

¿NUEVAS PRÁCTICAS O RÉPLICA A OTRA ESCALA? LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y SU ESPECIFICIDAD DESDE EL CASO DEL PAÍS VASCO

Jorge Gutiérrez-Goiria¹

Unai Villena²

Eduardo Malagón³

Instituto Hegoa

Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Fecha de recepción: noviembre de 2011

Fecha de aceptación de la versión final: julio de 2012

Resumen

La Ayuda Oficial al Desarrollo se encuentra en pleno replanteamiento, en un momento en que la grave situación de crisis económica y social supone un problema añadido. En este contexto, las entidades públicas descentralizadas mantienen programas de cooperación que precisan de una radical revisión en cuanto a su encaje y articulación, y cuya permanencia parece amenazada. El artículo recoge datos de casi 7.000 acciones de cooperación descentralizada vasca entre 1988 y 2008, contrastando si estas políticas suponen o no un modo diferente de actuación respecto a las prácticas habituales, y si pueden suponer una alternativa en clave transformadora.

Palabras clave: *cooperación descentralizada, AOD, políticas públicas.*

Abstract

Official Development Assistance (ODA) is undergoing a process of crisis and debate, in a moment that is compounded by the severe economic and social crisis.

In this framework, decentralized public entities support co-operation programs that require a radical review in terms of fit and coordination, and seem to be threatened. The paper analyzes data from almost 7,000 decentralized co-operation activities carried out from the Basque Country between 1988 and 2008, checking if these policies imply or not a different way of doing in comparison with the usual practices, and whether they can suppose an alternative to promote real changes.

Key Words: *decentralized co-operation, ODA, public policies.*

¹ jorge.gutierrez@ehu.es

² unai.villena@ehu.es

³ eduardo.malagon@ehu.es

INTRODUCCIÓN: LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN EL MARCO DE LA AYUDA AL DESARROLLO Y SU REPLANTEAMIENTO

La relevancia de la Cooperación Descentralizada (CD), entendida como la entrada de nuevos agentes en el marco de la cooperación al desarrollo, supone sin duda uno de los principales cambios cualitativos habidos en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) durante los últimos años. La incorporación de estos agentes (entre los que adquieren cada vez mayor protagonismo los gobiernos regionales y locales) plantea nuevas cuestiones en los debates sobre la ayuda, donde se proponen nuevas líneas de incidencia para una AOD que se encuentra en un profundo proceso de revisión.

Mientras las circunstancias, y especialmente el proceso de globalización, han cambiado la realidad de los problemas de desarrollo a nivel mundial, las dinámicas de la cooperación parecen estancadas, respondiendo en muchos casos a paradigmas ya superados.

En primer lugar, la globalización ha supuesto cambios radicales en la financiación del desarrollo, asociada de forma creciente a los mercados internacionales de capitales, y expuesta a una vulnerabilidad creciente, lo que se combina con la menor importancia relativa de la AOD respecto a otros flujos (Unceta et al 2010).

Por otro lado, los verdaderos retos del desarrollo plantean claramente su dimensión global, y aspectos como la sostenibilidad ambiental, amenazada principalmente por los países más ricos, replantean la dualidad entre países desarrollados y no desarrollados, superada también como consecuencia de los cambios en las relaciones económicas internacionales y la pujanza de los países emergentes. Cuestiones como los problemas de la deuda, o la gobernanza, en un momento en que la capacidad de la ciudadanía para influir en políticas que les afectan día a día aparece disminuida, recuerdan también la necesidad de enfoques integrales y nuevos planteamientos, cuestionando al mismo tiempo el propio concepto de desarrollo.

Desde esta perspectiva, la cooperación entendida exclusivamente en términos de donante y receptor de recursos financieros (en la versión más tradicional de la AOD) pierde sentido, y más aún si no se acompaña de políticas coherentes en otros ámbitos de las relaciones internacionales.

En este marco, y desde su escala local, la Cooperación Descentralizada presenta unas características propias que podrían suponer un aporte sustancial para entender un nuevo tipo de cooperación que incorpore a nuevos agentes y ámbitos de actuación, superando la perspectiva asistencialista que aún marca las actuales corrientes de revisión de la eficacia de la ayuda.

Así, las preocupaciones sobre los procesos de desarrollo y sus desafíos han trascendido de las agendas de los gobiernos y organismos multilaterales para desplazarse también a otros ámbitos territoriales, como los de los gobiernos locales y regionales. Estos nuevos agentes de la política de cooperación pueden aportar un valor añadido propio a la cooperación (Comisión Europea, 2008) en primer lugar, por su papel como agentes aglutinadores; por su conocimiento especializado de las necesidades locales; por su potencial en la comunicación y concienciación de los

problemas del desarrollo; y por su papel en la mejora de la gobernanza y de la participación. Como señala la Declaración de Marsella, las regiones (y las autoridades locales) pueden también ayudar en la creación de dispositivos innovadores de gobernanza, a través de clusters regionales, que permitan apoyar el desarrollo humano y el capital social de las diferentes regiones del mundo (FOGAR, 2008).

Sin tratarse propiamente de una ruptura con el sistema de cooperación imperante, veremos que esta visión incluye potencialidades que pueden contribuir hacia la incorporación de acciones más transformadoras, y más cercanas a las necesidades actuales del desarrollo, desde una cooperación menos limitada por condicionantes políticos o económicos, que afectan en mayor medida al nivel estatal. Estas potencialidades, en todo caso, no se materializarán de forma automática, y más bien precisan de esfuerzos conscientes para hacer que las acciones, muchas veces inconexas, comiencen a configurar verdaderas políticas públicas con un contenido y valor añadido bien definidos.

En este sentido, y pese a algunos aportes que se detallarán más adelante, se carece de un marco de referencia adecuado y compartido, que defina las áreas y metodologías de trabajo oportunas para la Cooperación Descentralizada. La CD requiere la construcción de un espacio propio y específico, que justifique su existencia más allá de la mera aportación de recursos financieros y la suma de esfuerzos (que podría conducir a una ineficiente duplicidad administrativa), remarcando su carácter diferencial y su posible complementariedad con otros niveles de actuación.

El artículo quiere contrastar si las prácticas de cooperación descentralizada de un caso representativo como el de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en el período 1988-2008), suponen un aporte novedoso con características diferenciales, o bien son una simple réplica a menor escala de las prácticas de cooperación habituales. Para ello se determinarán en primer lugar las características centrales de la Cooperación Descentralizada, estudiando posteriormente el caso propuesto en el marco de la cooperación descentralizada española. Se pretende también así realizar un aporte para avanzar en la comprensión de la especificidad de la CD, que ayude a promover cambios desde una perspectiva de política pública.

Para el estudio de estas cuestiones, se ha estructurado el artículo analizando en primer lugar el concepto y la especificidad de la Cooperación Descentralizada en relación a otras intervenciones de cooperación, junto a sus potencialidades y riesgos. Posteriormente, se estudia la relevancia de este tipo de cooperación en España, y más concretamente en el caso de la Comunidad Autónoma Vasca. A continuación, se explicitan los elementos que pueden ser novedosos en estas prácticas, pasando a presentar la base de datos elaborada para el contraste, así como los resultados del estudio. Por último, se resumen las principales conclusiones.

CONCEPTO Y CARACTERIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Antes de estudiar aspectos concretos como su importancia relativa, evolución, encaje legal o sus procesos de planificación en un caso como el que estudiamos, entendemos que es fundamental encontrar aspectos que caractericen a la CD, y que refuercen su pertinencia como algo más que un simple añadido a la cooperación central más tradicional.

En este sentido, es evidente que la CD comparte algunas de las características de las políticas de cooperación aplicadas por instancias estatales o multilaterales, como son la diversidad de ámbitos sectoriales y geográficos de aplicación de las políticas o la extraterritorialidad, que implica la aplicación de parte de las políticas fuera de la jurisdicción de la administración responsable (sin olvidar el componente de Educación para el Desarrollo y Sensibilización, que debería impactar directamente en su territorio). Sin embargo, resulta importante profundizar en su especificidad y potencialidades para analizar cómo se han desarrollado estas políticas.

Para encontrar aspectos cualitativos diferenciales de la CD, en los que se ha estimado procedente profundizar en este estudio, es necesario comenzar por definir la CD y sus características. En este sentido, la primera dificultad encontrada a la hora de estudiar la CD proviene de su propia delimitación y definición, en lo que resulta un debate aún no cerrado.

En primer lugar, encontramos una vía objetiva, que definiría la Cooperación Descentralizada en función de los agentes implicados en su ejecución. En esta línea, el reglamento de la Comisión Europea (1998) entiende que serán agentes de cooperación descentralizada los siguientes: "poderes públicos locales, organizaciones no gubernamentales, agrupaciones profesionales y grupos de iniciativas locales, cooperativas, sindicatos, organizaciones de mujeres o de jóvenes, instituciones de enseñanza y de investigación, iglesias y todas las asociaciones no gubernamentales que puedan aportar su contribución al desarrollo". Siguiendo esta vía de centrarse en los agentes, en ocasiones se considera de manera más restringida a la Cooperación Descentralizada como la que cuenta con la financiación de entidades descentralizadas oficiales, en lo que podríamos llamar Cooperación Oficial Descentralizada (COD). En el caso español, esta última acepción, centrada en el trabajo de Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos principalmente, es la más común, y a ella haremos referencia más adelante.

Por otro lado, y pese a la mayor dificultad de lograr una definición desde este punto de vista, es recurrente la referencia a la cooperación descentralizada en términos de una nueva forma de cooperar con características específicas, en una aproximación que frecuentemente convive con la anteriormente citada, pero que se adentra en supuestos sobre el tipo de actividades desarrolladas o sus finalidades, combinando frecuentemente elementos positivos y normativos. En este sentido, el propio reglamento de CE (1998) considera que la cooperación descentralizada "constituye un nuevo enfoque de la cooperación al desarrollo que coloca a los agentes

en el centro mismo de ejecución y por lo tanto persigue el doble objetivo de adaptar las operaciones a las necesidades y hacerlas viables". También en esta línea Dubois (2000) entiende que se da una doble vertiente en esta cooperación, que por un lado reconoce un mayor protagonismo y responsabilidad en las tareas del desarrollo a los agentes locales de los países destinatarios, y por otro replantea el papel de los agentes de los países donantes, que deben modificar su comportamiento para responder a ese nuevo reto.

Por su parte del Huerto (2005: 53), en un intento de definición, combina las líneas de delimitación a partir de los agentes (en su caso únicamente oficiales) con las que tienen que ver con la especificidad: "La cooperación descentralizada local es el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo más participativo. Sin negar la existencia de un tipo de prácticas que conservan algunos elementos del enfoque de la cooperación como "ayuda", la cooperación descentralizada local se asienta básicamente sobre los principios de multilateralidad, interés mutuo y partenariado, y tiende cada vez más hacia iniciativas que agregan un valor añadido a las actividades, basado en la propia especificidad de los ámbitos de competencia y experiencia de los gobiernos locales". En esta línea, también Hafteck (2003) busca un marco o definición común, con componentes que incluyen el papel protagónico de los gobiernos locales, los objetivos tendentes al desarrollo local sostenible, y las actividades de intercambio y apoyo. Desde esta perspectiva, la CD se configura combinando los cambios en los programas de desarrollo (que van incorporando agentes locales) con la trayectoria de relaciones entre gobiernos locales, que se sitúan en el ámbito de las relaciones internacionales entre estos gobiernos.

De forma más reciente, Martínez y Sanahuja (2009) reconocen que se trata de un fenómeno relativamente nuevo, que no ha sido suficientemente estudiado, y sobre cuya propia naturaleza se plantean dudas y visiones encontradas. Un reflejo de estos problemas es la propia falta de una definición compartida.

En definitiva nos encontramos con un concepto que supone una relativa novedad en el marco de la cooperación, no estando este punto marcado de forma exclusiva por la naturaleza de los donantes o agentes. En consecuencia, lo que resultará de interés en este tema no será tanto cuantificar el aporte que se suma a los realizados en otros ámbitos, cuanto profundizar en las características diferenciales y, en su caso, complementarias, que puedan hacer de la cooperación descentralizada una práctica pertinente.

Este punto de vista de aporte diferencial se observa en diferentes análisis que tratan de delimitar las características de la cooperación descentralizada. Así, Del Olmo et al. (2006) entienden que se trata de acciones menos vinculadas a intereses políticos y comerciales, que fomentan la participación cívica en origen y destino, con un elevado componente de Sensibilización y Educación para el Desarrollo, y algunas componentes sectoriales diferenciales, que sitúa en el ámbito del desarrollo local y el apoyo a los procesos de descentralización.

Reforzando la idea de protagonismo de la sociedad civil, la Coordinadora de ONGD española lo sitúa como una fortaleza propia de esta cooperación: "El rasgo definitivamente característico de la cooperación descentralizada y que ha constituido el punto fuerte para su expansión, es el papel primordial de la sociedad civil en la reivindicación, definición e incluso gestión de esta cooperación, debido a la mayor cercanía con estas administraciones" (COONGDE 2006: 50).

Además del trabajo en Sensibilización y Educación para el Desarrollo, el apoyo a procesos de descentralización a nivel local, y del buen funcionamiento de las instituciones y la oferta de servicios básicos, se ha considerado también un sector característico para la CD: "La gestión de los servicios públicos básicos destinados a la población, la construcción y mantenimiento de las infraestructuras urbanas, y los mecanismos de concertación y participación de la ciudadanía —temas que forman parte de las competencias de las administraciones locales y de la agenda municipal en la mayoría de los contextos— constituyen el núcleo central de las acciones de Cooperación Descentralizada" (Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL).

Más allá del tipo de sectores atendidos, otros autores tratan de distinguir, en el terreno de las relaciones y potencialidades, un nuevo enfoque en la cooperación descentralizada (Godínez y Rimez 2009; González 2008; Unceta et al. 2011). En este sentido, frente al enfoque de "contrato" de la cooperación tradicional, que implicaría una tarea concreta, una parte obligada y un plazo cercano, González entiende que la CD podría primar una visión de "alianza". Esto supondría ser inclusiva (contemplando diferentes voces y visiones del desarrollo), fortalecer actores y sujetos debilitados (gobiernos locales, agentes sociales...), fomentar la participación de sociedad civil y reforzar apuestas a largo plazo con las ONGD, superando el marco de proyectos y lo administrativo. Se trataría así, desde una perspectiva un tanto normativa, de introducir procesos novedosos y propios, con una visión algo diferente. También Romero (2009), pese a su enfoque marcadamente crítico a lo que en la práctica se está haciendo, entiende que la CD podría propiciar acercamientos a los problemas de desarrollo a escala local, favoreciendo las relaciones entre agentes sociales e instituciones locales del Norte y Sur.

A modo de síntesis entre todos estos aportes, que como vemos son coincidentes en diversos aspectos, concluiremos, siguiendo a Unceta et al. (2011), que la especificidad de la CD puede centrarse en tres áreas clave:

1. La que tiene que ver con los agentes y recursos desplegados, que en este tipo de cooperación permite movilizar capacidades propias de cada territorio y colectivo.
2. La relacionada con los temas prioritarios de este tipo de cooperación, entre los que la atención a la institucionalidad local y la Sensibilización y Educación para el desarrollo ocupan un lugar relevante.
3. Las propias relaciones de cooperación establecidas, que deberían tender a fomentar asociaciones con un carácter más horizontal y duradero, con una elevada participación de los diferentes agentes implicados.

LA RELEVANCIA DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA Y EL PAÍS VASCO

En el marco del necesario esfuerzo de estudio de la Cooperación Descentralizada, el caso español cuenta con una especial relevancia, y se ha convertido en una referencia, al destacar dentro del conjunto de países de la OCDE tanto por el número de Administraciones Públicas (AAPP) implicadas como por el nivel de recursos que éstas destinan a la cooperación. En España existen 17 Comunidades Autónomas, 2 Ciudades Autónomas, 41 Diputaciones Provinciales, 11 Cabildos insulares y más de 8.000 municipios. La totalidad de las Comunidades Autónomas y un importante número del resto de Entidades Locales llevan a cabo algún tipo de cooperación. Uno de los escasos informes sobre CD a nivel internacional, redactado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en 2005, ya señalaba a España como el segundo país de la OCDE que más recursos destinaba a través de la CD, sólo por detrás de Alemania⁴ y muy por delante de países con una tradición en cooperación mucho mayor, como Bélgica, Francia, Italia, Canadá o Suiza. Por lo tanto, cabe recalcar que la relevancia de la CD es un fenómeno característico de la cooperación española.

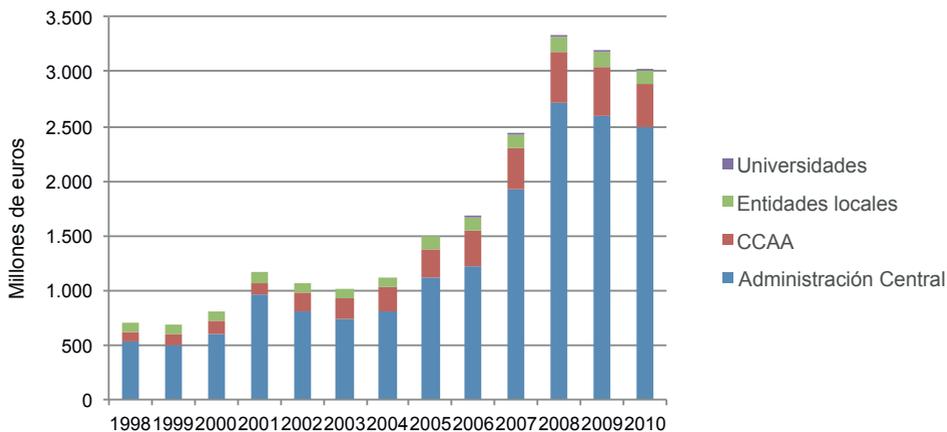
La aportación de las diferentes AAPP locales y regionales que progresivamente se han ido incorporando a la práctica de la CD ha supuesto que los recursos destinados a este tipo de cooperación se hayan incrementado notablemente durante la última década (Figura 1), hasta situarse de forma estable por encima del 10% de la AOD total española, y en torno al 20% en el caso de la cooperación bilateral (entendiendo que este ámbito es más comparable, por la lógica asunción de compromisos multilaterales desde el nivel central).

Tal como se observa en la Figura 1, junto al aumento global de la AOD española, se da a lo largo de la década de 2000 un rápido crecimiento de la AOD descentralizada. Este incremento estuvo motivado tanto por los aumentos en los recursos destinados a la CD por las diferentes AAPP como por la progresiva incorporación de nuevas administraciones (y de sus datos). En la actualidad la anterior trayectoria se ha detenido en algunos casos, y muestra retroceso en muchos otros, lo que da lugar a una contracción en términos globales, y también en el ámbito regional y local, en una tendencia que se está agudizando y que pone en peligro los logros de años anteriores⁵.

⁴ Debe tenerse en cuenta que el 90 por ciento de los recursos que Alemania identificaba como CD eran costes de financiación a estudiantes de países en desarrollo (becas), financiados por estructuras descentralizadas, en lo que supone una partida un tanto atípica. Descontando este caso, el caso español resulta claramente el de mayor importancia cuantitativa.

⁵ Tal como explica la Coordinadora de ONG para el Desarrollo España (2011), los sucesivos ajustes en los presupuestos del Estado están encaminándonos en 2012 a cifras que nos retrotraerían a 2005. En lo que respecta a las CCAA, analizándolas en conjunto pasaron de incrementar su ayuda un 19,23% en 2008, a reducirla un 4,02% en 2009 y un 12,78% en 2010, de acuerdo a los datos del seguimiento del PACI.

Figura 1. Evolución de AOD bilateral española por niveles administrativos



Fuente: Elaboración propia con datos de seguimiento del PACI

En lo que respecta al tipo de agente financiador, la mayor parte de los recursos provienen de las Comunidades Autónomas, cuyo dinamismo en el ámbito de la CD explicaría el progresivo crecimiento de este tipo de cooperación durante la década de 2000. Por su parte, la participación de las Entidades Locales es mucho más reducida, sin grandes variaciones a lo largo del tiempo mientras las universidades suponen un aporte cualitativamente interesante, pero aún poco relevante. Dentro de estas cifras globales, deben destacarse las grandes diferencias entre las diversas Comunidades y Entidades Locales, que comprometen presupuestos muy diferentes y escasamente previsibles⁶.

Dos serían las principales razones de este auge de la CD en el caso español: en primer lugar, el proceso de descentralización administrativa que ha tenido lugar desde el establecimiento de la democracia, que no marcó límites claros en la distribución de competencias en áreas como la acción exterior. Esto ha dado pie a que las administraciones regionales y locales hayan asumido una presencia cada vez más activa en este ámbito, donde la cooperación se ha convertido en un elemento de proyección exterior de su acción de gobierno. En segundo lugar, por la mayor sensibilidad de estas mismas administraciones hacia la presión creciente de la sociedad civil para un mayor incremento de los recursos destinados a la cooperación para el desarrollo, estructurada en torno al movimiento en pro del 0,7% (Sanahuja y Martínez 2009; Gómez Gil 2008).

⁶ Como ejemplo, los datos de Intermon Oxfam (2011), registran entre 2008 y 2009 un descenso global del 4,61% para las CCAA, pero hay casos de disminución del 40% en un año (Comunidad Valenciana), junto a incrementos de más del 50% (Extremadura), lo que da idea de la variabilidad y diferencias.

Estos dos factores impulsores marcaron un nacimiento y crecimiento del sector que no parte de una lógica donde se vayan definiendo los objetivos, medios o estrategias. Más bien al contrario, parece que estos esfuerzos de definición y coherencia van dándose posteriormente, sin estar este punto cerrado, en lo que supone un problema asumido por diferentes autores que señalan el peligro de implementar actividades dispersas y carentes de identidad (Hombrados 2008; Gómez Gil 2008). En relación con este punto, se manifiesta desde diferentes aproximaciones que la CD no se ha desarrollado como una política pública, compacta o coordinada (Fernández Losada 2009; Godínez y Rimez 2009, Romero 2009; Unceta et al. 2011). Más bien, por el contrario, se precisa desarrollar un argumentario que la afiance y le dé contenido propio. Por otro lado, y en un momento de crisis como el actual, esta falta de consistencia (y de estructuras en muchos casos) ha hecho que se convierta en una línea de ahorro relativamente sencilla para algunas instituciones, que pueden disminuir estas partidas sin muchos problemas, reduciendo los importes de sus convocatorias de subvenciones.

En cuanto al encaje legal de la CD en España, éste comienza a estar claro a partir de la Ley Española de Cooperación Internacional de 1998, donde se reconoce la capacidad de Comunidades Autónomas y Entidades Locales de actuar en cooperación, y se plantea una Comisión Inter-territorial para coordinar esfuerzos, unificar criterios y trabajar en busca de una complementariedad en las actuaciones de cooperación.

A partir de este momento, las CCAA comienzan a desarrollar su propia normativa, lo que les permite consolidar así las competencias que ya ejercían. De este modo, en 1999 comenzó en la Comunidad de Madrid un proceso de elaboración de leyes autonómicas de cooperación que ha finalizado recientemente (2009) con la aprobación de la Ley Canaria de Cooperación Internacional, de forma que todas las CCAA cuentan con una regulación específica. De forma más reciente se han ido desarrollando documentos de planificación en prácticamente todos los casos, que en ocasiones incluyen planes específicos para países de atención preferente. Estos planes incluyen aspectos transversales (género, sostenibilidad ambiental, derechos humanos...) definen líneas y políticas, y marcan objetivos y resultados, con diferentes niveles de concreción⁷.

En el caso de las Entidades Locales, no son tan frecuentes los planes directores, aunque comienzan a darse en grandes municipios, y es destacable el esfuerzo de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para recoger datos, fijar criterios y contribuir a la mejora de las prácticas a este nivel.

En este marco, deben destacarse las dificultades de coordinación entre los propios entes descentralizados y también entre diferentes niveles, en lo que supone un aspecto al que aún no se ha dado una respuesta apropiada en el caso español (Hombrado

⁷ Aunque no es objeto de contraste en este trabajo, debe señalarse que frecuentemente se encuentra un importante salto entre la formulación de estos documentos y su traslación práctica, que en muchos casos no responde a las grandes líneas fijadas. Tal como recogen Viadero y Alberdi (2011) en el caso de las CCAA se produce una cierta evaporación en aspectos considerados clave como las dimensiones participativas y de género, que se van diluyendo al concretarse los objetivos y resultados, y al llegar a la práctica de las acciones.

2008) y que se observa de forma recurrente como problemático para estas actividades (Iglesia-Caruncho 2011).

Dentro de la CD española, el caso de la cooperación vasca resulta representativo, dada su trayectoria y el volumen de recursos empleado. Según los datos más recientes de Intermon-Oxfam (2011), con base en el año 2009, la Cooperación Autonómica Vasca se sitúa en cuarto lugar a nivel estatal en términos brutos (euros), por detrás de Andalucía, Catalunya y Castilla-La Mancha. También destaca en términos de AOD per cápita, situándose en tercer lugar después de Castilla-La Mancha y Navarra, y en lo que respecta al porcentaje destinado a cooperación respecto a su presupuesto total (cuarto lugar). Por lo tanto, y aunque presenta síntomas de estancamiento en los últimos años, la Cooperación Autonómica Vasca sigue ocupando un papel destacado y representativo.

En cuanto a las Entidades Locales, cabe destacar aquí la relevancia de las Diputaciones Forales, cuyo origen se puede buscar en su capacidad de recaudación tributaria (cimentada en el Concierto Económico) y en su dotación competencial, superior al de otras entidades provinciales. De este modo, siguiendo el informe ya citado, las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa son claramente, junto a la de Barcelona, las que realizan la mayor parte del gasto en cooperación correspondiente a este nivel de las administraciones locales, ya que con el 4,6% de la población aportan el 42% de los recursos destinados por el total de las diputaciones a la cooperación.

En lo referente a los ayuntamientos, las tres capitales de la Comunidad Autónoma ocupan también un lugar relevante dentro del conjunto de capitales españolas, que en el caso de Vitoria-Gasteiz y Bilbao se traduce en el cuarto y quinto lugar como donantes a nivel estatal también con datos de 2009 (Donostia se sitúa en el 12º lugar). Es destacable especialmente el caso de Vitoria-Gasteiz, tanto por su esfuerzo presupuestario como por su trayectoria y compromiso pioneros⁸.

Frente a algunos puntos positivos, encontramos también lagunas comparativas que merecen ser destacadas. Así, resulta llamativa la tardía aprobación de la Ley Vasca de Cooperación al Desarrollo (2007, una de las últimas comunidades), en lo que posiblemente es un reflejo de la compleja distribución de responsabilidades entre distintos niveles de la administración. Las tensiones entre el Gobierno Autónomo y las Diputaciones Forales (atribuibles sólo en parte a las diferencias de color político) se han traducido en que estas últimas empezaran a desarrollar su propia política de cooperación a partir de mediados de la década de 2000, evitando así entregar esos fondos para su gestión común por parte del Gobierno Vasco. Más recientemente se ha creado la Agencia vasca de cooperación, que apenas ha comenzado a funcionar cuando se redactan estas líneas.

⁸ Debe señalarse que, en el momento de escribir estas líneas, se está discutiendo sin embargo una drástica reducción del presupuesto en el caso de Vitoria-Gasteiz para 2012, en lo que supone un punto de inflexión sin precedentes.

NUEVAS PRÁCTICAS FRENTE A LA RÉPLICA A MENOR ESCALA

En un marco como el que se ha expuesto, este estudio pretende profundizar en las características de la cooperación descentralizada en la práctica, para contrastar si éstas se corresponden con sus posibilidades y especificidades, o bien se limitan a reproducir otros esquemas que entendemos están superados en la actualidad.

En esta línea, comenzando con el nivel estatal, encontramos ya, a partir de los datos agregados de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) y sus documentos de seguimiento, algunas características diferenciales entre la cooperación de la Administración General del Estado (AGE) y la descentralizada, que parecen reflejar una aproximación diferente, reforzando las ideas de especificidad.

Así, cabe destacar el carácter casi exclusivamente bilateral de la cooperación descentralizada española, frente a la presencia de AOD multilateral (contribuciones a UE, organismos internacionales etc.), que representa un 37% de la AOD en el caso de la Administración General del Estado (AGE) según el último documento de seguimiento de PACI disponible, referido a 2010⁹. Aunque excepcionalmente se trabaje con carácter multilateral desde administraciones descentralizadas, parece lógica esta diferenciación, y que se centralicen estos aportes desde la cooperación central.

Además de ser bilateral, la CD es no reembolsable en su práctica totalidad, mientras la central muestra un 14% de ayuda reembolsable (créditos FAD y Fondo de Microcréditos principalmente), que previsiblemente tenderá a aumentar con instrumentos como el FONPRODE y los recortes.

Tabla 1. Indicadores de AOD, modalidades y tipo de gestión

	AOD TOTAL NETA (millones €)	AOD TOTAL NETA (%)	Sensib. y EpD (millones €)	Sensib. y EpD (%)	Fondos gestionados por ONGD (millones €)	Fondos gestionados por ONGD (%)
AGE	3.969,93	88,38%	19,59	0,49%	302,39	7,62%
CCAA	389,02	8,66%	37,83	9,72%	262,06	67,36%
EELL	121,39	2,70%	12,24	10,08%	72,41	59,65%
Universidad	11,50	0,26%	0,81	7,06%	1,13	9,81%
TOTAL	4.491,84	100,00%	70,47	1,57%	638,00	14,20%

Fuente: seguimiento de PACI 2010

Desde otro punto de vista, la Tabla 1 muestra que la presencia de la Sensibilización y Educación para el Desarrollo también resulta muy diferente en el caso de la CD.

⁹ Se ha partido preferentemente de los documentos de seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), y no de los propios PACI, por tratarse de una fuente más cercana a la ejecución real, que en ocasiones difiere bastante de la presupuestada. El último documento disponible (seguimiento de PACI 2010) muestra una ejecución global un 14,7% menor de lo expresado en el PACI del mismo año.

Mientras en el caso de la AGE es residual en términos porcentuales (apenas un 0,49%), se sitúa en el entorno del 7 al 10% en el caso de la CD, reflejando la apuesta por esta línea de trabajo y el predominio frente a la cooperación central que, pese a gestionar el 88% del total de ayuda, aporta (incluso en términos brutos) unas cantidades claramente menores a las de la CD para estos fines.

Por otro lado, la gestión de fondos mediante subvenciones concedidas a las ONGD muestra también un perfil claramente diferenciado. Mientras en el caso de las CCAA y EELL las ONGD gestionan la mayor parte de los presupuestos, apenas un 7,6% sigue esta vía en el caso de la Administración General del Estado. De hecho, puede observarse que, también en términos brutos, las ONGD reciben más fondos de la CD, pese a suponer ésta apenas un 12% del total¹⁰. Esta gestión indirecta, unida al aumento del número de agentes incluidos en el proceso, indica una política más participativa, pero también se señala frecuentemente como posible fuente de dispersión de esfuerzos, siendo éste un aspecto que estudiaremos más adelante.

Vemos, por tanto, que los datos agregados dan alguna idea de la especificidad y relevancia de la cooperación de las entidades públicas descentralizadas, que podría representar algo más que un simple añadido a menor escala.

Más allá de estos datos globales, nos proponemos en el estudio focalizar, a partir del caso del País Vasco, si algunas características que se han ido mencionando, han formado parte realmente de las políticas aplicadas en la práctica. Para ello es necesario un nivel de detalle mayor que el que ofrecen fuentes como el PACI, y el estudio ha partido de una base de datos propia.

A partir de la información disponible y las posibilidades de la base de datos, se han contrastado los 3 aspectos habitualmente debatidos y ya mencionados en el Apartado 2, que desde nuestro punto de vista resumen las características diferenciales de la Cooperación Descentralizada:

1. *En relación a los agentes:* la cooperación descentralizada presenta la posibilidad de trabajar de forma flexible con agentes variados. Se trata aquí de ver quiénes gestionan este tipo de cooperación y si se están aprovechando las potencialidades en este sentido.
2. *En relación a las áreas de trabajo preferentes:* el trabajo de Educación para el Desarrollo y el apoyo a procesos de desarrollo local parecen campos especialmente propicios para esta cooperación, y se contrasta aquí hasta qué punto han recibido atención preferente.
3. *En relación al tipo de relaciones desplegadas:* se trata en este caso de ver si las relaciones propuestas tienden a favorecer el largo plazo y las alianzas, frente a otras visiones a menor plazo.

¹⁰ En este sentido, y tal como recogen diversas opiniones, el dato del 59,65% para las entidades locales podría estar minusvalorado, por problemas con la recogida de datos del propio PACI. Autores como Martínez y Sanahuja (2009) cifran en el entorno del 90% la gestión a través de ONGD en este caso.

Junto a estas cuestiones, que entendemos dan una visión sobre el tipo de cooperación realizada y su aporte diferencial, se estudiarán también aspectos generales de evolución de los fondos, así como la cuestión de la posible dispersión de los esfuerzos, recurrente para la CD, que previene del peligro de fragmentar y dispersar la ayuda con estas prácticas, y que podría ser una especificidad negativa.

BASE DE DATOS Y VARIABLES DEFINIDAS PARA EL CONTRASTE

Para contrastar la adecuación de la cooperación vasca a las características y potencialidades de la CD, y estudiar su evolución, se ha realizado un análisis de la aplicación de las políticas de las principales entidades descentralizadas desde sus comienzos hasta el final de 2008¹¹.

La peculiaridad de la CD en cuanto política pública hace difícil evaluar su pertinencia, y más aún los impactos logrados (Unceta et al. 2011), pero aquí quiere contrastarse si, a partir de las acciones financiadas, se da una cierta coherencia y mejora en la cooperación vasca, aproximándose a lo que debería representar la cooperación descentralizada como aporte diferencial, y en qué puntos podemos hablar de prácticas novedosas.

Con este objetivo, se han recogido datos de los 7 principales financiadores a nivel autonómico (Gobierno Vasco, Diputaciones de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa y Ayuntamientos de las 3 capitales: Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz). En cada caso se han recogido todos los datos disponibles sobre acciones financiadas de todo tipo, incluyendo las ejecutadas por los propios entes públicos y las que se han gestionado a través de otras entidades. En total se dispone de información sobre 10.474 acciones en el período 1988-2008. De ellas, se ha trabajado con las 6.970 que han sido subvencionadas, lo que supone la gran mayoría de los montos dedicados a cooperación descentralizada en la comunidad autónoma en este período.

En primer lugar, deben destacarse las dificultades para el tratamiento y gestión de los datos, pese a la buena disposición y colaboración de las entidades. Las inexistentes o diferentes clasificaciones por sectores, la falta de sistemas apropiados de gestión de la información y la dificultad de reunir todas las acciones han complicado el análisis, y son un reflejo de la escasez de medios humanos y de gestión que sufre un sector aún en construcción, aunque crecientemente profesionalizado.

¹¹ En relación a las fechas elegidas, debe señalarse que el trabajo de recogida de información finalizó en 2010, siendo 2008 el último ejercicio cerrado en ese momento. Dada la dificultad de reunir datos de 7 instituciones diferentes, con sus respectivos sistemas de información y sus diferentes criterios, la base de datos se ha explotado en 2011, hasta el envío del artículo. En todo caso, el período de 20 años abarcado se considera oportuno y adecuado.

Las variables utilizadas en el estudio son las siguientes:

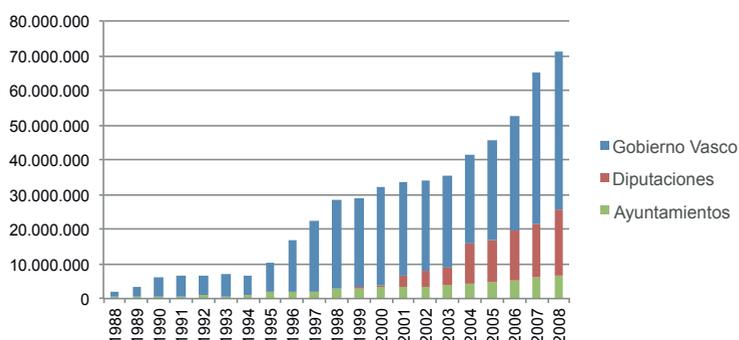
- » Año de concesión de la subvención o ayuda.
- » Administración que concede la subvención.
- » Entidad vasca gestora: es quien recibe la ayuda, cuando esta se gestiona de forma indirecta, o la propia administración, en el caso de Cooperación Directa.
- » Tipo de entidad vasca gestora: puede tratarse de Organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), Organizaciones religiosas, Organismos Internacionales...
- » Entidad destinataria: es quien gestiona los fondos en destino. Este campo no procede en el caso de Sensibilización y Educación para el Desarrollo si los proyectos se desarrollan en la propia Comunidad.
- » Tipo de entidad destinataria: a efectos del estudio se han dividido únicamente entre Administraciones Públicas (gobiernos locales, municipalidades etc.) y otras.
- » Monto concedido en euros.
- » Modalidad de la acción: se distinguen Cooperación al desarrollo, Ayuda Humanitaria y de Emergencia, Sensibilización y Educación para el Desarrollo, además de un apartado de "otros".
- » Instrumento de ayuda: se distingue entre las acciones derivadas de convocatorias anuales de proyectos, las plurianuales, los convenios y la cooperación directa.

RESULTADOS DEL ESTUDIO CUANTITATIVO

En primer lugar vemos la evolución de los fondos a lo largo de los 20 años estudiados. La Figura 2 muestra la evolución creciente con algunos altibajos de los fondos totales, que experimentan un fuerte impulso entre 1995 y 2000 y posteriormente entre 2004 y 2007. Dado el período recogido, no se aprecia aún el cambio de tendencia de los últimos años que, sin ser tan acusado como en el conjunto de España, ha llevado a un práctico estancamiento en la actualidad. La presencia del Gobierno Autónomo es dominante (73,9% de los fondos totales del período) frente al peso menor de las Diputaciones Forales (15,6%) y Ayuntamientos (10,5%)¹².

¹² Debe tenerse en cuenta aquí que ayuntamientos y diputaciones se incorporaron más recientemente. En el caso de las diputaciones, además, inicialmente los fondos se gestionaban conjuntamente con Gobierno Vasco, a quien se han atribuido esos fondos.

Figura 2. Evolución de AOD vasca por niveles de administración (euros)



Fuente: elaboración propia

Más allá de los montos totales, se trata de entender algunos aspectos de funcionamiento u orientación con los datos disponibles, y considerando en todo caso que el análisis se limitará a las características de las acciones financiadas, sin entrar en su posible impacto.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, cabe hacer una primera distinción básica según las modalidades de actuación, que incluyen acciones de Cooperación al desarrollo en el exterior, Sensibilización y Educación para el Desarrollo en la Comunidad Autónoma, Ayuda Humanitaria y de Emergencia y otras acciones. Tal como se observa en la Tabla 2, los proyectos denominados de Cooperación abarcan la mayor parte de los fondos (82%), seguidos de los de Sensibilización y Educación para el desarrollo, que en el conjunto del período suponen más del 8% del total. La ayuda Humanitaria y de emergencia alcanza casi el 7% de los fondos.

Tabla 2. Distribución de AOD vasca por instituciones y modalidad de actuación

	AHyE	Cooperación	SyED	Otros
Gobierno Vasco	6,65%	81,60%	8,14%	3,62%
Diputaciones	5,23%	85,77%	9,00%	0,00%
Ayuntamientos	9,72%	79,69%	10,59%	0,00%
Total general	6,75%	82,05%	8,53%	2,67%

Fuente: elaboración propia

En lo que respecta a las acciones en el exterior, se considera de forma generalizada que la cooperación descentralizada, por su propia naturaleza, tiene un riesgo elevado de dispersión y fragmentación en sus acciones. Para estudiar este punto, hemos tomado indicadores desde diferentes perspectivas.

En lo que se refiere al destino geográfico de los fondos, resulta llamativo en primer lugar el elevado número de países con los que se ha trabajado a lo largo de estos

años, tanto en total como por cada institución (ver Tabla 3). En total se ha intervenido en 112 países en este período, lo que podría dar una idea de dispersión elevada, especialmente en el caso de Gobierno Vasco (96 en total). Sin embargo, tal como se observa en la propia Tabla 3, más de la mitad de los fondos se destinaron a tan solo 8 países, y el 75 por ciento a 16, lo que muestra una relativa concentración de esfuerzos, al menos al contemplarlos por países¹³. En el caso de Ayuntamientos y Diputaciones, esta concentración en un número limitado de países es aún más marcada (entre 4 y 7 países, según los casos, reciben más de la mitad de los fondos).

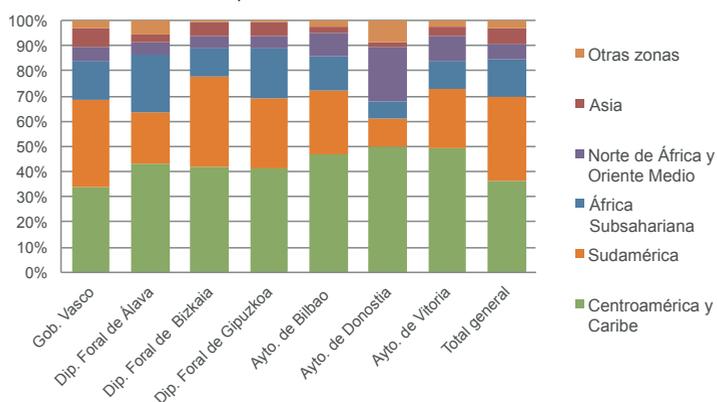
Tabla 3. Número de países destinatarios de AOD vasca por instituciones

	GV	DFA	DFB	DFG	Bilbao	Donostia	Vitoria	Total
50% fondos	8	7	6	5	6	4	5	8
75% fondos	17	15	12	13	11	6	10	16
100% fondos	96	51	50	39	55	39	59	112

Fuente: elaboración propia

La aparente dispersión, por tanto, se ve matizada por una cierta especialización que se refleja claramente en los principales países y zonas destinatarias. Así, es claro el predominio de Latinoamérica (Perú, Guatemala, El Salvador, Cuba, Bolivia, Nicaragua son los 6 principales destinatarios, abarcando el 45% de los fondos), al que se suman (con menores montos) casos como el de la República Árabe Saharaui Democrática, India o la República Democrática del Congo.

Figura 3. Distribución de AOD vasca por zonas e instituciones



Fuente: elaboración propia

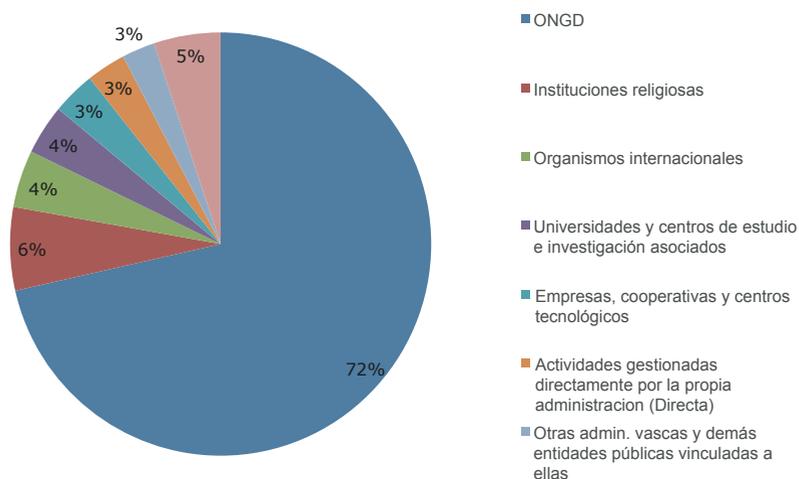
¹³ Aunque es habitual, la aproximación por países implica un enfoque algo limitado, ya que podrían darse acciones totalmente desconectadas (y dispersas en este sentido) pese a realizarse en el mismo país. Dado el impacto local y cercano de estas acciones, puede resultar más oportuno trabajar con zonas o estudiar la continuidad de procesos. En todo caso, y con la limitación de los datos disponibles, se ha mantenido como indicador marco.

La Figura 3 refuerza esta idea de especialización en cuanto a las zonas en que se concentra la ayuda, que en todos los casos son Centroamérica y Sudamérica¹⁴, abarcando prácticamente el 70% de los fondos totales.

En resumen, por tanto, encontramos evidencia de cierta dispersión, que puede matizarse al considerar los principales destinos. En todo caso, la dispersión y fragmentación difícilmente debe considerarse un problema específico de la CD en el caso de España, dado que a nivel central también encontramos situaciones de este tipo en la misma o mayor escala (Gómez Gil, 2008, Larrú, 2011). En el fondo, entendemos que en este punto la CD sigue un patrón ya conocido, en el que la réplica a lo que se hace a nivel estatal se da no sólo en cuanto a la posible dispersión, sino también en el plano metodológico, ya que esta cuestión suele limitarse a un conteo del número de países y los fondos, en detrimento de enfoques novedosos que podrían incidir en aspectos más unidos a la sostenibilidad de pequeñas y medianas acciones, centrando su interés en la continuidad del trabajo con los mismos socios locales, o en el trabajo en zonas más localizadas y de dimensión inferior a los países. Sin embargo, la orientación geográfica y los recursos financieros destinados, en los términos descritos, reciben atención constante en los documentos de política, y son las únicas dimensiones a las que se puede dar seguimiento con sus sistemas de información.

En lo que respecta a los agentes encargados de la ejecución de estas acciones, veíamos que, genéricamente, la cooperación descentralizada se caracteriza por la multitud de agentes implicados. En nuestro caso, la Figura 4 muestra los fondos gestionados en el total del período por cada tipo de agente.

Figura 4. Porcentaje de fondos por agentes respecto al total



Fuente: elaboración propia

¹⁴ Se ha incluido México en la zona Centroamérica y Caribe. En su mayor parte se trata de proyectos en el Estado de Chiapas.

Como puede observarse, son las ONGD el grupo que gestiona la gran mayoría de los fondos (más del 71%). Las organizaciones religiosas (congregaciones, órdenes...) gestionan un 6,36%, los organismos internacionales un 4,38%, y las universidades y centros de estudios e investigación asociados un 3,81%. Más allá de esta relativa concentración, es destacable la gran diversidad de agentes que, aunque sea de forma minoritaria, han tomado parte activa a lo largo del período, en lo que sí representa una especificidad. Esta apuesta por la cooperación indirecta, a través de organizaciones sociales, es clara también en términos de definición de las políticas, con constantes referencias al papel de las ONG como principal agente, e incluso con la limitación por la Ley de 2007 de la participación del Gobierno Vasco) al 10% del presupuesto. La canalización indirecta contrasta con las prácticas a nivel central, que apenas gestionan el 7,6% a través de ONGD (ver Tabla 1).

En cuanto a la variedad de agentes, hay algunos tipos que aparecen en prácticamente todas las instituciones, como son, además de las ONGD, las entidades religiosas, los organismos internacionales (principalmente asociaciones vascas de representación de organismos como UNICEF, ACNUR u otros) o las universidades y centros de estudio e investigación asociados. Por el contrario, otros agentes (como los colectivos profesionales, las empresas, sindicatos u organizaciones de mujeres) sólo han participado esporádicamente en actividades de cooperación, sin que parezca existir un consenso institucional sobre su participación en estos programas (ver Tabla 4).

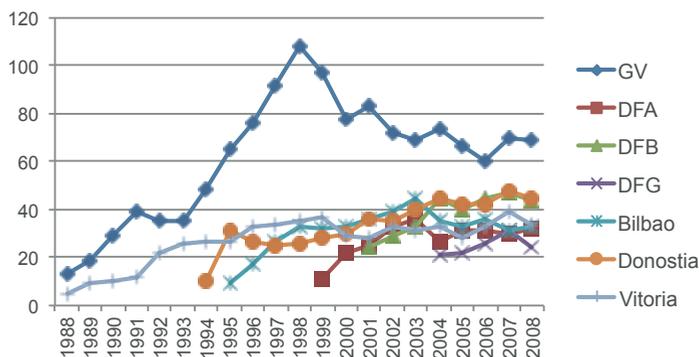
Tabla 4. Tipos de agentes en función de las Instituciones donantes

	GV	DFA	DFB	DFG	Donostia	Bilbao	Vitoria-Gasteiz	TOTAL
ONGD	134	51	69	36	66	66	71	210
Organizaciones religiosas	58	11	3	2	5	6	16	76
Universidades y centros de estudio e investigación asociados	19	1	0	0	4	2	1	47
Centros de enseñanza	10	0	2	0	1	1	6	19
Org. internacionales	9	4	3	3	4	3	4	11
Empresas, cooperativas y centros tecnológicos	21	0	5	0	1	0	0	24
Administraciones públicas vascas y demás entidades públicas vinculadas	8	2	1	0	1	5	1	12
Organizaciones sociales de mujeres	4	0	0	0	0	1	3	6
Otras org. sociales	31	2	6	1	26	14	13	73
Colectivos profesionales	7	0	1	0	0	0	1	9
Sindicatos	1	0	0	0	1	1	0	2
TOTAL	302	71	90	42	109	99	116	464

Fuente: elaboración propia

Un análisis más detallado de la distribución de los fondos entre los agentes muestra que, pese al elevado número de agentes, la mayor parte de los fondos se concentra en un grupo formado por un número reducido de organizaciones (ONGD principalmente). Así, 10 agentes gestionan más de un tercio de los fondos totales del período, y los 20 primeros gestionan más de la mitad. Esta relativa concentración puede contribuir a la continuidad y cohesión de las iniciativas, pero resulta al mismo tiempo cuestionable si supone excluir a algunas organizaciones. En este sentido, se observa en la Figura 5 una evolución con ciertas similitudes entre las instituciones, que inicialmente ven aumentar el número de agentes año a año (al igual que ocurre con sus montos) pero se estabilizan a partir de un momento o incluso descienden. En el caso del Gobierno Vasco, el más llamativo, el número de agentes en 1998 (108) es claramente mayor que en cualquier año de la década siguiente, pese al significativo aumento de los fondos.

Figura 5. Evolución del número de agentes por instituciones



Fuente: elaboración propia

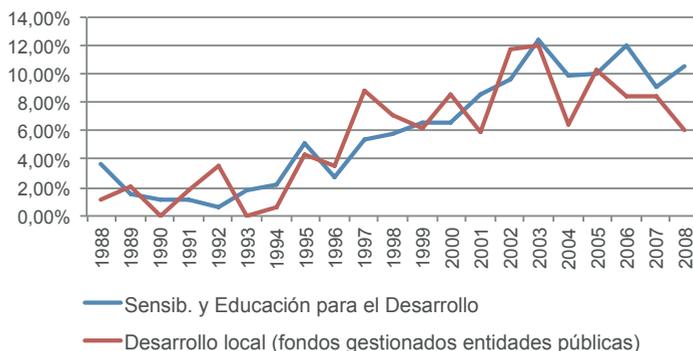
El aspecto más destacable, en todo caso, es el claro predominio de las ONGD como agentes, lo que tiene diversas lecturas e interpretaciones. En primer lugar, puede contemplarse como una potencialidad de la cooperación descentralizada, por lo que supone de participación, movilización de la sociedad civil en la cooperación, y por la cercanía y mayor horizontalidad que pueden aportar en estos procesos. En el lado negativo, hay que considerar si este papel preponderante de las ONGD condiciona las posibilidades de inclusión de otros agentes y, especialmente, de implicación de las propias administraciones, reduciendo su capacidad de ejercer una cooperación directa con contrapartes públicas (regiones, provincias o municipios) en terreno. Desde este punto de vista, y bajo el pretexto de una gestión descentralizada y participativa de la política de cooperación, se llevaría a cabo una externalización de ésta, quedando limitado el papel de las administraciones públicas a la aportación de recursos financieros. Quedan patentes así las dificultades de hacer cooperación directa (apenas

el 3% del total durante el periodo 1988-2008)¹⁵ desde unas estructuras administrativas limitadas, que en parte asumen con alivio esta delegación de tareas.

Entendemos que se trata de un modelo mejorable si se lograra una mayor implicación de otros agentes, dado el énfasis en las posibilidades de participación que desde la teoría se atribuye a este tipo de cooperación, y las posibilidades de aprovechar las capacidades propias para implicarse en la cooperación que se pierden al limitar los participantes (ver Unceta et al., 2011). En el caso de la cooperación directa, la participación de la propia administración puede resultar una contribución notable, tanto por la experiencia en aspectos como la provisión de servicios públicos (donde su conocimiento y saber hacer puede ser muy superior al de las ONGD, por ejemplo) como por la propia implicación que supone, y que puede implicar un avance en la comprensión de la cooperación como una verdadera política pública o en la propia concienciación de las diferentes administraciones (o departamentos de una propia administración) para la necesaria coherencia de políticas.

Otra cuestión que afecta a la especificidad de la Cooperación Descentralizada se refiere a su posible especialización en Educación para el Desarrollo y Sensibilización o en aspectos relacionados con el desarrollo local (Figura 6).

Figura 6. Porcentaje de fondos a áreas preferentes



Fuente: elaboración propia

Respecto a la Sensibilización y Educación para el Desarrollo, su peso se sitúa por encima del 8% en todos los casos, destacando los Ayuntamientos de Bilbao y Donostia, y la Diputación Foral de Gipuzkoa, y superando claramente la dedicación a este

¹⁵ Esa cifra aumenta en los últimos años, aunque sigue siendo muy reducida (5,4% en 2008). Debe señalarse el caso algo especial de Euskal Fundoa, fondo que aglutina los esfuerzos de un gran número de entidades públicas (ayuntamientos y diputaciones principalmente), cuyas acciones se han considerado indirectas, al no gestionarse propiamente por cada institución. Euskal Fundoa supone coordinar esfuerzos y centrarse en ámbitos de actuación muy específicos en la línea del municipalismo y desarrollo local, trabajando con instituciones locales de unos pocos países en Centroamérica y Caribe y la RASD. Las limitaciones estructurales para hacer cooperación directa hacen que muchas instituciones utilicen esta vía para actuaciones de este tipo.

aspecto de la Administración General del Estado (ver Tabla 1). Esta especialización relativa en Sensibilización y Educación para el Desarrollo, que supone una clara especificidad de la CD, tiene además en nuestro caso una trayectoria histórica ascendente sobre todo a partir de 1996, como puede observarse en la Figura 6.

Otra de las cuestiones relacionadas con las áreas de trabajo prioritarias, se refiere a la posible especialización en el desarrollo a nivel local, en lo que se considera, con diferentes matices, una potencialidad de la CD (Del Olmo et al., 2006; Fernández, 2009; Hafteck, 2003; Unceta et al., 2011). Esto incluye aspectos como el fortalecimiento institucional local, apoyo a procesos de descentralización o la atención a servicios públicos básicos.

Para estudiar este aspecto, sería deseable una clasificación de las acciones por sectores, pero no se dispone de información adecuada, lo que ha limitado las posibilidades del estudio para determinar si realmente encontramos alguna práctica novedosa en este aspecto fundamental. Como indicador indirecto, se han considerado las acciones en las que el socio local o contraparte es una institución local, lo que sería indicativo de este tipo de trabajo. La Figura 6 muestra en este sentido una orientación creciente durante la primera década estudiada, que posteriormente se estabiliza u oscila. No se observa por tanto una clara apuesta en este sentido, aunque sí hay diferencias entre entidades, siendo este porcentaje mayor en casos como el de Vitoria, o una apuesta estratégica en el caso de Bilbao, que establece esta línea como sector prioritario. En el caso de la cooperación directa, sí se observa que, con cierta lógica, los principales destinatarios son en este caso las administraciones locales, seguidas de las universidades y centros de estudio e investigación asociados, y los organismos internacionales, lo cual nos da idea de que puede ser un instrumento efectivo a la hora de incorporar agentes no tradicionales.

Por último, con respecto a la continuidad de las iniciativas, vemos que este aspecto supone una de las posibles señas de identidad de la CD, si pretende establecer relaciones diferentes a las "contractuales" y otro modelo de cooperación. En este sentido, encontramos una incoherencia fundamental entre el discurso y los instrumentos, que resultan claramente inapropiados para estos fines.

Aunque resulta difícil la comparación con la cooperación central, que dispone de instrumentos y relaciones muy diferentes, es evidente la limitada atención prestada a la continuidad en la cooperación vasca. Así, hay un claro predominio de las acciones financiadas mediante convocatoria, con una duración prevista menor a los dos años, frente a la presencia minoritaria de convenios o cooperación directa (que no pasan por convocatoria, pero que muchas veces tienen una duración similar) o de las acciones a mayor plazo.

Tabla 5. Distribución de los fondos según los instrumentos empleados

	Fondos destinados (miles de euros)	% sobre el total
Convocatoria anual	469.746	84,46%
Convenio	39.887	7,17%
Convocatoria plurianual	29.743	5,35%
Directa	16.815	3,02%
Total general	556.192	100,00%

Fuente: elaboración propia

La Tabla 5 muestra cómo la convocatoria anual de subvenciones ha constituido el instrumento fundamental de esta cooperación, gestionando casi el 85% del total de fondos de la muestra. Posiblemente pesen los motivos legales y de adaptación al presupuesto anual para explicar esta situación, pero es evidente que esta forma de funcionamiento, con una perspectiva de corto plazo o mediante una planificación estructurada en torno a la concatenación de proyectos, no resulta óptima para el tipo de labor que se quiere desarrollar, y obliga a trabajar a los agentes implicados en una permanente incertidumbre¹⁶.

Por otro lado, y pese a la inadecuación de los instrumentos, sí se da en ocasiones una continuidad en cuanto a las acciones emprendidas. Esto puede observarse en primer lugar en lo referente a los agentes. Como ya se ha señalado, y pese a la aparente multiplicidad de los mismos, sólo un pequeño número concentra la mayor parte de los fondos y acciones, en un reflejo de la continuidad de su actividad. Lo mismo ocurre con las zonas y países receptores, y se observa otro tanto en lo que respecta a las entidades destinatarias de las ayudas en los diferentes países. Frecuentemente los proyectos van recibiendo sucesivas concesiones de subvenciones a la misma ONGD o agente vasco con la misma contraparte o socio local, lo que supone, en la práctica, superar la limitación temporal del instrumento de la convocatoria, pero no se han desarrollado instrumentos que permitan dar seguimiento (y fomentar) estas tendencias.

CONCLUSIONES

La cooperación descentralizada es un fenómeno con cierta trayectoria, pero con un evidente peligro de retroceso en España, en el entorno de una Ayuda Oficial al Desarrollo que se enfrenta a importantes retos, tanto por su importancia menguante en términos cuantitativos, como por la necesidad de redefinir su papel.

¹⁶ Debe considerarse, en todo caso, que la progresiva introducción de elementos algo más flexibles, como las convocatorias plurianuales, es de aplicación aún reciente, por lo cual no se refleja suficientemente en los datos agregados para todo el período, aunque su peso sigue siendo minoritario (como referencia en 2008, las convocatorias plurianuales suponían el 13,76% de los fondos).

En el actual entorno de crisis y recortes, resulta fundamental explicar qué hace de esta cooperación una alternativa válida a otras propuestas, para asegurar con mayores argumentos su continuidad. Se trata así de estudiar si supone o no un aporte diferenciado y valioso, que da valor a estas iniciativas.

En este contexto, el estudio y análisis en términos de políticas de la Cooperación Descentralizada, más allá de los proyectos concretos, resulta un campo poco explorado. A las dificultades propias del estudio de cualquier política de cooperación, se unen en este caso algunas cuestiones propias del ámbito descentralizado. Entre ellas se incluyen la multiplicidad de agentes implicados o la posible dispersión y, de forma más general, la falta de un marco de referencia compartido sobre la especificidad de esta cooperación y lo que supondrían las buenas prácticas en este ámbito. Esta falta de referencia, que se halla en proceso de construcción, hace necesario combinar la realidad de este tipo de cooperación con sus potencialidades a efectos de analizarla, partiendo de la literatura incipiente que va encontrando nuevas formas de entender y hacer la cooperación desde este enfoque.

Para avanzar en estas preocupaciones, el trabajo se ha centrado en el estudio de las actividades de cooperación para el desarrollo financiadas por las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco durante el periodo 1988-2008, para contrastar si las características y potencialidades de la cooperación descentralizada han estado presentes en este caso y cuál ha sido su evolución, o si bien se ha limitado a reproducir en menor escala las prácticas habituales de la AOD. En primer lugar, se observa un crecimiento, recientemente detenido, de los fondos destinados. Sin embargo, no parece que esto se deba tanto a una tendencia planificada, cuanto a la progresiva inclusión de nuevos agentes y a la presión ciudadana o sensibilización para incrementar progresivamente los fondos. La coordinación entre instituciones es una cuestión pendiente, que se aborda en parte con la Ley Vasca de Cooperación al Desarrollo (2007).

En lo que se refiere a la dispersión, contemplado como uno de los principales problemas de este tipo de cooperación, se observa que, aunque el número total de países destinatarios sea muy elevado, tan solo 8 de ellos concentran más de la mitad de los fondos, y América Latina recibe el 70% de los mismos. En contra de la creencia general, por tanto, encontramos indicios de una dispersión inferior, por ejemplo, a la de la cooperación central española. Esta apreciación, sin embargo, no debe ocultar que en este sentido se reproduce en el fondo la forma de medir y operar de la cooperación más tradicional, muy centrada en países y montos, y se pierde una ocasión para centrarse en la continuidad del trabajo con los mismos socios locales, o en el trabajo en zonas más localizadas, lo que requeriría un cambio en los documentos de planificación y en la propia metodología de recogida de datos.

Por otra parte, se observa una clara diferencia con la cooperación más tradicional en cuanto a la ejecución mayoritariamente indirecta de las acciones, y queda contrastada la potencialidad de incluir una gran diversidad de agentes e implicarlos en la cooperación.

Profundizando en este aspecto diferencial y enriquecedor, vemos que, más allá del elevado número total de agentes, unas pocas organizaciones (principalmente ONGD)

concentran un elevado porcentaje de los fondos, y no se observa un crecimiento proporcional entre los fondos y el número de agentes, en el que incluso se observa un retroceso. Este aspecto tiene que ver, por un lado, con la concentración de los fondos en algunas organizaciones, que prácticamente asumen la gestión y la ejecución de la política de cooperación de las administraciones públicas, pero indica también una aplicación poco orientada a reforzar la participación y la incorporación de nuevos agentes sociales diversos, en lo que se supone es una de las potencialidades de la CD. Posiblemente la profesionalización, el mantenimiento de una orientación más social, y la continuidad logradas mediante una gestión más concentrada en manos de las ONGD, haya tenido como contrapartida la pérdida de cierta capacidad de innovación en el enfoque de las acciones y las intervenciones en materia de cooperación.

En relación con los agentes, y aun considerando la especificidad de la ejecución indirecta, ésta parece haberse llevado a un extremo, y es llamativa la escasa presencia de la Cooperación Directa de la propia administración. La cifra global es del 3% de los fondos y, aunque la tendencia al aumento sea clara, sigue siendo notablemente inferior a otros casos similares, y ha llegado a limitarse por Ley. Parece estarse perdiendo así una buena ocasión para la implicación más directa de las administraciones en este ámbito, y se dificulta también la posibilidad de incidir en la verdadera elaboración de políticas, al depender en una medida tan grande de agentes externos a la institución. Aparece así la necesidad de establecer un nuevo ámbito de la CD, más allá de la mera dotación de recursos financieros, que genere establezca relaciones y canales entre gobiernos e instituciones públicas locales y regionales del Norte y del Sur, mediante la creación de redes que permitan la transferencia de conocimiento y know-how en la gestión de lo público, para buscar soluciones a los problemas de la ciudadanía mediante un nuevo enfoque de la solidaridad que transforme la realidad socioeconómica partiendo de lo local.

Con respecto a las acciones de Sensibilización y Educación para el Desarrollo, una de las señas de identidad de esta cooperación, encontramos una tendencia al crecimiento, reflejando una decidida apuesta por esta línea, que recibe más del 8% de los fondos en el total del período en todos los casos, lo que contrasta con el escaso interés de la cooperación central por este aspecto, y marca una clara diferencia.

En lo que respecta a los instrumentos, resultan claramente poco apropiados para una cooperación que pretende superar un marco rígido y contractual y establecer alianzas o procesos a largo plazo. A pesar de la presencia creciente de otros instrumentos, el predominio de la convocatoria anual es aplastante, y hace que las acciones (necesariamente más amplias en el tiempo) sufran constantes parones e incertidumbres para ir asegurándose su continuidad.

En definitiva hemos encontrado en la aplicación de estas políticas algunos indicios de aciertos, en cuanto a aprovechamiento de las potencialidades de esta cooperación, y otros puntos no tan claros. En todo caso, parecen todos ellos derivarse de las propias inercias establecidas, más que responder a una premeditada orientación, que debería ir unida a un mejor conocimiento de la CD, sus potencialidades y especificidades.

Como limitación general del estudio, por su propia naturaleza, debemos señalar que se ha partido de información básica sobre cada una de las acciones. Esto ha

permitido tratar una gran cantidad de datos, pero sin pretender en este caso medir aspectos relacionados con el contenido o la calidad de los proyectos, que merecerían un estudio más detallado en posteriores trabajos. En esta línea, aspectos como la incorporación de la perspectiva de género y su evolución, o el tratamiento de otras líneas transversales frecuentemente incorporadas en las normativas (sostenibilidad, derechos humanos...), resultan un campo propicio para nuevos estudios, que muestren la especificidad también en estos campos de este tipo de cooperación.

BIBLIOGRAFÍA

AECID (varios años): *Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) y seguimiento de los PACI*.

CAD/OCDE (2005): "Aid Extended by Local and State Governments", *DAC Journal*, vol. 6, No.4.

Comisión Europea (1998): *Reglamento (CE) nº 1659/98 del Consejo de 17 de julio de 1998 sobre la cooperación descentralizada*, Bruselas: Diario de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea (2008): "Autoridades locales: agentes del desarrollo". Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2008)2570.

Coordinadora de ONGD (2006): *AOD hoy, discurso y realidad*.

Coordinadora de ONGD (2011): *Comunicado final del IX Encuentro Anual de Coordinadoras Autonómicas de ONGD*.

Del Huerto, Maria (2005): *Análisis de la Cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones UE-AL*: Observatorio de Cooperación descentralizada UE-AL.

Del Olmo, Enrique; Sancho, Alfonso; Fernández, Gonzalo; Haedo, Mariana; Uson, Iker; González, Jesús y Euskal Fondoa (2006): *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada*, Bilbao: PTM-Mundubat.

Dubois, Alfonso (2000): "Cooperación Descentralizada", en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Bilbao: Icaria-Hegoa.

Fernández Losada, Agustí (2009): "Reflexiones sobre la perspectiva de los gobiernos locales en la construcción de la nueva arquitectura de la cooperación internacional y la Agenda de París", en Fernández Losada; Agustí, Godínez, Víctor y Rimez, Marc, *De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local*: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Nº 7, 7-14.

FOGAR (Foro Global de Asociaciones de Regiones) (2008): *Globalización y territorios. El FOGAR: hacia respuestas colaborativas de la regiones*.

URL: http://www.regionsunies-fogar.org/pub/docref/4_doc-prsentation-fogar-es.pdf

Godínez, Víctor y Rimez, Marc (2009): "Los retos de las políticas de cooperación descentralizada pública en el contexto de la Agenda de París", en Fernández Losada, Agustí; Godínez, Víctor y Rimez, Marc, *De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local*: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Nº 7, 15-36.

Gómez Gil, Carlos (2008): *Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales. Reflexiones sobre su papel y su futuro*, Vitoria- Gasteiz: Ayto. de Vitoria-Gasteiz, Servicio de Cooperación al Desarrollo.

González Martín, Miguel (2008): *¿Qué dice la agenda de la eficacia de la ayuda a la cooperación descentralizada? Algunas reflexiones desde una ONGD de "provincias"*, Madrid: FRIDE.

Hafteck, Pierre (2003): "An Introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping", *Public Administration and Development*, nº 23, pp. 333-345.

Hombrado Martos, Angustias (2008): *Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*, Madrid: Documento de Trabajo 20/2008, OPEX, Fundación Alternativas.

Iglesia-Caruncho, Manuel (2011): *The Politics and Policy of Aid in Spain*, Brighton: Research Report Nº 65, Institute of Development Studies, University of Sussex.

Intermon-Oxfam (2011): *La realidad de la ayuda 201*, Barcelona: Intermon-Oxfam

Larrú, José María (2011): "Más ¿es mejor? Reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo española", *Revista de Economía Mundial*, 28, pp. 205-246.

Martínez, Ignacio y Sanahuja, José Antonio (2009): *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada*, Madrid: Fundación Carolina.

Romero, Luz (2009) "La deriva de la Cooperación Descentralizada Española", *RIOS/ Esbozos*, Nº2, pp. 23-31

Unceta, Koldo; Gutiérrez, Jorge; Labaien, Irati; Martínez, María José; Malagón, Eduardo; Sabalza, Michel; Villena, Unai; Zabala, Idoye (2011): *La Cooperación al Desarrollo Descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*, Bilbao: Hegoa (UPV-EHU).

Unceta, Koldo; Gutiérrez, Jorge y Amiano, Iratxe (2010): "Financing Development: ODA versus FDI and Remittances in the Most Vulnerable Countries", *Current Research Series Nº 3. Development Cooperation. Facing the Challenges of Global Change*, pp.165-186.

Viadero, María y Alberdi, Jokin (2011): *La incorporación de la participación y la equidad de género en las cooperaciones autonómicas*, Bilbao: Cuadernos de trabajo de Hegoa, Nº 54, Hegoa (UPV-EHU).