

Participación social en la definición de políticas de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León

Javier GÓMEZ GONZÁLEZ

Julián GONZALO JIMÉNEZ

Luis PÉREZ MIGUEL

Observatorio de Cooperación al Desarrollo
Universidad de Valladolid

RESUMEN

El término *participación ciudadana* se ha convertido en un concepto chicle que se estira o encoge para adaptarlo a las necesidades e intereses de sus eventuales consumidores. En el caso de la administración castellano-leonesa se refleja un modelo de participación débil, fundamentado en los modelos de calidad total e inspirado en los estudios de mercado, en los que el usuario-consumidor se expresa a través de una encuesta o grupo de discusión y espera una respuesta. Frente a ello, es necesario reivindicar una participación ciudadana centrada en la dimensión política en la que participar implica, fundamentalmente, asumir poder.

Un ejemplo de este concepto de participación social y su evolución a lo largo de los últimos quince años son los Consejos de Cooperación al Desarrollo creados por el gobierno regional y buena parte de los gobiernos locales de Castilla y León. El análisis de sus objetivos, funciones, composición y evolución en el tiempo muestran una forma de entender la participación ampliamente mejorable.

Dos estudios de caso de procesos de consulta recientes, el grupo de trabajo de la Programación Ejecutiva Anual 2012 y el grupo de trabajo del II Plan Director de la Cooperación al Desarrollo de Castilla y León, presentan con mayor claridad las deficiencias y alcance de tales procesos así como sus posibilidades de mejora, para lo que se apuntan algunas propuestas.

Una lectura reposada de los discursos políticos y sociales de la última década nos lleva a la conclusión de que el término *participación ciudadana* se ha convertido en un concepto chicle que se estira o se encoge para adaptarlo a las necesidades o intereses de sus eventuales consumidores.

Esta distorsión del sentido originario de la participación y la proliferación de usos en contextos imprecisos podría ser un ejemplo más de contaminación semántica a la que nos deberíamos acomodar, pero las implicaciones negativas que tiene sobre la práctica política y sobre nuestras libertades, hace recomendable una defensa del uso apropiado del concepto y una reivindicación de su sentido original.

El término de participación atiende, etimológicamente, a la idea de tener parte o tomar parte en algo o de algo. En esta acepción no queda clara ni la entidad ni el grado en el que un actor debe tener parte para llegar a considerar que es *participe*, ni tampoco el tipo de realidades de las que puede tomar parte. Consecuentemente, la participación debe entenderse como un continuo que abarca desde niveles muy básicos hasta sistemas muy avanzados en los cuales los actores pueden tener acceso a un gran campo de influencia.

Respecto al objeto sobre el que se tiene parte, la idea de ser *participe* se articula en dos dimensiones básicas: se puede ser *participe* de las decisiones, actuando como sujeto decisor con poder legítimo o, de manera mucho menos activa, se puede ser *participe* de las consecuencias de estas decisiones. La diferencia que se establece entre tomar parte en la decisión o, simplemente, asistir, consumir o recibir las consecuencias de una decisión es la diferencia entre el rol del actor y el rol del espectador. En cierto sentido, es la diferencia entre las leyes de la democracia y los principios de la sociedad de consumo.

Los fundamentos legitimadores de la participación social en la toma de decisiones se basan en la coexistencia de dos tradiciones ideológicas en la configuración de los sistemas democráticos: la democracia representativa y la democracia participativa.

La tradición representativa parte de la idea de que los ciudadanos no pueden participar en las decisiones propias de la acción política puesto que, además de importantes problemas técnicos para poder gestionar un estado de *elecciones permanentes*, esta dinámica podría generar falta de consistencia y coherencia de la acción política. Partiendo de esta convicción, se considera que la manera de funcionamiento más operativa consiste en elegir representantes que tengan la potestad de ejercer el poder sometidos a las limitaciones derivadas de la legislación fundamental pero sin un control o implicación a mayores por parte de la ciudadanía, exceptuando la posibilidad de no volver a votar al representante que no se haga merecedor de ello.

La democracia participativa, por el contrario, considera que es fundamental que los ciudadanos influyan de manera permanente en la toma de decisiones en la que se basa la acción política. Esta tradición parte de la convicción de que la lógica representativa corre el riesgo de limitar los derechos ciudadanos a una simple elección entre unas pocas opciones (en muchos sistemas solo dos, debido al triunfo del bipartidismo). Como debilidad de los sistemas representativos también se apunta el hecho de que los ciudadanos solo son invitados a decidir una vez cada cuatro o cinco años, con la limitación de poder democrático que esto supone.

La democracia participativa exige, por tanto, la consulta periódica de los ciudadanos, realizada mediante votaciones, debates, asambleas, jurados, etc. Se trata de dinámicas que han demostrado viabilidad en la

gestión comunitaria, pero que encuentran dificultades en la gestión de grandes entidades políticas. En todos los casos, la democracia participativa ha sido una tradición latente y con poca presencia real en la práctica política. Es cierto que el sistema suizo, basado en la participación en el marco de la administración cantonal, y algunas prácticas de otros sistemas políticos cuentan con una trayectoria consolidada en el tiempo, pero en la tradición occidental son meras anécdotas dentro de un sistema complejo basado en la representatividad.

A partir de la década de los 70 del pasado siglo dio comienzo una dinámica de reivindicación de mayor participación ciudadana configurando un movimiento complejo en el que han entrado en confluencia factores muy variados y de orígenes muy diversos. Aspectos como los cambios tecnológicos en la gestión de la información, el desarrollo de la informática y de Internet, la crisis de los partidos políticos y de las ideologías de clase, la fragmentación de la sociedad en pequeños grupos de interés, el surgimiento de nuevos espacios de exigencia de participación, entre otros, son factores que han catalizado este desarrollo.

Como queda expresado en la enumeración de factores precedente, el incremento de espacios de participación no ha sido siempre un resultado inmediato y directo del éxito de procesos de reivindicación social, en muchos ámbitos ha sido una dinámica desarrollada desde el poder establecido. En determinados sectores de la vida social, dominados por la atonía y la desimplicación propia de una cultura política poco democrática, ha sido el poder político el encargado de crear espacios en los que poder participar, basados muchos de ellos en centrar la acción de los ciudadanos en lo anecdótico y mantener su exclusión de las decisiones importantes.

Dentro de este planteamiento participativo, que excluye los aspectos nucleares, se han generado dinámicas de participación que entienden el papel de los ciudadanos como meros consumidores, no como actores sociales relevantes. Estas dinámicas están más enraizadas en los nuevos modelos de gestión empresarial y los estudios de mercado que en la tradición democrática. De hecho, los modelos de modernización de la función pública promovidos por la OCDE en los años 80 del siglo XX estuvieron inspirados en los sistemas de gestión de calidad que asumen como principio en la centralidad del cliente y la necesidad de darle participación a la hora de expresar su satisfacción y sus expectativas respecto a los servicios. Este planteamiento, aparentemente positivo, cuenta como contrapartida la renuncia a roles más activos de la ciudadanía que supongan un papel más firme en la toma de decisiones.

Nuestro sistema administrativo asumió estos procesos de participación de manera tardía pero muy intensa y, consecuentemente, ha sido frecuente el dar voz a asociaciones y ciudadanos en su rol de clientes beneficiarios de los servicios que aportan los decisores y la administración pública.

Este puede ser el caso de la Administración de Castilla y León, Comunidad que, como queda reflejado en su Plan Estratégico de Modernización de la Administración 2008-2011, hace una clara apuesta por la participación pero circunscrita a aspectos relativamente débiles. En este documento se hace referencia a que *"la sociedad demanda un cambio de Administración legisladora a una Administración prestadora de servicios, que refuerce la representación y participación de los ciudadanos."* (pág. 49)

A pesar de estos buenos principios, en la práctica, todo el Plan Estratégico refleja un modelo de participación débil, fundamentado en los modelos de calidad total, en los cuales el ciudadano ocupa su función como cliente y participa en tanto en cuanto puede elegir qué servicios disfrutar y puede contestar a las encuestas de satisfacción. Es un desarrollo débil para un documento que en su página 53 habla como obje-

tivo para la administración autonómica propiciar "*una mayor participación del ciudadano en la toma de decisiones*".

Frente a los modelos inspirado en los estudios de mercado, en el cual el consumidor se expresa a través de encuesta o grupo de discusión y espera una respuesta por parte de la empresa, es necesario reivindicar una participación centrada en la dimensión política, Participar implica, fundamentalmente, asumir poder.

Es necesario recordar que en la práctica de la administración pública es difícil hacer generalizaciones como las expuestas hasta el momento, puesto que dentro de cualquier nivel administrativo se pueden encontrar ocasionalmente dinámicas de participación realmente ambiciosas y bien planteadas. El problema es que estas dinámicas se entienden como experiencias, como hechos aislados, derivados de la voluntad de un político concreto o de la especial sensibilidad de un conjunto de responsables, sin que se pueda hablar de un sistema de participación más o menos generalizado.

En la práctica de la administración pública española la participación ciudadana se ha desarrollado con más frecuencia en el marco de la planificación estratégica que en las acciones de aplicación. Se trata de un hecho que parece expresar un buen nivel de poder de los ciudadanos en el sistema español pero que, seguramente, expresa lo contrario. En teoría organizativa (y militar) la decisión estratégica es aquella que tiene vinculación con las grandes líneas de la acción y con los grandes objetivos, mientras que la acción táctica tiene que ver con las pequeñas decisiones que hacen operativas las líneas estratégicas. El hecho de que la ciudadanía esté presente en la dirección estratégica y no en aspectos instrumentales-tácticos podría tener una lectura claramente positiva que contrasta con la impresión de poca madurez participativa que hemos reflejado en páginas anteriores.

La explicación de esta aparente contradicción puede tener que ver con el hecho de que la planificación estratégica en la función pública es excesivamente retórica, previsible, con poca priorización y pocas apuestas reales. Los programas marco, los grandes planes, planes directores o programaciones generales pecan de ser previsible, poco originales y poco operativos. De hecho, aunque es difícil de substantiar con datos esta afirmación, un porcentaje importante de estos planes durante los años de la euforia y el crecimiento económico los redactaban consultoras externas.

Esto hace que el lugar que deben ocupar los planes como orientadores de la acción de la administración pública lo ocupan otro tipo de documentos como los programas electorales, los discursos de investidura u otro tipo de acuerdos más concretos. Muchos planes estratégicos tienen vocación de participativos y consensuales y a veces lo son. El problema es que raramente aportan decisiones muy novedosas. En ellos se participa porque no valen para gran cosa.

Muy relacionado con el hecho anterior es el riesgo, cada vez más frecuente debido a la situación económica, de confundir participación con colaboración. Se trata de una diferenciación muy sutil debido a las múltiples intersecciones entre los dos conceptos pero que conviene utilizar de manera diferenciada.

Colaborar es trabajar de manera conjunta. Es un sinónimo casi perfecto de cooperar y expresa un concepto en el que se basa alguna de las mejores dinámicas de la vida social. En este sentido, colaborar no es decidir de manera conjunta, sino trabajar de manera conjunta. La confusión de ambos conceptos está presente cuando se hacen llamadas a la participación para realizar labor técnica. Este es un riesgo muy presente en una época, como la actual, protagonizada por los recortes y dificultades para ejecutar el trabajo asignado a la función pública, en la cual el personal de la administración se ve limitado en nú-

mero y con un importante incremento de la tarea y cuenta con poca posibilidad de recurrir a consultoras externas que tan presentes estuvieron en el ciclo político anterior a la crisis. En este contexto, no es raro el recurso a una supuesta dinámica de participación a la que se encomienda el trabajo técnico de aportar análisis del contexto o de las diversas alternativas.

En este contexto contar con actores participantes parece una estrategia de éxito a la hora de hacer economías, esperando que ellos, de manera altruista o por lo menos no remunerada de manera directa, colaboren en la realización de análisis, la redacción o la configuración de aquellos aspectos de la planificación estratégica que no están vinculados con la toma de decisiones directa.

Aun pudiendo entender la situación del sector público y la necesidad de que los actores implicados, los famosos *stakeholders*, aporten trabajo de manera altruista, las consecuencias de esta confusión entre la participación y la colaboración pueden ser graves. Los informes técnicos no son documentos democráticos, son documentos tecnocráticos, sus participantes operan en ellos en su rol de expertos no en su rol de ciudadanos. En esta situación resulta difícil responder a preguntas como ¿hasta dónde debe llegar una labor técnica y dónde debe llegar una labor política?, ¿Es posible reflejar un desencuentro técnico en estos informes?, ¿hasta qué nivel de concreción debe llegar la asesoría?

Los Consejos de Cooperación Internacional al Desarrollo.

Uno de los espacios en los que se ha implantado esta supuesta dinámica de participación ha sido la Cooperación al Desarrollo, especialmente en la realizada por gobiernos autónomos y locales. No es posible dejar de mencionar, no obstante, que existen honrosas excepciones a esta regla. Sin embargo y en términos generales, la llamada Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), Cooperación al Desarrollo o Solidaridad sin más es, por su escasa incidencia en los aspectos más comprometedores de las decisiones políticas, su alta rentabilidad en términos de imagen pública y su proceso de institucionalización, en el que la movilización social jugó un papel importante, un espacio privilegiado para el desarrollo de fórmulas de participación cercanas a lo que se entiende por democracia participativa.

No hay que olvidar que los Consejos de Cooperación al Desarrollo creados a partir de 1995 en ayuntamientos, diputaciones provinciales y el gobierno regional son, en buena medida, fruto de las demandas de distintas organizaciones sociales cristalizadas en el movimiento por el 0,7%:

Proponemos la creación de un consejo de cooperación que asesore, oriente y realice el seguimiento de las iniciativas y partidas económicas que se destinen desde nuestra Comunidad Autónoma a la ayuda a países empobrecidos. Este Consejo responde a los deseos de claridad, transparencia y adecuación a los fondos destinados a tal fin. Por otra parte con la creación de este Consejo se logran otras dos finalidades: conceder la importancia que merece la cooperación para el desarrollo (mediante la institucionalización del consejo) y reconocer la necesidad de participación de diferentes instancias de la sociedad civil (representadas en el consejo) en la vida política.

¹ (Manuel Espinilla, 2009; 287)

¹ De hecho fue en su visita a la acampada del 0,7% realizada en Valladolid en 1995 cuando el entonces presidente de la comunidad autónoma, Juan José Lucas, anuncia el compromiso de destinar 100 millones de pesetas (unos 600.000 euros) a programas de cooperación al desarrollo y de crear el consejo de cooperación reconociendo, como reclamaba el movimiento social, *la necesidad de participación de la sociedad civil en la vida política.*

Por ello, el análisis de los mecanismos y procesos de participación desarrollados en ellos, su definición, mandato, funciones, composición y procedimientos, aporta elementos significativos para entender cómo el gobierno regional y los gobiernos locales conciben y llevan a cabo la participación social.

Origen y definición de los Consejos

Siete de los once Consejos de Cooperación al Desarrollo existentes en Castilla y León² se aprueban o constituyen en el periodo 1995–2000 y los cuatro restantes en los años 2003 y 2007-2008. Sus Reglamentos originales apenas han sufrido modificaciones salvo en el caso del Consejo Provincial de Cooperación al Desarrollo de León, aprobado en 2003 y modificado en 2007, el “refundado” Consejo Municipal de Soria,³ y las renovaciones periódicas de miembros llevadas a cabo tras los procesos electorales, particularmente destacable en el caso del Consejo de Cooperación de la Junta de Castilla y León.

EELL	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Palencia, Ayuntamiento. ⁴	■														
Soria, Ayuntamiento.															■
Ávila, Ayuntamiento.	■														
Ávila, Diputación.		■													
Burgos, Ayuntamiento.				■											
Valladolid, Ayuntamiento.					■										
Junta de Castilla y León						■				■				■	
León, Diputación.									■				■		
Segovia, Ayuntamiento									■						
León, Ayuntamiento.													■		
Valladolid, Diputación.														■	

Aunque con diferentes enunciados, los Consejos de Cooperación suelen tomar la forma de Consejo Sectorial que permite canalizar la participación de los ciudadanos, organizaciones y asociaciones en los asuntos municipales y se definen comúnmente como *órgano colegiado de participación en materia de cooperación al desarrollo*. Existen, no obstante, en esta definición y según el periodo de creación, matices que afectan al grado de participación de las organizaciones sociales. Así, mientras los primeros Consejos se definían de forma genérica como órgano “que tiene por objeto canalizar la participación de los ciudadanos”, desde la aprobación del Consejo de Cooperación del Ayuntamiento de Valladolid, en 1999, se especifica que “El Consejo de Cooperación al Desarrollo es un órgano de **participación y consulta no vinculante** de la Administración Municipal...” (Ayuntamiento de Valladolid, 1999; 1. La negrita es nuestra).

Como veremos al analizar la evolución de las funciones de los Consejos, todo parece indicar que entre 1995 y 1999 los Consejos de Cooperación eran órganos decisorios en aspectos tan fundamentales de la política local de cooperación al desarrollo como el establecimiento de criterios y prioridades, la elaboración de las convocatorias o la valoración de los proyectos presentados a las mismas, mientras que la

² Se Incluyen únicamente los Consejos de municipios capitales de provincia, diputaciones provinciales y gobierno autonómico. En el caso del Ayuntamiento de Segovia se ha incluido el Foro de Cooperación por cumplir funciones similares a pesar del distinto nombre

³ Según entrevista con el personal técnico del Ayuntamiento y la Diputación Provincial en Soria existió un Consejo de Cooperación que estuvo funcionando entre los años 1995 y 2000 aproximadamente.

⁴ Aunque en la documentación disponible no figura la fecha de aprobación del Consejo de Cooperación del Ayuntamiento de Palencia, según el personal técnico de la entidad éste comenzó a funcionar en 1995.

asignación presupuestaria era potestad casi exclusiva de la entidad local a la que pertenecía. Sin embargo, a partir de ese año se hacen explícitos en los Reglamentos dos atributos que van a modificar sustancialmente su papel: el carácter consultivo y el hecho de ser un órgano creado desde la administración y adscrito al área de actuación por ella decidido:

Se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León, de carácter consultivo,... (Junta de Castilla y León, 2000); *órgano colegiado, de naturaleza consultiva,...* (Ayuntamiento de León, 2007); *órgano colegiado de naturaleza consultiva y deliberante, con capacidad de propuesta,... adscrito al Área de Bienestar Social e Igualdad de Oportunidades...* (Diputación de León, 2007); *órgano consultivo en materia de cooperación, que queda adscrito al Área de Acción Social...* (Diputación de Valladolid, 2008); *órgano de participación y consulta no vinculante de la Administración Municipal...* (Ayuntamiento de Soria, 2009).

Si bien el *carácter consultivo* va a suponer básicamente que sus decisiones y/o acuerdos quedan sometidas a la aprobación de la administración, no hay una definición unívoca del mismo y abarca un amplio espectro de opciones que va desde la simple colaboración hasta la toma de decisiones y elaboración de propuestas. Además, el valor de la consulta va a estar también matizada o reforzada entre otras cosas por el funcionamiento del Consejo, la fórmula en él establecida para tomar las decisiones y acuerdos y el uso que de ellos se haga.

Es importante señalar también que al afianzamiento del papel consultivo de los Consejos ha contribuido no sólo la voluntad de la administración de mantener alejadas del poder de decisión a las organizaciones sociales, sino la voluntad de éstas mismas de declinar tal cuota de poder a fin de evitar conflictos entre ellas. De hecho, la capacidad de evaluar y seleccionar proyectos para su aprobación en las respectivas convocatorias es lo que generó, al parecer, la desaparición del Consejo de Cooperación de Soria y su sustitución por una consultora externa y ha supuesto un importante debate al interior de la Coordinadora de ONGD de Castilla y León que finalmente lo ha adoptado como política.

El *carácter no vinculante* supone también cierta novedad respecto a los Consejos de Cooperación ya existentes. Lo habitual en los Consejos de Cooperación iniciales era que sus decisiones en la definición de criterios y prioridades e incluso en la selección de proyectos a financiar, fuesen asumidas por la entidad. Para mostrar la variación en esta norma el Consejo Provincial de Ávila especificaba que "*Las propuestas o dictámenes emitidos por la Comisión no serán vinculantes para el Presidente de la Diputación cuando en el programa o proyecto participe la Diputación en su financiación en más del 60 por 100 de su importe*". (Diputación Provincial de Ávila, 1997; 3)

Adscripción y composición de los Consejos

En principio, la adscripción del Consejo a un ámbito de actuación concreto reflejaría en buena medida el sentido que para la entidad tiene la cooperación al desarrollo. Casi todos los consejos locales de cooperación están adscritos al Área de Bienestar Social o Servicios Sociales, en la que suelen incluirse la prestación de servicios a la población en general y la atención específica a distintos colectivos sociales, así como la relación con las organizaciones sociales, por lo que podemos deducir que la comprensión de la cooperación al desarrollo como servicio y, sobre todo, la relación con las ONGD y demás entidades de cooperación, son los factores determinantes en la adscripción de la cooperación.

Sin embargo, pueden existir factores como la ubicación laboral del personal responsable, que hagan que la cooperación al desarrollo se adscriba a un área u otra. Así, por ejemplo, en el caso de la Diputación Provincial de Ávila, el seguimiento de las actividades de cooperación, básicamente el control de cuentas de las convocatorias, se lleva a cabo desde el Negociado de contratación, o en el caso del Ayuntamiento de Segovia, el cambio de puesto del técnico responsable supuso que la cooperación al desarrollo pasase de la Concejalía de Participación Ciudadana, donde se ubican los Foros Participativos, a la de Servicios Sociales, Sanidad y Consumo, por ser la nueva ubicación del técnico.

En el caso del gobierno autónomo, la ubicación del Servicio de Cooperación sí parece tener un mayor calado y reflejar una determinada concepción o, al menos, la preeminencia de determinadas consideraciones en cuanto a la cooperación. En su inicio (año 2000), el Consejo de Cooperación se enmarca dentro de la Consejería de la Presidencia y Administración Territorial en la Dirección General de Asuntos Europeos y Acción Exterior; tras las elecciones del año 2003 pasó a depender de la Consejería de Familia e Igualdad de oportunidades en la Gerencia de Servicios Sociales; la legislatura siguiente (2007-2011) estuvo adscrita a la Consejería de Interior y Justicia enmarcada en la Dirección General de Asuntos Migratorios y Cooperación al Desarrollo; por último con las elecciones del año 2011 ha vuelto a la Consejería de la Presidencia concretamente a la Dirección General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior.

Los cambios en la asignación de competencias en materia de relaciones internacionales y con las Organizaciones no Gubernamentales parecen ser el motivo para el traslado de la Cooperación al Desarrollo de una Consejería a otra, salvo en el caso de la Consejería de Interior y Justicia. Se trató esta de una *súper consejería* que, por ser de materias no transferidas desde el gobierno central, apenas tenía contenido, pero que en el caso de la cooperación al desarrollo trajo consigo, como hemos mencionado en otros informes (Observatorio, 2012a; 124), su supeditación a las políticas migratorias y, específicamente, a la atención a la ciudadanía castellano-leonesa en el exterior.

El escaso desarrollo del estado social y los servicios sociales en nuestro país y comunidad autónoma, tiene entre sus implicaciones el refuerzo de la visión asistencial y paternalista de la cooperación. Como muestran los informes sobre la opinión pública de la cooperación al desarrollo en nuestra comunidad autónoma (Observatorio, 2012b, 120ss.), no se percibe ésta como instrumento de justicia social ni cumplimiento de compromisos internacionales asumidos, sino como voluntariedad, generosidad y altruismo, imagen que a su vez afecta a aspectos como la cuantía de los recursos asignados. También da la impresión, a la vista de prácticas de algunas entidades locales como la distribución equitativa de recursos entre los proyectos presentados a una determinada convocatoria, que son razones de política local las que verdaderamente importa, como pueden ser en este caso el mantenimiento de *buenas relaciones* con el colectivo de las ONGD. Es esta una visión utilitarista de la cooperación que, como hemos mencionado, ha estado presente también en el caso de la Junta, aunque con otra dimensión.

En cuanto a su composición, la tendencia general de ha sido irse constituyendo como organismos de representación paritaria entre la propia institución y los sectores y organizaciones sociales en él representadas. Sólo los Consejos creados al principio (Ávila, Palencia,...) y final (Valladolid, Soria) del periodo analizado parecen no responder a esta norma, mientras que su estricto seguimiento en el caso del Consejo de Cooperación regional ha llevado a multiplicar significativamente el número de miembros, siendo siempre el incremento de representantes de la administración el que traía consigo el incremento de representantes de entidades sociales.

Entre 1995 y 1999 la composición de los Consejos parece reflejar un mayor interés por garantizar y poner de relieve la implicación social en las tareas de la cooperación al desarrollo. La definición genérica de *órgano de participación social*, la inclusión de representantes de múltiples organizaciones sociales, a veces sin vínculos directos con la cooperación al desarrollo, y el ‘desequilibrio’ entre representantes institucionales y sociales, a favor de éstos últimos, así lo sugieren. En el Consejo Local de Cooperación al Desarrollo de la ciudad de Burgos (1998), por ejemplo, si bien se nombran “*Tantos representantes de las O.N.G.D. con sede en Burgos como representantes de los grupos municipales*” la presencia de representantes del Consejo de la Juventud, la Federación de Asociaciones de Vecinos, de *dos representantes de los Sindicatos pertenecientes a la Comisión del 0,7% de Burgos*, muestra cómo la representación social parece tener mayor importancia que la paridad numéricamente entendida. También en los Consejos de Cooperación de Ávila y Palencia se muestra claramente la voluntad de incorporar a las organizaciones sociales (Sindicatos, Universidad, Consejo de la Juventud, Federación de Asociaciones de Vecinos, Comisión 0,7%) además de *un representante de cada ONG con sede en la provincia y de cada una de las organizaciones de acogimiento temporal de menores, de defensa de los Derechos Humanos y de atención a inmigrantes y desplazados*.

A partir de la creación del Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León en el año 2000, se modificará la definición genérica de órgano de participación social por la de *órgano de participación de los agentes implicados en la cooperación al desarrollo*, que traerá consigo la incorporación de representantes empresariales, hasta entonces ausentes de la cooperación y los Consejos, y se va a procurar la paridad entendida como equilibrio numérico, entre representantes de la administración y del resto de organizaciones y entidades representadas.

Como se puede apreciar el gráfico del Apéndice, la composición del Consejo de Cooperación de Castilla y León ha procurado, en las modificaciones de los años 2004 y 2008, respetar la paridad numérica manteniendo el equilibrio de miembros entre la administración y las organizaciones sociales. Esta preocupación se rompe en la modificación del año 2012 que introduce una mayor presencia de las entidades locales, reservada hasta ahora a la inoperante Comisión Interinstitucional. Este hecho, junto con la aprobación el pasado mes de junio del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León parece mostrar un mayor interés por la implicación de las entidades locales en las tareas de la cooperación al desarrollo que por la paridad numérica de miembros del Consejo.

Frente a la inclusión amplia de organizaciones en los Consejos y la consiguiente dispersión y dificultades de funcionamiento que ocasiona, en los últimos Consejos de Cooperación aprobados se ha reducido la composición a los *agentes de cooperación al desarrollo*. Si bien esta fórmula estaba presente en los Consejos de la Junta de Castilla y León, los ayuntamientos de León y Palencia y las diputaciones provinciales de León y Soria, en los Consejos de Cooperación de la Diputación Provincial de Valladolid (año 2008) y del Ayuntamiento de Soria (año 2009) se va a concretar aún más. Así, en la Diputación Provincial de Valladolid se especifica que el Consejo está integrado por “*representantes de la Institución Provincial y de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo*” y en el Ayuntamiento de Soria por “*la representación institucional municipal, los partidos políticos con representación municipal y los Agentes de Cooperación al desarrollo*”. Se puede deducir en estos casos que hay un mayor interés por ajustarse al objeto del Consejo que a la promoción de la participación social en los mismos.

No es descabellado pensar que esta evolución está vinculada con el peso social y político y la capacidad de incidencia de las organizaciones sociales vinculadas a la cooperación al desarrollo. Tal vez el ejemplo

más claro sea la Comisión del 0,7%, presente en todos los Consejos de Cooperación entre 1995 y 1998, como resultado del protagonismo que entonces tenía el movimiento y que fue, en último término, uno de los factores determinantes en la creación de los Consejos. Con la pérdida de poder de estas Comisiones y su desaparición, son las ONGD las que mantienen la presencia pero sin el carácter reivindicativo del movimiento del 0,7%, manteniendo un papel de acompañamiento institucional, sin capacidad de incidir en las decisiones significativas sobre cooperación al desarrollo de las entidades donde están presentes, como puede ser en los casos de definición de los Planes de Cooperación, y limitándose a sí mismas su capacidad de intervención renunciando, por ejemplo, a la valoración de los proyectos presentados a las Convocatorias, obviando la elaboración de informes y memorias anuales y desistiendo de todo seguimiento de una política de la que supuestamente es co-responsable y a la que coopera.

Funciones y alcance de las decisiones de los Consejos

Las funciones asignadas a los Consejos de Cooperación van a variar sensiblemente a lo largo del tiempo. Como se puede apreciar en la tabla comparativa, la labor a desempeñar por el Consejo Local de Ávila y el Consejo Provincial de León, con diez años de diferencia entre ambos, varía sustancialmente. Los meros enunciados reflejan esta divergencia. Mientras en el primer caso entre las funciones básicas están las de *establecer criterios, elaborar convocatorias y memorias o efectuar seguimiento*, en el segundo predominan funciones relacionadas con *colaborar, proponer, facilitar, impulsar, promover, elevar propuestas* y sólo se mencionan funciones ejecutivas en el caso de la memoria anual y los hipotéticos informes y propuestas.

En todo caso, y a pesar de las evidentes limitaciones del trabajo de los Consejos, no es desdeñable su papel de información y seguimiento mediante la elaboración de informes, estudios y propuestas, que en este caso pueden llegar a la de Plan Estratégico de Cooperación. La dejación de funciones que supone la ausencia de tales informes y propuestas puede deberse a la pasividad y apatía de las entidades participantes, como señalábamos anteriormente, o a limitaciones establecidas en el alcance de las decisiones adoptadas o a un funcionamiento inadecuado. Como veremos más adelante, ésta parece ser una de las principales razones de que los consejos hayan perdido su capacidad de incidencia.

En lo que se refiere al alcance de las decisiones en los Consejos, la evolución ha sido también evidente. Las decisiones en los Consejos de *primera generación* tienen mayor carácter ejecutivo y suele establecerse que los acuerdos se adoptarán por consenso o mayoría simple, aunque en este último caso se especifica que la tendencia es a alcanzar el consenso. Los acuerdos o decisiones suelen ser vinculantes, como lo muestra la acotación que se establece, por ejemplo, en el caso del Consejo Provincial de Ávila, donde se especifica que *“Las propuestas o dictámenes emitidos por la Comisión no serán vinculantes para el Presidente de la Diputación cuando en el programa o proyecto participe la Diputación en su financiación en más del 60 por 100 de su importe”*. (Diputación Provincial de Ávila, 1997; 3)

Los acuerdos en los Consejos de *última generación* tienen otro carácter. Se hace común la fórmula establecida en el Artículo 1 del Consejo Municipal de León: *“Los acuerdos que adopte el Consejo tendrán carácter de informe o de petición, y no serán vinculantes para los órganos de gobierno municipal”* (Ayuntamiento de León, 2007; 3). Se especifica además que estos acuerdos serán tomados por mayoría simple y con el voto de calidad de la Presidencia, reforzándose así el carácter meramente consultivo de los Consejos, alejándolos de la posibilidad de decisión.

Consejo Local Ávila, 1996. Funciones.

1.- **Establecer los criterios y las áreas prioritarias** que debe regir la cooperación al desarrollo

2.- **Elaborar convocatorias anuales** de presentación de proyectos

3.- **Conocer, informar y asesorar de las solicitudes** de subvención

4.- **Elevar a la comisión de Bienestar Social , las propuestas de subvención de proyectos, informadas y priorizadas** , así como todo tipo de acuerdos que se adopten en la misma

5.- **Efectuar labores de seguimiento de la ejecución** de los proyectos subvencionados por esta Institución Local

6.- **Elaborar memoria anual**

7.- **Promover iniciativas** que fomenten la educación al desarrollo, la sensibilización de la población y la realización de actividades relacionadas con la defensa, de los Derechos Humanos, la cooperación y la solidaridad, procurando que dichas iniciativas sean de doble flujo

8.- **Impulsar la coordinación** y articulación de otros Consejos Locales de Cooperación, sea cual fuere su ámbito

9.- **Nombrar o disolver comisiones de trabajo** así como delimitar el contenido de las mismas

10.- **Proponer a la Comisión Informativa de Bienestar Social la aceptación de los acuerdos adoptados en el Consejo**

Consejo Provincial León, 2007. Funciones.

1. **Colaborar** con la Diputación Provincial de León para determinar las líneas generales, los principios y objetivos precisos para desarrollar las políticas adecuadas en materia de cooperación al desarrollo

3. **Proponer prioridades y criterios** que han de regir los planes de actuación

5. **Impulsar y promover** un Plan Estratégico de Cooperación

2. **Elevar propuestas, recomendaciones y sugerencias** en las convocatorias de subvenciones que realice la Diputación Provincial de León

4. **Velar por la calidad y la transparencia** de las actuaciones

13. **Realizar una Memoria anual** sobre la actuación y actividades del Consejo

9. **Elaborar, a iniciativa propia**, todo tipo de informes y propuestas que, en opinión de sus miembros, contribuya a mejorar la calidad de la cooperación al desarrollo provincial

6. **Proponer e impulsar iniciativas** para sensibilizar a la ciudadanía de la provincia de León en materia de solidaridad y Cooperación para el Desarrollo

7. **Servir de plataforma de reflexión y debate** sobre la solidaridad, el desarrollo de los derechos humanos y la cooperación en general

12. **Facilitar** que los habitantes de los distintos municipios de la provincia conozcan los proyectos desarrollados y su impacto

8. **Promover la coordinación** de actuaciones de cooperación tanto con entidades públicas como privadas

11. **Potenciar** el establecimiento de relaciones y coordinación con organismos y organizaciones vinculados con la cooperación

10. **Planificar e impulsar** actuaciones conjuntas de cooperación con otras Administraciones

A pesar de tan explícitas limitaciones, lo común es que los Consejos, lejos de ser espacios de *consulta, participación, asesoría y propuesta*, se conviertan en órganos informativos de las decisiones ya adoptadas por la entidad correspondiente. Esto tiene la ventaja añadida de que tales decisiones consten como acuerdos del órgano colegiado. Por citar un ejemplo, podemos referirnos a los proyectos que la Diputación Provincial de Ávila financió al ejército español en Bosnia en el año 2007, de los que informó con posterioridad al Consejo.

Este carácter informativo ha predominado también en el Consejo de Cooperación de Castilla y León, como reflejan sus actas y los puntos de agenda, que recogen fundamentalmente presentaciones hechas por la Consejería: de las modificaciones en la composición del Consejo, de las nuevas líneas prioritarias, del Balance del año anterior, de las actuaciones en materia de ayuda humanitaria e incluso de la nueva Programación Ejecutiva Anual, para cuya elaboración, salvo en el año 2012 como veremos más adelante, no se ha contado con las aportaciones previas del Consejo. Pero el carácter informativo puede ir más allá, como se ha puesto de manifiesto en el último Consejo de Cooperación de Castilla y León, en el que la decisión de la Junta de culminar el abandono de la cooperación universitaria y no financiar las accio-

nes de cooperación al desarrollo de las universidades públicas se planteó en forma de dilema para cuya resolución se requería el asentimiento del resto de entidades, especialmente de las ONGD. Así se recoge este debate en la transcripción aún no oficial de la comparecencia del Consejero de la Presidencia y portavoz de la Junta, Sr. Santiago Juárez-López, ante la pregunta de por qué se había dejado en cero el convenio con las universidades:

Y la vuelvo a hacer el mismo ofrecimiento que hice a todo el Consejo de Cooperación al Desarrollo –que estaba usted presente-, dije: "Mire, esta es la cantidad que hay, que alguien me diga de dónde saco fondos, dentro del Capítulo Cooperación al Desarrollo, para dedicarlo a las universidades". ¿Y qué contestaron todos, incluido el representante de la universidad? Que no. [...] Yo se lo vuelvo a ofrecer: ... quite dinero de la partida de Cooperación al Desarrollo... para ubicarlo en las universidades públicas, y mi Grupo se lo va a aceptar. Pero usted se lo va a explicar luego a las ONG; que allí lo intentó explicar y todas, incluido la universidad –que no es una ONG-, dijeron que no. Pero usted se lo va a explicar luego a las ONG; que allí lo intentó explicar y todas, incluido la universidad –que no es una ONG-, dijeron que no. O sea, se quedó sola. Aquí no se queda sola porque está acompañada de su Grupo y de... de otros Grupos de enfrente. [...] (Transcrip_Hacienda Presidencia_COM_188; 85-86)

Al momento actual, el último paso en el proceso de transformación de los Consejos ha sido la adopción de criterios funcionales en su composición y funcionamiento basados más en criterios de eficacia que de participación y enfocado casi exclusivamente en la realización de la tarea. Tal es el caso del Consejo Provincial de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Diputación Provincial de Valladolid, aprobado el 29 de Febrero de 2008. En sus Estatutos, en el TÍTULO IV sobre Funcionamiento, el Artículo 11 especifica que:

El Consejo se reunirá en sesión ordinaria dos veces al año: la primera con carácter previo a la aprobación de las bases de convocatoria de subvenciones a Organizaciones No Gubernamentales para ejercer su función asesora y de propuesta; y la segunda, con carácter previo a la concesión de las subvenciones, para analizar el informe de valoración que realice el Área de Acción Social, y efectuar la propuesta de concesión para su elevación al Pleno de la Diputación.⁵

Si bien el mismo artículo señala a renglón seguido que *El Consejo podrá reunirse en sesión extraordinaria a propuesta de la Presidencia o cuando lo soliciten un tercio de los miembros...* es de suponer que para llevar a cabo las funciones señaladas en su Artículo 5, como son: *Colaborar en la determinación de las líneas generales, los principios, los objetivos, las prioridades geográficas y sectoriales y los criterios de valoración del programa de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Diputación de Valladolid; Conocer las propuestas de bases de convocatoria de subvenciones... y efectuar cuantas sugerencias de mejora de las mismas se consideren oportunas; Actuar como comisión encargada de estudiar el informe de valoración que realice el Servicio de Acción Social, y efectuar propuesta de concesión para su elevación al órgano competente; Velar por la calidad y la transparencia de las actuaciones en materia de cooperación internacional; Proponer e impulsar iniciativas para sensibilizar a los ciudadanos y ciudadanas de la provincia de Valladolid en materia de solidaridad y cooperación internacional para el desarrollo...; y Recabar información, previa petición razonada, de los temas de interés para el Consejo y elaborar, a iniciativa*

⁵ Diputación Provincial De Valladolid, Área De Acción Social, Servicio de Acción Social, *Estatutos del Consejo Provincial de Cooperación Internacional al Desarrollo*, Art. 11. BOP de Valladolid Nº 109, de 14 de mayo de 2008. Pág. 7

*propia, todo tipo de informes y propuestas...;*⁶ no parece que la forma de funcionamiento establecida pueda dar respuesta a tan altas funciones.

No obstante, el funcionamiento de los Consejos, aparte de los mecanismos establecidos en sus estatutos, merece una reflexión específica.

Funcionamiento. Dos estudios de caso.

1. El grupo de trabajo de la Programación Ejecutiva Anual (PEA) 2012.

El funcionamiento de los Consejos es bastante irregular, tanto en lo que se refiere al cumplimiento del Reglamento en la periodicidad de las sesiones, como en la metodología y resultados del trabajo realizado. En cuanto a la periodicidad, es también significativo que los Consejos creados antes del año 2000 establecen una periodicidad trimestral de sesiones, salvo el ayuntamiento de Valladolid que es cuatrimestral. A partir de la creación del Consejo de Cooperación de la Junta de Castilla y León, la periodicidad para a ser semestral, salvo el Ayuntamiento de León, que es cuatrimestral, y llega a ser anual tras la última modificación del Consejo en 2012. En el caso de este Consejo, por ejemplo, de las veintidós sesiones que como mínimo debería haber tenido desde su creación, sólo se ha reunido en quince ocasiones, ocurriendo algo similar en el caso de los consejos locales.

Con frecuencia, el funcionamiento de los Consejos, en términos generales, no parece satisfactorio ni para las ONGD ni para las entidades locales. Mientras que algunas entidades locales reclaman una mayor implicación y aporte por parte de las ONGD, éstas suelen ver los Consejos como órganos informativos, con pocas opciones de labor consultiva y de asesoría, en los que el resto de miembros se limita a asistir y asentir.

Son múltiples los factores que inciden en estas dinámicas y dificultan un mejor funcionamiento de los Consejos y si bien en cada caso pueden existir particularidades concretas, es conveniente señalar algunos elementos que pueden hacer más difícil aún el trabajo. Tal vez para ello lo mejor sea analizar un ejemplo concreto, a modo de caso, que permita poner de relieve los distintos elementos que obstaculizan un resultado satisfactorio. Hemos elegido, por ser un hecho reciente, el Grupo de Trabajo de elaboración de la Programación Ejecutiva Anual (PEA) 2012. Este grupo se constituyó a partir del Consejo de Cooperación de Enero 2012 y, en términos generales, se trataba de un grupo de trabajo cuya composición, objeto y metodología hacía previsible su escasa funcionalidad.

La composición del grupo respondía al mantenimiento de la representatividad y ‘paridad’ existente en el Consejo de Cooperación más que a que a buscar su funcionalidad para la tarea. Este hecho lastraba de por sí el trabajo pues crea, de entrada, un grupo con muy distintos niveles de conocimientos e interés por el tema, lo que supone el establecimiento de tiempos, procesos y mecanismos que faciliten una mínima base común, sobre todo si lo que se pretende es sacar adelante una tarea en un corto plazo. Por otro lado, la dicotomía implícita en el mantenimiento de la representación paritaria se traducía en el apoyo explícito a cualquier observación y propuesta surgida desde el Servicio de Cooperación por parte del resto de representantes de la administración. En la mesa de enfrente, porque físicamente existía

⁶ Ídem, Pág. 6

esta distribución, no había un grupo homogéneo de propuestas, sino que cada representante presentaba (más bien callaba) su propia opinión y actuaba según su criterio.

Con estos mimbres, el objeto del grupo parecía ser doble y, en ocasiones resultaba ambiguo, no quedando claro si lo más importante era aportar a la elaboración de la PEA 2012, como era el discurso oficial, o buscar la aprobación de los aportes planteados desde el Servicio de Cooperación. Lo cierto es que, desde el sector institucional, los aportes apenas existieron y se tomaban como propios los presentados desde el Servicio. El resto de sectores sociales representados tampoco aportaron demasiado: la representación empresarial, clara ganadora en el borrador de la PEA aprobado, brilló por su ausencia, casi al mismo nivel que la representación sindical. Como era previsible, la mayor parte de las observaciones a las propuestas del Servicio, que no aportes, vinieron desde la Coordinadora de ONGD y la Universidad.

Había otro hecho determinante que afectaba al alcance del trabajo que el grupo realizase y a lo que éste podía aportar o no: la PEA 2012 no es sino una concreción del Plan Director 2009-2012, con lo que Objetivos, Prioridades, Estrategias, etc., están ya definidos, dejando poco margen para la modificación y la propuesta. Además de las implicaciones de este corsé, es fácilmente presumible que, salvo el Servicio de Cooperación, ninguna otra entidad tenía una visión de conjunto de lo que se quería proponer de novedoso en el marco del Plan.

La metodología de trabajo contribuyó también a la falta de propuesta y a que el resultado final haya sido la *aprobación consensuada* de objetivos, prioridades y estrategias. El trabajo consistía básicamente en retomar las PEA anteriores y, a la luz del Plan Director (PD), ir revisando y aportando. De por sí, esta forma de trabajo constriñe las posibilidades de propuesta y requiere un análisis de conjunto que nuevamente, salvo el Servicio de Cooperación, ningún otro actor puede llevar a cabo en los tiempos y formas propuestas. Pero es que además, no era viable por ejemplo, modificar las prioridades geográficas porque el PD las había establecido así. Sólo cabían pequeños ajustes. Tampoco quedó muy claro, y en último término tampoco importaba mucho, por qué las prioridades sectoriales eran en esta ocasión la 1, 2 y 6, repitiendo las mismas que la PEA 2011, eliminando la 5, o por qué seguir priorizando la 6 y no la 4, por ejemplo. Aludir a la ventaja comparativa de la cooperación de nuestra comunidad, sin especificar cuál es, no parece muy convincente.

Había otros elementos que, nuevamente salvo el Servicio de Cooperación, ningún otro componente del grupo manejaba en su totalidad: los compromisos asumidos y la dotación presupuestaria. Sobre este segundo elemento, es posible que ni el mismo Servicio tuviese información precisa durante el periodo en el que el grupo de trabajo llevó a cabo sus debates, pero sí la tenía sobre el primero y abarcaban tanto las decisiones y compromisos de la propia administración, como era el compromiso asumido en la cumbre de microcréditos, como los proyectos presentados por alguna ONGD y ya aprobados verbalmente. Estos eran aspectos que movían los hilos para hacer una observación u otra y una propuesta u otra. Lo que había debajo de la mesa era mucho más y más determinante que lo que había encima. En estas condiciones, el debate está viciado y el “consenso” consistía en que las propuestas del Servicio fuesen aprobadas o, al menos, no rechazadas.

Es de agradecer que la redacción final de la PEA incluya no sólo porcentajes, sino cifras concretas, es algo que desde el Observatorio hemos venido reclamando en cada Informe, pero el producto final, la PEA, no recoge los debates habidos, salvo para mencionar que la PEA 2012 fruto del análisis y debate por el conjunto de los agentes de cooperación de Castilla y León, no las discrepancias, desacuerdos o

votos particulares, como pedimos las universidades. Con ello se transmite nuevamente una imagen y sensación de consenso que no responde a la realidad.

Sí hay en el producto final otros elementos que no fueron debatidos y forman parte de la “literatura” del documento. Un dato: el término “empresa” y sus derivados aparece en la PEA 2012 en catorce ocasiones, dos más que en la PEA 2011. El término “ONG” en cuatro, siete menos que en la PEA 2011. Aparte de este hecho, que no es meramente anecdótico, la empresa (que ha brillado por su ausencia en el grupo de trabajo y en la cooperación castellano-leonesa) es el ‘agente de cooperación’ que más ventajas obtiene. Tal vez el ejemplo más claro sea cuando se habla de Cooperación técnica: *En cuanto a la cooperación técnica, la Dirección General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior está promoviendo una reflexión para reconceptualizar esta línea de trabajo...* Este compromiso, más allá de la ventajosa relación entre coste e impacto, va a permitir a agentes no tradicionales de la cooperación al desarrollo, como las empresas, asumir un compromiso solidario en el marco de su responsabilidad social. Se impulsará una implementación multidimensional de la cooperación al desarrollo en nuestra comunidad... (Pág. 16) Es preciso destacar que en el año 2012 se mantendrá el esfuerzo por llevar a cabo acciones formativas y de sensibilización con los diversos agentes de cooperación de nuestra comunidad, y muy en especial con aquellos que tradicionalmente no han sido los principales destinatarios como es el caso de los medios de comunicación o las empresas. (Pág. 17) Que yo sepa, esto no se debatió en el grupo de trabajo.

2. El grupo de trabajo del II Plan Director de la Cooperación al Desarrollo de Castilla y León.

El actual proceso de redacción del II Plan Director de la Cooperación al Desarrollo de Castilla y León (II PDCyL), 2013-2016, constituye un ejemplo más de un funcionamiento poco participativo en la elaboración de una planificación estratégica.

El I Plan Director de Cooperación al Desarrollo (I PDCyL), 2009-2012, quedó aprobado en Consejo de Gobierno a través del ACUERDO 40/2010, de 29 de abril de 2010. Actualmente urge la elaboración del nuevo plan director que oriente y consolide la política en materia de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León, durante su periodo de vigencia, 2013-2016. Como plan estratégico básico (artículo 20 de la Ley 9/2006, de 10 de octubre) trata de establecer cuáles serán los objetivos y las prioridades horizontales, geográficas, sectoriales y sociales, así como los recursos presupuestarios indicativos de la Cooperación al Desarrollo de esta comunidad autónoma y los criterios básicos que sirvan para evaluar la ejecución de la política de cooperación al desarrollo que lleve a cabo la administración autonómica (enmarcado dentro de la legislación y planificación estatal y autonómica).

Tal y como se indica en el I PDCyL, la redacción del plan director da cumplimiento a la ley (Ley 9/2006, de 10 de octubre) y constituye un proceso participativo que implica a todos los agentes de cooperación al desarrollo de la región *recogiendo las aportaciones de las ONGD, universidades, representantes del sector empresarial, interlocutores sociales y sindicales, así como representantes de contrapartes locales en países en vías de desarrollo en donde ha trabajado la cooperación al desarrollo de Castilla y León.* El I PDCyL considera como agentes de cooperación al desarrollo en la región a la propia Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las Entidades Locales de la Comunidad, las ONGD, las universidades y otras instituciones de enseñanza o investigación, las empresas y organizaciones empresariales, los sindicatos y las organizaciones sindicales, las comunidades castellanas y leonesas asentadas en el

exterior y otras entidades públicas o privadas que tengan entre sus fines la realización de actividades de cooperación al desarrollo o actúen en este ámbito. Se insiste en varias ocasiones en la redacción de una planificación plurianual estratégica concertada con todos los actores.

Sin embargo, como veremos, la composición y funcionamiento del llamado grupo de trabajo para la redacción del II PDCyL, 2013-2016, se aleja de un modelo de proceso social participativo. Existen dos imperativos básicos que condicionan el proceso y que sirven de excusa para no modificar el procedimiento: el plazo y el presupuesto (falta de). Al citado grupo de trabajo se le encomienda la redacción urgente, al haber concluido la vigencia del I PDCyL, del II Plan Director de la Cooperación al Desarrollo de Castilla y León. La primera reunión se realiza el día 27 de noviembre de 2012 y con una periodicidad, aproximadamente quincenal, el grupo se reúne con el objetivo de tener listo el primer borrador del Plan para finales del mes de marzo de 2013. Por otro lado, la falta de presupuesto para la redacción del II PDCyL hace que a través del grupo de trabajo se convoque a actores implicados, que de manera altruista (ni siquiera se facilita el desplazamiento de los miembros a las reuniones quincenales), colaboren en la realización de los análisis, la redacción o la configuración de aspectos en el fondo, poco relevantes de la planificación estratégica, siempre alejados de los procesos de toma de decisiones. En época de crisis, como ya hemos señalado, buscar la colaboración técnica, no la participación, en aspectos poco significativos de la redacción de un plan estratégico, se está convirtiendo en un modelo de actuación por parte de una administración carente de recursos o que simplemente decide orientarlos según su catálogo subjetivo de prioridades.

La composición del grupo de trabajo para la redacción del II PDCyL lejos de tratar de obtener un retrato de la sociedad castellanoleonesa da cabida a los representantes, de carácter más o menos técnico, de los diversos agentes de cooperación al desarrollo en la región, pero además lo hace de una forma claramente descompensada. Institucionalmente la Junta de Castilla y León cuenta con 9 representantes (4 representantes de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior, un representante de la Consejería de Educación, un representante de la Consejería de Sanidad, un representante de la Consejería de Agricultura y Ganadería, un representante de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, y un diputado del grupo Popular de las Cortes de Castilla y León), la Coordinadora de ONGD de Castilla y León cuenta con dos representantes, la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León cuenta con un representante, las organizaciones sindicales cuentan con dos representantes (UGT y CCOO), la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León cuenta con dos representantes y las Universidades Públicas de Castilla y León (Universidad de Salamanca, Universidad de León, Universidad de Valladolid y Universidad de Burgos) cuenta con un representante.

El procedimiento para la redacción del II PDCyL y el funcionamiento del grupo de trabajo (o mejor grupo de discusión) responde al estándar inspirado en los estudios de mercado, en el que la administración lanza una pregunta y los agentes se expresan a través de una encuesta o más adelante a través de un grupo de discusión (realmente no se trata de un grupo de trabajo) y espera una respuesta que considera o no según su criterio. El procedimiento no es participativo; los agentes, las instituciones representadas o los ciudadanos, no tienen acceso a la dimensión política del plan estratégico que se está diseñando. El procedimiento, se inició con la preparación y distribución por parte de los técnicos del Servicio de Cooperación al Desarrollo de una encuesta *con el propósito de establecer un punto de reflexión participada por parte de todos los agentes de cooperación al desarrollo de Castilla y León*. En el cuestionario se solicitaba información concreta acerca de prioridades geográficas (lista de países), prioridades sectoriales, prioridades sociales, modalidades de intervención, retos y cualidades de la Cooperación al desarrollo

de Castilla y León y comentarios y propuestas acerca de enfoques, orientaciones, principios, etc. La respuesta por parte de los diversos agentes ha sido escasa, como es lógico, este tipo de procedimiento resulta muy poco motivador, *establecer un punto de reflexión participada*, no es establecer un procedimiento participada en el diseño del plan estratégico de la cooperación regional.

En las sucesivas sesiones del grupo de discusión los representantes de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior y en particular del Servicio de Cooperación al Desarrollo marcan la pauta a seguir. El funcionamiento de las sesiones consiste, básicamente, en la presentación de una propuesta de un conjunto de apartados del II PDCyL por parte del Servicio de Cooperación al Desarrollo, con escaso plazo sobre la convocatoria de la reunión en la que se discutirán esos apartados. Los representantes de los distintos agentes no tienen prácticamente margen de tiempo suficiente para reenviar esta información a sus respectivas instituciones y recabar propuestas, contrapropuestas o modificaciones a los textos, que una vez elaboradas y remitidas al Servicio de Cooperación al Desarrollo, deberán ser supervisadas por el mismo antes de ser reenviadas al resto del grupo de trabajo con un conjunto de orientaciones para su interpretación y con un periodo de tiempo extraordinariamente breve (habitualmente ni tan siquiera un día) para ser analizadas por el mismo. Tan sólo las organizaciones sindicales y las Universidades Públicas de Castilla y León están elaborando y enviando regularmente dichas contrapropuestas, modificaciones y observaciones. El papel tutelar de la Junta de Castilla y León se pone de manifiesto en el transcurso de la reunión, donde se presenta su propuesta y se discute, básicamente, si se aceptan o no las modificaciones planteadas por Sindicatos o Universidades, generalmente el resto de actores (fundamentalmente CECALE y CONGDCYL) acatan siempre los planteamientos de quien lleva la batuta en el proceso; en definitiva quien les planteará en breve, posibles (aunque escasas) fuentes de financiación. La orientación inicial y siempre la última decisión queda en manos de los representantes de la Junta de Castilla y León, incluso a veces fuera del espacio de discusión y en contra de lo planteado en la misma.

Dadas las características del grupo de trabajo y el funcionamiento de las sesiones es imposible pensar que se trata de un procedimiento participada. La cadena se encuentra intencionadamente rota y en todo caso sólo afectaría a aspectos prácticamente formales del citado plan estratégico. De esta forma los agentes de la cooperación al desarrollo no toman parte realmente en el proceso redactor, simplemente, asisten a la elaboración del mismo y deberán asumir las consecuencias del documento que guíe la cooperación al desarrollo durante los próximos cuatro años.

Propuestas. Principios de una participación eficaz.

Para conceder una pequeña tregua a la crítica que queda recogida en esta escrito, se puede conceder la excusa de que los modelos de participación no son sencillos de aplicar. La literatura está repleta de reflexiones sobre los obstáculos a la participación, expresados a veces como excusa y a veces como aviso para prevenir fracasos y acciones demasiado voluntaristas. En la enumeración de los obstáculos suelen aparecer con cierta frecuencia reflexiones sobre el hecho de que los ciudadanos no se implican, presentan déficit cognitivo para decidir sobre cuestiones técnicas, participan siempre los mismos y en función de intereses muy sesgados, la participación es más cara que otras dinámicas decisión, tiene mucha complejidad procedimental, genera nuevos conflictos y no siempre mejoran técnicamente la decisión...

En esta enumeración se mezclan tópicos y realidades, pero en todo caso parece necesario asumir estos hechos como retos a superar, como condicionantes a los que hay que dar respuesta en el diseño de los deseables procesos de participación que deben ser la base de una mayor democratización de nuestra sociedad.

Sobre la manera en que podemos dar respuesta a estos condicionantes tratarán las próximas páginas.

Para articular un proceso participativo es fundamental querer hacerlo y contar con una metodología eficaz. No siempre es fácil articular estos factores.

- Definir con antelación los criterios de selección de actores. La dinámica participativa tiene un problema sin solución: es difícil lograr la participación directa de los ciudadanos, de manera que con frecuencia, quienes participan son asociaciones con carácter representativo. Es relativamente contradictorio puesto que se trata de lograr participación a través de dinámicas representativas. Por otra parte, una gran parte de estas dinámicas funcionan con apertura restringida, es decir, se invita a aquellas asociaciones que una entidad considera relevantes. Seguramente la intención no es perversa, pero los desarrollos pueden serlos, puesto que esta estrategia de participación desde arriba lleva inmediatamente al riesgo de invitar solo a los participantes *cómodos*, a las entidades afectas a una línea política, etc.

Parece que lo ideal son las convocatorias abiertas y, en caso de ser necesario cerrarlas por motivos de funcionalidad, establecer un criterio legítimo para definir a quién se invita a participar y para qué.

- Definir con antelación la cuota de poder que se deposita en los actores. Muchas dinámicas de participación no definen con claridad qué se va a decidir y quién lo va a decidir. Por otra parte, no es infrecuente que la participación se limite a expresar opiniones y valoraciones esperando que la instancia decisora tenga a bien aceptarla. La participación en su expresión más avanzada implica toma de decisiones vía democrática, pero en nuestra administración pública esto no es frecuente, siendo más habitual que la toma de decisiones se realice de manera ejecutiva por quien detenta el poder que puede aceptar la posibilidad de tener en consideración las valoraciones realizadas en los procesos participativos.
- Definir el output esperado. Con demasiada frecuencia se generan espacios de participación sin tener claro qué debe decidirse o la función última del proceso. Una dinámica participativa eficaz debe tener claro cuál debe ser el formato y características del resultado tangible final.
- No confundir la labor técnica con la labor de decisión. Este hecho tiene un nombre, tecnocracia.
- Establecer una metodología eficaz para dar voz a todos los participantes. La mejor manera para viciar la participación es generar espacios poco operativos y eficaces. En ausencia de eficacia, las entidades participantes empiezan a abandonar la dinámica de participación, los debates desenfocados se desarticulan y se genera la convicción de que solo una decisión centralizada parece viable. La falta de metodología no sólo genera ineficacia, sino que deslegitima el proceso de participación.
- Ser capaz de recoger la disconformidad. Sea cual sea el planteamiento del proceso de participación, es fundamental establecer métodos que recojan las opiniones y posturas que no han logrado influir

en la decisión final. Es fundamental establecer en los resultados qué parte de ellos responde a consensos y qué parte no.

- Correcto equilibrio entre la interacción y el trabajo no interactivo. En reuniones de dos horas no es factible realizar grandes tareas técnicas. Para que las dinámicas participativas tengan éxito es necesario articular espacios de trabajo individual y colectivo. Esto exige un buen nivel de distribución de información entregada en el plazo y formato que la haga manejable.
- Proporción entre la tarea y el tiempo. Los procesos participativos deben compartir con cualquier quehacer humano el contar con una correcta articulación entre el tiempo y recursos disponibles y la tarea a realizar. Además, es fundamental considerar que, por la propia naturaleza de los procesos de participación, es probable que su demanda de tiempo sea mayor debido a la necesidad de adecuar y estructurar roles y modelos de interacción.
- Metodología. En los últimos cuarenta años se han generado un importante número de técnicas y procedimientos para facilitar el trabajo participativo. Estas técnicas se basan en su mayoría en un planteamiento sencillo, fácil de entender, que estructura el trabajo con facilidad y dado a reducir silencios y eliminar protagonismos excesivos. Trabajar sin método con planteamientos de reunión de trabajo poco articulada no parece ser una estrategia de éxito.
- Información suficiente. La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública señala textualmente en su apartado 13: *La Administración Pública competente producirá y proveerá con anticipación suficiente información relevante y en términos comprensibles sobre la materia sujeta a opinión o propuesta de la ciudadanía.*⁷
- Formalidad. En la citada Carta Iberoamericana se señala que *las prácticas participativas que inciden en el diseño de políticas deben estar basadas en convocatorias formales, amplias y abiertas que contemplen a toda persona u organización con voluntad de participar y particularmente, a los sectores sociales que suelen estar subrepresentados y excluidos.* La formalidad de los procesos participativos, aún a riesgo de generar una dinámica levemente burocrática, potencian la integración y la transparencia del proceso. En este sentido, la dinámica de generación y aprobación de actas parece ser fundamental.

⁷ La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública fue aprobada por los Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos, reunidos los días 25 y 26 de junio de 2009, en Lisboa, Portugal, en ocasión de la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, organizada por el CLAD.

Bibliografía

Ayuntamiento de Ávila, Reglamento de funcionamiento del Consejo Local de Cooperación. Ávila, febrero de 1996.

Ayuntamiento de Burgos, Reglamento del Consejo Local de Cooperación al Desarrollo de la Ciudad de Burgos. Burgos, mayo de 1998.

Ayuntamiento de León, Reglamento del Consejo Municipal de Cooperación al Desarrollo. BOP de León Nº 90, de 9 de mayo de 2007. Págs. 3-6.

Ayuntamiento de Palencia, Reglamento del Consejo Municipal de Cooperación Internacional al Desarrollo. Sin fecha.

Ayuntamiento de Segovia, Foros de participación ciudadana. Reglamento base de los foros participativos (Aprobación definitiva Pleno 9 diciembre de 2003, BOP 13 -30 enero 2004)

Ayuntamiento de Soria, Consejo Municipal de Cooperación al Desarrollo. Soria. Febrero de 2009.

Ayuntamiento de Valladolid, Reglamento del Consejo de Cooperación al Desarrollo. BOP de Valladolid, de 19 de agosto de 1999.

Diputación Provincial de Ávila, Normas de funcionamiento de la Comisión Asesora del Fondo Provincial de Cooperación al Desarrollo. Ávila, mayo de 1997.

Diputación Provincial de León, Modificación del Reglamento del Consejo Provincial de Cooperación al Desarrollo. BOP de León, Nº 179, de 14 de Septiembre de 2007.

Diputación Provincial de Valladolid, Estatutos del Consejo Provincial de Cooperación Internacional al Desarrollo. BOP de Valladolid, Nº 109, de 14 de mayo de 2008.

Espinilla García, M., La Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Castilla y León (1991-2009), en *Observatorio Interuniversitario de la Cooperación Internacional al Desarrollo*, Informe de la Cooperación Internacional al Desarrollo en Castilla y León, 2008. Incertidumbre ante el nuevo escenario. Valladolid, 2010.

Junta de Castilla y León, Consejería de la Presidencia y Administración Territorial, DECRETO 267/2000, de 14 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León. BOCYL, Nº 243, de 19 de diciembre de 2000.

Junta de Castilla y León, Consejería de Familia e Igualdad de oportunidades, DECRETO 4/2004, de 8 de enero, por el que se modifica el Decreto 267/2000, de 14 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León. BOCYL, Nº 8, de 14 de enero de 2004.

Junta de Castilla y León, Consejería de Interior y Justicia, DECRETO 18/2008, de 6 de marzo, por el que se regula la composición, organización y régimen de funcionamiento del Consejo de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo. BOCYL, Nº 50, de 12 de marzo de 2008.

Junta de Castilla y León, Consejería de la Presidencia, DECRETO 11/2012, de 29 de marzo, por el que se modifican y simplifican diversos órganos colegiados adscritos a la Consejería de la Presidencia. Artículo

4. Modificación del Decreto 18/2008, de 6 de marzo, por el que se regula la composición, organización y régimen de funcionamiento del Consejo de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo. BOCYL, Nº 66, de 4 de abril de 2012. Págs. 23321-23322

Junta de Castilla y León, Plan Estratégico de Modernización de la Administración 2008-2011.

Observatorio Interuniversitario de la Cooperación Internacional al Desarrollo (2012a), Informe de la Cooperación Internacional al Desarrollo en Castilla y León, 2009. Cooperación y migraciones, una asociación confusa. Valladolid, 2012.

Observatorio Interuniversitario de la Cooperación Internacional al Desarrollo (2012b), Educación para el Desarrollo en Castilla y León: cómo vemos el mundo. Valladolid, 2012.

Evolución de la composición del Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León.

Decreto 267/2000. Creación	Decreto 4/2004. Modificación	Decreto 18/2008. Modificación	Decreto 11/2012. Modificación
<i>Presidente</i> - Consejero de Presidencia y AdmOn territorial	<i>Presidente</i> - Consejero de Familia e Igualdad oportunidades	<i>Presidente</i> - Consejero de Interior y Justicia	<i>Presidente</i> - Consejero de la Presidencia
<i>Vicepresidente</i> - D.G. Asuntos Europeos y Acción Exterior	<i>Vicepresidente</i> - Gerente de Servicios Sociales	<i>Vicepresidente</i> - D. G. de Políticas Migratorias y Coop. desarrollo	<i>Vicepresidente</i> - D. G. de RR.II. y Acción Exterior.
Consejería de Economía y Hacienda	Consejería de Presidencia y Administración territorial	Consejería de Presidencia	Consejería de Presidencia
Consejería de Fomento	Consejería de Fomento	Consejería de Fomento	Consejería de Fomento y Medio Ambiente
Consejería de Medio Ambiente	Consejería de Medio Ambiente	Consejería de Medio Ambiente	Consejería de Agricultura y Ganadería
Consejería de Agricultura y Ganadería	Consejería de Agricultura y Ganadería	Consejería de Agricultura y Ganadería	Consejería de Educación
Consejería de Educación y Cultura	Consejería de Educación, Cultura y Turismo	Consejería de Educación	Consejería de Economía y Empleo
Consejería de Industria, Comercio y Turismo	Consejería de Economía y Empleo	Consejería de Economía y Empleo	Consejería de Sanidad
Consejería de Sanidad y Bienestar Social	Consejería de Sanidad	Consejería de Sanidad	Consejería de Hacienda
Consejería de Sanidad y Bienestar Social	Consejería de Hacienda	Consejería de Hacienda	Consejería de Familia e Igualdad de oportunidades
Cortes Castilla y León	Dirección General de la Mujer	Consejería de Familia e Igualdad de oportunidades	Consejería de Cultura y turismo
Cortes Castilla y León	Cortes Castilla y León	Consejería de Cultura y turismo	Propuesta Consejería de la Presidencia
ONGD	Cortes Castilla y León	Consejería de Administración Autonómica	Propuesta Consejería de la Presidencia
ONGD	ONGD	Propuesta Consejería de Interior y Justicia	Propuesta Consejería de la Presidencia
ONGD	ONGD	Propuesta Consejería de Interior y Justicia	Cortes Castilla y León
ONGD	ONGD	Secretario Gral. Consejería Interior y Justicia	Cortes Castilla y León
Federación Regional de Municipios y Provincias (FRMP)	ONGD	Cortes Castilla y León	ONGD
Organizaciones sindicales	ONGD	Cortes Castilla y León	ONGD
Organizaciones empresariales	Federación Regional de Municipios y Provincias (FRMP)	ONGD	ONGD
Experto en cooperación al desarrollo	Organizaciones sindicales	ONGD	ONGD
TOTAL 20 miembros	Organizaciones empresariales	ONGD	ONGD
	Experto en cooperación al desarrollo	ONGD	ONGD
	TOTAL 22 miembros	ONGD	ONGD
		ONGD	ONGD
		ONGD	Organizaciones sindicales
		ONGD	Organizaciones sindicales
		Federación Regional de Municipios y Provincias (FRMP)	Organizaciones empresariales
		Organizaciones sindicales	Organizaciones empresariales
		Organizaciones sindicales	Experto en cooperación al desarrollo
		Organizaciones empresariales	Representante de las Universidades
		Organizaciones empresariales	FRMP: Diputaciones Provinciales
		Experto en cooperación al desarrollo	FRMP: Diputaciones Provinciales
		Representante de las Universidades	FRMP: Ayuntamientos +20.000 habitantes
		TOTAL 34 miembros	FRMP: Ayuntamientos +20.000 habitantes
			FRMP: Ayuntamientos +20.000 habitantes
			FRMP: Ayuntamientos -20.000 habitantes
			TOTAL 36 miembros