar una parte de su presupuesto a la cooperación al desarrollo (Ley de presupuestos 1995). Sin embargo, no se establecen prioridades sectoriales ni geográficas.

En la gráfica 1 se observa como los principales incrementos en el presupuesto de la Generalitat se registran en 1988 (el más

significativo) y en 1995, tras un retroceso en 1994³. Los incrementos anuales posteriores, en particular a partir de 2001 (fecha de aprobación de la Ley de Cooperación Internacional) presentan una tendencia equilibrada y estable al alza. A partir de 2001, más de 70% de los recursos es gestionado por la ACCD, mientras que el resto es gestionado por los Departamentos y otros organismos públicos como la COPCA (Consorci de Promoció Comercial de Catalunya).

Gráfica 1. Incremento presupuesto total ejecutado



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en la Memoria Anual de la Cooperación Catalana 2007.

A finales de los noventa, los principales déficits de la política de cooperación de la Generalitat son el desarrollo de una legislación y la falta de coordinación entre los diferentes departamentos y diputaciones, por lo tanto se hace necesaria una planificación más concentrada y coordinada.

El segundo periodo importante de cambio de la política inicia con la negociación de la ley de Cooperación Internacional presentada por la Generalitat en

el segundo semestre de 1998 y aprobada por unanimidad en diciembre de 2001 (Ley 26/2001). A partir de la aprobación de la ley, la organización de las tareas queda definida con la regulación de los tipos de cooperación y su planificación, evaluación y control. La legislación pretende poner fin a la fragmentación y dispersión de las tareas, funciones y relaciones institucionales de la política a través de los siguientes instrumentos:

- Planificación estratégica por objetivos (planes anuales o periódicos).
- Mecanismos de colaboración y coordinación entre múltiples actores (Consejos de Cooperación)
- Regulación de las actuaciones y organización de las tareas (diferentes tipos de cooperación: técnica, financiera y/o multilateral y bilateral).

1.2 Regulación de la red de actores

La institucionalización de la relación con otros actores es un aspecto clave de la regulación. En este sentido, la aprobación de una ley en la materia es una herramienta para facilitar la coherencia y aprovechar mejor los recursos, y por lo tanto la coordinación entre los diferentes gobiernos y actores. El proceso de regulación forma parte del proceso de normalización de las relaciones formales e informales de la red de actores de la cooperación internacional. Esta institucionalización se desarrolla de forma vertical y horizontal.

- En un nivel vertical entre los diferentes órganos encargados de la política en el gobierno de la comunidad autónoma (Departamentos, organismos públicos, Diputaciones y Ayuntamientos); y entre diferentes niveles de gobierno. Un ejemplo es la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo (art. 23 ley 23/1998), en la que participan los diversos órganos de la administración central de la cooperación (por ejemplo AECL y ministerios), las comunidades autónomas y los entes locales.
- A nivel horizontal, se regula la creciente relación entre diferentes niveles de gobierno y otros actores no gubernamentales (básicamente ONGD), a través de mecanismos de reunión y deliberación como los Consejos, o la regulación de las sub-

venciones y los incentivos fiscales por la cooperación.

Aún cuando, la cooperación de la Generalitat incluye las acciones de Departamentos y organismos públicos⁴, este trabajo se centra en la creación y la actuación de la de la ACCD como uno de los aspectos claves de la regulación de la política. En su constitución se encuentran elementos de continuidad y algunos cambios significativos en el control de la política, que a continuación se analizan.

2. LA AGENCIA CATALANA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

De acuerdo con la teoría funcionalista o la teoría del *principal-agent* (Majone, Coen y Thatcher, Moe), la solución a las rigideces creadas por la sobrecarga del Estado es reducir su peso en la administración de las políticas públicas y de los servicios sociales; uno de los mecanismos es la creación de agencias con competencias reguladoras, regidas por principios de eficacia y eficiencia, y cuyo objetivo es garantizar una mayor credibilidad. Una agencia es un organismo público no electo y relacionado, principalmente, con criterios de eficacia, transparencia y competencia (Thatcher y Coen, 2005; Levi Four y Jordana, 2004). El concepto restrictivo señala que agencia es un organismo: a) creado por ley con poderes reguladores propios; b) formalmente separado del ejecutivo; y c) no dirigido por políticos (Majone; Levi Four y Jordana).

La teoría del *principal-agent* explica una parte importante del proceso de creación de nuevas estructuras institucionales para la gestión de la política en un contexto de creciente regulación de los mercados; sin embargo, es necesario complementar el análisis con otros variables como la tradición institucional, la cultura política y la relación entre varios actores y niveles de gobierno. Es decir, la creación de la ACCD no se explica solamente por argumentos de coste-beneficio. El enfo-

que de la gobernanza añade elementos de análisis al estudio que van más allá de los factores funcionales. De acuerdo con esta perspectiva, la gestión de las políticas públicas exige una mayor coordinación y colaboración entre diferentes esferas de autoridad (Rosenau, 2007). La creciente interrelación de los diferentes niveles de gobiernos y la interacción con otros actores fuera del gobierno que intervienen en la acción política, como las ONGD, fundaciones, sindicatos, empresas, grupos de expertos y universidades hacen necesaria una estructura organizativa capaz de responder con agilidad y flexibilidad.

Otras explicaciones como el institucionalismo sociológico e histórico (Guillén, 2005) complementan esta perspectiva, al incluir otras variables explicativas de tipo contextual y que se adaptan a una definición más genérica que incluye a agencias implementadores o gestadoras como la ACCD. Estas agencias de carácter genérico no tienen que ver con la competencia en los mercados, y están orientadas a promover objetivos de interés general sin tener la pretensión de ser independientes de los políticos. El uso que se hace del concepto en este artículo es genérico y considera que las agencias no siempre llevan a cabo sus funciones con total independencia del gobierno ni descarta la posibilidad de intervención política sobre la agencia cuando un asunto tenga amplia repercusión social o política (Pollit, 2001).

2.1 La ACCD por su función

La creación de la ACCD forma parte de la reforma de la administración pública orientada a cumplir con una serie de funciones:

1. Aumentar credibilidad: a través de las agencias los políticos pretenden establecer un cierto compromiso ante otros actores (Majone, 2000 y 2001), por ejemplo llevar a cabo proyectos de ayuda al desarrollo orientados por criterios consensua-

dos entre diferentes actores como los Objetivos del Milenio.

2. Garantizar una gestión basada en el conocimiento de expertos. En áreas de elevada complejidad técnica los políticos se pueden beneficiar de delegar su autoridad a expertos con el argumento de una mayor eficacia.
3. Evitar responsabilidades: reducir los costes políticos en la toma de decisiones sobre cuestiones que pueden ser impopulares.
4. Reducir la incertidumbre: con la creación de agencias los políticos buscan prevenir que los partidos opositores tengan control del proceso político en caso de recuperar el poder (Moe, 1995). Así pues, los políticos (principales) deciden delegar poderes, o ciertas atribuciones reguladoras, en las agencias (agentes) con el interés de que su función sea beneficiosa políticamente (Thatcher y Stone Sweet; Majone, Moe, Pollack).
5. Aumentar la transparencia en la gestión de recursos públicos. En conjunto, el creciente volumen de recursos financieros y materiales de la *Generalitat de Catalunya* otorga un papel predominante a la ACCD. Desde 1989 hasta 2004, el volumen de gasto de la *Generalitat* (incluyendo todos los departamentos que participan y a la ACCD desde 2002) pasa de menos de 50 mil euros a más de 31 millones de euros en 2004 (Ver gráfica 1). Entre 1995 y 2001, el volumen más importante era gestionado por los departamentos, a partir de su creación, en el año 2002, la ACCD se convierte en el principal gestor de los recursos (Memoria 2004, 2005-2006 y 2007. ACCD).

Las características de la ACCD, de acuerdo con sus estatutos y sus tareas corresponden con el modelo de agencia. Es un organismo creado por el gobierno para

ejecutar y gestionar la política de cooperación al desarrollo de la Generalitat y que rinde cuentas con regularidad de sus funciones. Por lo que respecta a la dirección, su nombramiento se realiza a propuesta del consejero al que está adscrita la ACCD y no es un cargo electo. La agencia no depende totalmente de los presupuestos de la Generalitat ya que tiene facultades para obtener fondos propios, en tanto que organismo con personalidad jurídica propia y adscrito al derecho privado. Entre sus funciones están la creación de un registro de ONGD, efectuar convocatorias públicas, otorgar subvenciones, asesorar y dar apoyo a entidades públicas y privadas; constituir o participar de entidades dotadas de personalidad jurídica propia; y diseñar y ejecutar proyectos, además de coordinar la colaboración con otros gobiernos y agentes de la cooperación internacional para el desarrollo.

En suma, la ACCD es una organización creada para desarrollar una tarea de gestión, rinde cuentas de su función al gobierno autonómico, sus responsabilidades son definidas por ley, no es gestionada por políticos electos pero es controlada por ellos, además tiene la facultad de obtener fondos propios.

Tabla 1.

Resumen de las funciones de la ACCD

- a) Gestión de los recursos públicos con criterios de eficiencia.
- b) Velar por el cumplimiento de objetivos específicos.
- c) Funciones de asesoramiento al gobierno en materia de cooperación.
- d) Asesoramiento a otros actores, sobretodo privados.
- e) Ejecución, planificación y evaluación de la política.
- f) Rendición de cuentas, a través de una memoria anual.

2.2 Complejidad temática y técnica

La complejidad temática y técnica de la política es un factor que impulsa la creación de una agencia especializada. El incremento de los recursos y el creciente número de agentes participantes provocan una mayor complejidad administrativa y técnica en la política. La diversidad de situaciones en los países que reciben fondos de cooperación –inestabilidad económica, política y social- provoca que las actuaciones tengan que gestionarse con la suficiente rapidez para ser efectivas, y además requieren un conocimiento experto del terreno. Por ejemplo, es el caso de las crisis humanitarias por desastres naturales o guerras (desplazados, refugiados) y las pandemias. Al mismo tiempo, la participación social en proyectos de cooperación a través de distintos entes locales, ONGD y otras entidades sin ánimo de lucro, como los sindicatos, las universidades y las fundaciones – exige una mayor coordinación y colaboración entre actores públicos y privados. Esta complejidad comporta la necesidad de personal experto en la gestión de la cooperación, factor que influye en parte la creación de la ACCD. A continuación se analiza la institucionalización del ACCD a través de su marco jurídico y de la relación con otros actores de la cooperación internacional.

2.3 Marco normativo y estructura institucional

- Un año más tarde de la aprobación de la ley de cooperación al desarrollo (ley 26/2001), se crea formalmente la *Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo* (ACCD) el 30 de diciembre de 2002 (artículo 50, de la ley 31/2002 de medidas fiscales de la Generalitat); asumiendo la gestión y la ejecución de la cooperación al desarrollo. Las funciones previstas hasta entonces, correspondían a la *Secretaría de Relaciones Exteriores*, adscrita al Departamento de la Pre-

sidencia. Esto comporta, en primer lugar, la gestión del presupuesto asignado por el gobierno autonómico (económico y material) y la ejecución de los instrumentos de la política: planes de cooperación.

- Con la regulación de los órganos de la ley de cooperación al desarrollo en el año 2003 (decreto 105/2003), se especifican las tareas de la ACCD en materia de coordinación y colaboración con otros órganos. El mismo año, se aprueban los estatutos de la agencia (decreto 236/2003) y se pone en funcionamiento. Los estatutos permiten acceder a recursos propios, dado que la agencia está ceñida por el derecho privado y la ley 31/2002. Estas características permiten que la agencia tenga flexibilidad por ejemplo en la contratación de personal.
- Después de varias reestructuraciones de los departamentos de la Administración de la Generalitat que modifican la estructura del departamento de Relaciones Exteriores y que modifican la adscripción del ACCD, se crea la *Secretaría de Asuntos Exteriores* (decreto 478/2006). A partir de 2006, por lo tanto, el ACCD está adscrita a esta secretaría. El cambio sustancial en esta normativa es de carácter institucional, a través de la creación la Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Ayuda Humanitaria (DGCDAH).
- Las funciones de la agencia como el registro de ONGD se regulan en el año 2003 (decreto 109/2003). Más tarde, se añaden nuevas funciones a la estructura de la ACCD con la creación del *Consejo Catalán del Fomento de la Paz* (decreto 101/2005) y del *Comité Catalán de Ayuda Humanitaria de Emergencia* (decreto 179/2005). Estos organismos cumplen la función de crear un marco institucional para gestionar los obje-

tivos de la cooperación en el campo de la Ayuda Humanitaria.

2.4 Objetivos, instrumentos y planificación

Los objetivos específicos del ACCD siguen tres líneas: (1) lucha contra la pobreza y ayuda al desarrollo, (2) construcción de paz y acción humanitaria; (3) educación y sensibilización de la población catalana. Se trata de tres acciones de carácter exterior, que forman parte de una política más amplia como es la gestión de asuntos exteriores. Para el cumplimiento de sus objetivos, la agencia puede ejercer cuatro facultades generales: (a) efectuar convocatorias públicas de financiación de proyectos que cumplen con las prioridades fijadas por los planes anuales de cooperación, (b) asesorar a actores privados y públicos que intervienen en la cooperación; (c) concertar convenios y participar en entidades con personalidad jurídica propia; y (d) diseñar y ejecutar proyectos, incluidos los de formación y difusión.

El eje de la ejecución de la política es la planificación a través de los planes cuatrienales (Plan Director) y anuales. A la ACCD le corresponde presentar a la Generalitat un anteproyecto y, al final de su ejecución, el informe evaluador. Por ley, el Plan Director fija (1) las prioridades geográficas y sectoriales, (2) los objetivos estratégicos, (3) los resultados que se pretenden obtener, y (4) los recursos humanos, materiales, económicos o de gestión necesarios. El Plan señala las líneas de coordinación, colaboración o cooperación con otros actores públicos o privados, bilaterales o multilaterales. De esta manera se consigue una cierta estabilidad y certeza en las actuaciones de la agencia. Al mismo tiempo, crea un marco de objetivos comunes para todos los actores de la cooperación catalana (públicos y privados). Los instrumentos por ejecutar los planes son la cooperación técnica y la cooperación financiera. Ambas se organizan a través de los ajustes bilatera-

les (acuerdos directos con un país receptor u organismo) y ayudas multilaterales (organismos internacionales, principalmente de Naciones Unidas). La planificación sigue cinco criterios:

- Los objetivos fijados por los acuerdos internacionales, como por ejemplo la Declaración del Milenio y los acuerdos de las cumbres de Naciones Unidas.
- Las demandas formuladas por los gobiernos más necesitados.
- La cooperación de otras instituciones y agencias, bilaterales y multilaterales.
- Las capacidades existentes en Cataluña (recursos materiales y financieros, y experiencia). Es decir, las condiciones de viabilidad y factibilidad de los proyectos.
- La coordinación, la colaboración y la cooperación entre los agentes de la cooperación en Cataluña y en España.

Fijar criterios basados en indicadores medibles, prioridades y objetivos estratégicos caracteriza a los planes de cooperación al desarrollo a nivel mundial. En Cataluña, la ACCD ejecuta y evalúa estos criterios, definidos por la normativa para establecer países prioritarios y objetivos sectoriales.

- Para la definición de los países prioritarios uno de los criterios es el índice de desarrollo humano elaborado por el *Programa de Desarrollo de Naciones Unidas* (PNUD), pero también intervienen otros factores contextuales como los vínculos históricos, intereses específicos de la acción exterior de la comunidad autónoma y los objetivos fijados por organismos internacionales (principalmente *Naciones Unidas* y la *Organización de Cooperación y Desarrollo Económico*). Recientemente, debido a la creciente inmigración, la

Generalitat integra otros indicadores como el volumen de inmigración con el objetivo de crear una estrategia denominada *codesarrollo*.

- Los principios transversales definidos por la ley de cooperación al desarrollo (26/2001) son la base de la planificación sectorial: gobernabilidad democrática y el fortalecimiento del tejido social, cultura de la paz y los derechos humanos, cuestiones relacionadas con el género y medio ambiente. De acuerdo con el Plan Director 2003-2006 y 2007-2010, los principios transversales deben formar parte de las metodologías: identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones de desarrollo. La complejidad de los temas de la cooperación forma un entramado de criterios e indicadores heterogéneos, como la participación de la sociedad civil, el marco institucional de los países receptores, con respecto a los derechos humanos (con especial énfasis en los derechos de la mujer), e informes sobre el impacto de los proyectos sobre el medio ambiente.
- Los objetivos estratégicos de la planificación sectorial son: (1) Apoyo a los derechos sociales básicos: salud, educación, vivienda, ocupación. (2) Gobernabilidad y democracia: participación ciudadana, fortalecimiento de las instituciones, fortalecimiento de la sociedad civil, planificación de las políticas públicas. (3) Ayudas humanitarias y de emergencia.
- La elaboración de un Plan Director permite la organización de la política en tres líneas de actuación, particularmente a partir del segundo (2007-2010): 1) Cooperación al desarrollo; 2) ayuda humanitaria; y 3) educación y sensibilización de la población catalana.

Sin embargo, más allá de los principios normativos, en la práctica estos objetivos no se alcanzan completamente. Una mirada rápida al cumplimiento de las prioridades sectoriales y geográficas revela que a pesar de la organización sectorial y el establecimiento de países prioritarios en el Plan Anual y el Plan Director, no existen diferencias significativas en la asignación presupuestaria por países, siendo este uno de los rasgos de estabilidad de la política. Hasta 2006, las áreas prioritarias respondían más a la tradición histórica de la cooperación catalana (y española), con la mayoría de los recursos concentrados en América Latina, incluyendo países de renta media y que no están en la lista de prioritarios (Memoria ACCD, 2005-2006, FCONG, 2006). En los últimos dos años, se encuentran tendencias de ajuste que equilibran el objetivo de países prioritarios con la inclusión de países prioritarios fijados por criterios internacionales (como la renta per cápita del país). Por otra parte, los datos publicados por la ACCD no otorgan información sobre el cumplimiento de los objetivos en las actividades sectoriales. Por ejemplo, no existen indicadores objetivos para medir la eficacia de la ayuda en materia de igualdad de oportunidades que tiene como principio transversal el enfoque de género.

2.5 Mayor flexibilidad en la gestión.

La estructura de la ACCD y sus facultades pretenden incrementar la flexibilidad y la agilidad en la gestión, y de esta forma la eficacia, eficiencia y transparencia. Los mecanismos previstos son: contratación de personal experto en la cooperación con régimen de contrato laboral, información (memorias anuales e informes de evaluación) accesible a través de internet y publicaciones y comunicación con todos los actores de la red de la cooperación. Otro mecanismo de transparencia e información es la comparecencia periódica de la secretaria de Relaciones Exteriores ante el Parlamento autonómico. Respeto a los or-

ganismos de control, la ACCD debe ser sometida a auditorías encargadas a órganos de la Generalitat y otros actores privados. El control de las actividades, funciones y objetivos de la agencia está a cargo de su Consejo de Administración. En definitiva, la agencia actúa como un órgano gestor y experto en la ejecución de la cooperación internacional a través de:

- La dirección y coordinación de recursos económicos (por ejemplo gestionar el patrimonio inmobiliario).
- La aprobación del anteproyecto del plan anual, inversiones y de financiación. Elaboración de la memoria anual, el anteproyecto de presupuesto y el informe anual de auditoría.
- Flexibilidad en la contratación de personal experto.
- Asesorar y preparar información a los órganos de coordinación y colaboración de cooperación de la Generalitat y el resto de actores públicos y privados, por ejemplo en la elaboración de los planes directores y los planes anuales.

2.6 Coordinación y colaboración entre actores públicos

Uno de los objetivos estratégicos de la política es crear formas de coordinación y colaboración entre todos los actores que participan, con tal de evitar la fragmentación y la dispersión. El principio del que se parte es la coherencia, es decir, conseguir que los objetivos respondan a los mismos criterios a nivel mundial y que se desarrolle una armonización con el resto de políticas, como la política comercial o la política de seguridad. El principio de coherencia aparece en casi a todos los informes sobre la materia de instituciones como la Unión Europea, Naciones Unidas y la OCDE.

Sin embargo, en la práctica, la coherencia es un proceso complejo en el que

interviene una gran diversidad de actores y estructuras institucionales de cada país, y tradiciones y cultura propia. La Generalitat de Cataluña gestiona esta complejidad a través de la ACCD, que es el organismo a cargo de la coordinación y colaboración con los actores autonómicos de la cooperación al desarrollo, y con el resto del Estado español. En el ámbito internacional, la presidencia del departamento de Relaciones Exteriores ejerce las relaciones institucionales de la ACCD. No obstante, la agencia establece una relación directa con actores internacionales de forma bilateral y multilateral, por ejemplo en la gestión de proyectos y el establecimiento de convenios. En resumen, este objetivo estratégico es transversal e involucra a los diferentes niveles de gobierno (subestatal, estatal e internacional), tanto a los países donantes como a los receptores, y a actores privados como las ONGD, las universidades y el mundo sindical.

2.7 Mecanismos de coordinación y colaboración

La ACCD coordina las tareas de apoyo y asesoramiento entre los organismos de la Generalitat y el resto de entidades públicas. Al mismo tiempo, colabora con las entidades públicas nacionales, estatales e internacionales, bilaterales y multilaterales, y, en primera instancia, con los entes locales y el resto de actores de las comunidades autónomas, el Estado español y la Unión Europea. La agencia está a cargo de la asistencia técnica de los órganos de coordinación y colaboración y los órganos consultivos establecidos por la ley de cooperación con tareas de comunicación, información y coordinación.

- *Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo*, órgano técnico de coordinación entre los departamentos y organismos de la Generalitat. Asegura la información, coordinación y coherencia en la actividad de los órganos de la Generali-

tat. La representación se divide por vocalías, una de cada departamento y cuatro vocales de los siguientes organismos: Secretaría General de Juventud, Consorcio de Promoción Comercial de Cataluña (COPCA), Instituto Europeo del Mediterráneo y la ACCD.

- *Comisión de Coordinación con los Entes Locales*. Es un órgano de información, comunicación, colaboración y asistencia entre los locales y la Generalitat. Los entes locales se comunican a través del *Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo*.
- *Consejo de Cooperación al Desarrollo*, órgano consultivo y de participación. Participan, departamentos y organismos de la Generalitat, y representantes de los siguientes actores privados: *Federación Catalana de ONGD*, organizaciones sindicales, organizaciones de empresarios, universidades, colegios profesionales. Un vocal del *Consejo Nacional de Juventud de Cataluña*, un vocal del *Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo*, la secretaria del ACCD, y tres vocales expertos. Sus funciones son elaborar el informe sobre el plan director y hacer las evaluaciones, y presentar iniciativas y propuestas.

La ACCD funciona a la vez como órgano asesor y ejecutor, encargada de la coordinación y colaboración con otros actores de diferentes niveles de gobierno y actores no gubernamentales. Esta función se caracteriza por dos tipos de mecanismos formales e informales.

- Los mecanismos formales son las publicaciones de las memorias anuales y de estudios y los órganos consultivos que se dividen de la siguiente manera: La Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo; la Comisión de Coordinación con Los Entes Locales, y el Consejo de Cooperación al Desarrollo. En todas

las comisiones está representada la ACCD. Estos mecanismos funcionan a través de reuniones periódicas y extraordinarias.

- Los mecanismos informales son las reuniones ocasionales con relación o no con la cooperación internacional entre los actores de la cooperación de varios ámbitos, congresos locales, estatales o internacionales, o comunicación personal⁵.

La publicación de datos busca favorecer la coordinación y colaboración, además de las reuniones de los órganos consultivos y ejecutores, es un instrumento accesible. Pero se requiere la existencia de una base de datos electrónicos fácilmente consultables por todos los actores de la cooperación, en cualquier momento, que integre los datos necesarios que facilitan la planificación, mejoran los resultados y evitan duplicar tareas. Este es un mecanismo previsto por la ley de cooperación por el Desarrollo de la Generalitat de Cataluña (arte. 23), que aún está poco desarrollado.

2.8. Actores no gubernamentales: normalización e institucionalización

Los actores no gubernamentales de la cooperación internacional incluyen a una diversidad de organizaciones con diferentes grados de institucionalización y que actúan en redes internacionales, estatales y subestatales. La ley de cooperación al desarrollo de la Generalitat menciona como actores no gubernamentales en las universidades, centros educativos, empresas y organizaciones empresariales, sindicatos, colegios profesionales, iglesias y organizaciones no gubernamentales, básicamente ONGD. En este apartado, se hace referencia en particular al papel de las ONGD, debido a su institucionalización y a la cantidad de recursos que gestionan en el campo de la cooperación.

De acuerdo con datos de la Federación Catalana de ONGD (2004), las principales

características institucionales del sector son:

1. Predominio de ONGD medianas con un número de socios variable entre doscientos y quinientos.
2. Una de cada tres entidades (34.93%) pertenece esta categoría, mientras que una de cada cuatro (25.87%) asocia a 500 personas.
3. Las organizaciones cuentan con una experiencia superior a diez años. 81.44% se constituyen antes del 1995.
4. Su financiación es principalmente pública. Más de 60% forma más de 50% de su presupuesto con fondo de organismos gubernamentales

La diversidad de los actores no gubernamentales hace necesario la creación de un marco institucional para regular la cooperación y colaboración con la Generalitat de Cataluña. La ACCD actúa como un mecanismo, junto al Consejo de la Cooperación, de institucionalización y normalización de la relación con los actores no gubernamentales. La relación con los actores no gubernamentales y la ACCD se resume en las siguientes variables de tipo contextual y funcional:

- Creciente importancia en número y calidad de las actuaciones de los actores no gubernamentales.
- Además de la creación de un marco normativo, la normalización de las relaciones pasa por la institucionalización de los actores no gubernamentales. Por ejemplo, en los últimos diez años, las ONGD estructuran su organización, y crean criterios de control y evaluación. Por ejemplo, la aprobación de un código ético de conducta.
- Por su parte, los actores públicos buscan aumentar su credibilidad y mejorar la eficacia de la política de cooperación creando un marco nor-

mativo y las estructuras administrativas convenientes, como la ACCD.

En suma, el análisis de los cambios en la regulación a partir de la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional (26/2001) y la creación de la agencia demuestra que la existencia de dos periodos de cambio importantes en la política: El primero, un periodo de institucionalización que tiene como principal instrumento la gestión de una partida presupuestaria que a partir de 1995 incluye a los departamentos. No obstante, este primer periodo se caracteriza

por la falta de objetivos sectoriales y estratégicos. Por lo tanto, el cambio sustancial de este primer periodo se materializa principalmente en el incremento de los recursos económicos (ver gráfica 1). El segundo periodo se caracteriza por una transformación en el contexto institucional y normativo de la política que se materializa en la aprobación de una legislación marco, el establecimiento de objetivos estratégicos y prioridades sectoriales, y la creación de la ACCD. En la siguiente tabla se resumen los cambios más significativos en la regulación de la política.

Tabla 2. Principales cambios en la política de cooperación de la Generalitat.

Objetivos de la Reforma	Instrumentos
1. Mejorar el marco normativo.	<ul style="list-style-type: none"> • 1992: Decreto 190/1992. Creación del cargo de Comisionado para Actuaciones Exteriores. Organizado en el Área Europea y el Área Extraeuropea y de Cooperación. • 1995: Ley de presupuestos asigna a departamentos y organismos autónomos de la Generalitat una partida en concepto de cooperación y solidaridad. • 2001: Ley 26/2001 de cooperación al desarrollo. • 2006: Decreto 633/2006. Creación de la Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Acción Humanitaria (DGCDAH).
• Transformar el contexto institucional.	<ul style="list-style-type: none"> • 2003. Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo. Ley 31/2002.
• Mejorar la eficacia y la relación con la red de actores.	<ul style="list-style-type: none"> • 2003: Decreto 105/2003, Regulación de los órganos de coordinación y colaboración y los órganos consultivos de la Ley 26/2001, de cooperación al desarrollo. • 2003: Decreto 109/2003. Regulación del registro de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo..

Fuente: elaboración propia

CONCLUSIONES

1. La creación de la ACCD favorece una menor dispersión sectorial gracias a la formulación y control de los objetivos contenidos en el Plan Director de la Cooperación (cuatrienal) y los Planes anuales. No obstante, la dispersión administrativa continúa

siendo una de las características intrínsecas de de la política, debido a la separación del presupuesto de la cooperación al desarrollo en dos partidas principales: la gestionada por la ACCD y la gestionada por los Departamentos.

2. Las agencias como la ACCD asumen tareas de gestión con el objetivo de mejorar la eficiencia y garantizar la credibilidad y la confianza en las autoridades. Estas tareas se pueden definir de forma genérica en un doble objetivo: (a) crear mecanismos de coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno (gobierno central, comunidades autónomas y autoridades locales) y otras instituciones internacionales; y (b) crear un marco de negociación estable entre el gobierno y los agentes sociales (básicamente ONGD). Este marco es indispensable para regular la relación con los diferentes agentes de la cooperación que de forma paralela incrementan los recursos destinados a esta política y evolucionan hacia la creación de redes institucionalizadas y especializadas en la cooperación.
3. Sin embargo, los instrumentos de colaboración y coordinación de los diferentes actores de la política aún no se consolidan, complicando la gestión de la cooperación. Aunque existen mecanismos formales como la Comisión de Coordinación con los Entes Locales, la percepción de los actores gubernamentales y no gubernamentales es que este objetivo aún forma parte de un proceso incipiente que se complica por la falta de mecanismos de información efectivos.
4. La ACCD permite que las tareas de control y transparencia de la cooperación de la Generalitat mejoren a través de la publicación de información sobre el desarrollo de la política en las memorias anuales.
5. La existencia de una agencia no garantiza que la eficacia de la cooperación aumente. Aún no existen mecanismos claros que permitan verificar que son alcanzados los objetivos de la cooperación en las tres líneas

principales de actuación: desarrollo, ayuda humanitaria; y educación y sensibilización.

BIBLIOGRAFÍA

- COEN, David y Mark THATCHER (2005): "The new Governance of Markets and Non-majoritarian Regulators", *Governance*, No. 18, pp. 329 a 346.
- Federació Catalana de ONG per al Desenvolupament (2004): *Relacions Sud Nord 2003. Què fem a Catalunya*. Barcelona: Ed. FCONGD.
- Federació Catalana de ONG per al Desenvolupament (2007): *Relacions Sud Nord 2006. Què fem a Catalunya*. Barcelona: Ed. FCONGD.
- GUILLÉN, Mauro F. (2001): *The Limits of Convergence: Globalization and Organizational Change in Argentina, South Korea and Spain*. Ed. Princeton University Press.
- HERNÁNDEZ FERREIRO, C. (2008): "Tomar a la cooperación descentralizada en serio, o la crónica de un difícil equilibrio entre la política y las políticas públicas". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* No. 21, pp. 11-26.
- ILLÁN Sailer, Carlos (2004): "La cooperación descentralizada española ante los retos del desarrollo del milenio". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. No. 14, pp. 205-223.
- JORDANA, J. y LEVI-FAUR, D. (2004): "The Politics of Regulation in the Age of Governance", en Jordana y Levi-Faur (eds.) *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reform in the Age of Governance*. London: Edward Elgar, pp 1-28.
- (2005): "The Rise of regulatory capitalism: the global diffusion of a new order", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 598, pp 102-124.
- KEOHANE, Robert (2002): *Power and Governance in a Partially Globalized*. Ed. World. Routledge.
- LÓPEZ DE LERMA, Josep (2002): "Agencias independientes. Origen, naturaleza

- jurídico constitucional y control parlamentario". *Revista de las Cortes Generales*. No. 56, pp. 7-44.
- MAJONE, G (1999): "The regulatory state and its legitimacy problems" *West European Politics*, No. 22 (1), pp 1-24.
- (2000): "The Credibility Crises of Community Regulation" *Journal of Common Market Studies*, No. 38 (2), pp. 273-302.
- (2001): "Two Logics of Delegation" *European Union Politics*. No. 2 (1), pp 103-122.
- MOE, T. M. (1995): "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", en Williamson, O.E., *Organization Theory: from Chester Barnard to the Present and Beyond*. Nueva York: Oxford University Press, pp 116-153.
- MORATA F. ed. (2004): *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch
- OCDE (2005): "AID Extended by Local and State Governments". *DAC Journal*. Volumen 6, No. 4.
- POLLACK M. (2002): 'Learning from the Americanists (Again): Theory and Method in the Study of Delegation', *West European Politics*. No. 25:1, pp. 200-219.
- POLLIT (2001): "Agency fever? Analysis of an International Policy Fashion", *Journal of Comparative Policy analysis: Research and Practice*, No. 3, pp 271-290.
- ROSENAU, James (2007): "Governing the ungovernable: The challenge of a global disaggregation of authority". *Regulation and Governance*. No. 1, pp. 88-97.
- RÚIZ SEISDEDOS, Susana (2006): El surgimiento y configuración de una nueva política: la cooperación descentralizada. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*. Vol. 5, pp 95-103.
- THATCHER, M. y A. Stone Sweet (2002): "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions". *West European Politics*. No. 25 (1), pp 1-22.
- THATCHER, Mark (2005): "The third force? Independent Regulatory Agencies and elected politicians in Europe". *Governance*. No18 (3), pp. 347-373.

INFORMES

Memoria de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo: 2003, 2004, 2005-2006, 2007 y 2008.

Plan Anual de Cooperación de Cooperación al Desarrollo. Generalitat de Cataluña: 2004, 2005, 2006, 2007 y 2006.

Plan Director de Cooperación al Desarrollo. G. de Cataluña: 2003-2006, 2007-2010.

NOTAS

1 Este artículo se inscribe dentro del proyecto de investigación SEJ-2007-30760-E. Su autora quiere agradecer los comentarios de Laura Chaqués Bonafont y Ana M. Palau Roque. Durante su realización fue becaria del gobierno español (AP2005-4945) y recibió el apoyo de la Escuela de Administración Pública de Cataluña.

2 Se llevan a cabo diversas movilizaciones a nivel autonómico y estatal. A continuación se mencionan algunas de ellas: Campaña "Catalunya Solidària" de Justicia i Pau (1985), Campaña estatal por el 0'7% del PIB (1994). Campaña a favor de la cancelación de la deuda externa (1999).

3 Las acampadas por el 0'7 y la crisis de los Grandes Lagos son factores explicativos que ayudan a entender este aumento; sin embargo también responde a los cambios en la gestión de la política ya mencionados.

4 La gestión de los recursos por parte de los Departamentos de la Generalitat presenta una tendencia al alza. En los últimos años, se destaca una concentración de la ayuda en algunos Departamentos, particularmente el de Universidad e Investigación, Salud y el de Comercio y Turismo. Un análisis sobre la evolución de la ayuda de los Departamentos se encuentra en FCONGD (2006): *Informe de l'Ajut Oficial al Desenvolupament a Catalunya*. Ed. Federació Catalana de ONG de Desenvolupament. Barcelona.

5 Información obtenida en entrevistas a actores y funcionarios de la cooperación catalana entre enero de 2007 y noviembre de 2009.