

XIII REUNION DE ECONOMIA MUNDIAL

Especificidad y potencialidad de la cooperación al desarrollo descentralizada: la experiencia de la CAPV¹

Specificity and potential of the Decentralized Development Cooperation: the experience of the BAC

Jorge Gutiérrez Goiria, Instituto Hegoa UPV-EHU, jorge.gutierrez@ehu.es

Unai Villena, Instituto Hegoa UPV-EHU, unai.villena@ehu.es

Eduardo Malagón, Instituto Hegoa UPV-EHU, eduardo.malagon@ehu.es

RESUMEN:

La AOD se encuentra nuevamente en un momento de replanteamiento. Por un lado su importancia cuantitativa se ve cada vez más limitada frente a otros flujos privados de capitales, mientras por otra parte su propia razón de ser y eficacia se encuentran en discusión.

En este marco, la cooperación descentralizada supone un aporte con características específicas, que no han sido suficientemente estudiadas. La ponencia toma datos de más de 8.000 acciones de cooperación descentralizada vasca entre 1988 y 2008, profundizando en las potencialidades y limitaciones de este tipo de cooperación.

Palabras clave: cooperación descentralizada, AOD, políticas públicas

JEL: H76, F59, O19

ABSTRACT:

Official Development Assistance (ODA) is undergoing a process of debate. On the one hand, its quantitative importance is becoming increasingly limited comparing to other private capital flows, while on the other hand, its grounds and effectiveness are being discussed.

In this framework, decentralized co-operation constitutes a contribution to specific features, which have not been sufficiently studied. This paper analyzes data from more than 8,000 Basque decentralized co-operation activities carried out between 1988 and 2008, exploring the potential and limitations of this type of co-operation.

Keywords: decentralized co-operation, ODA, public policies

JEL: H76, F59, O19

¹ Esta ponencia se enmarca en el trabajo del Grupo de Investigación sobre Análisis de Políticas de Cooperación del Instituto Hegoa (UPV-EHU), reconocido por el Gobierno Vasco.

1. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN EL MARCO DE LA AYUDA AL DESARROLLO

La importancia creciente 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 adquieren cada vez mayor protagonismo los gobiernos regionales y locales) plantea nuevas cuestiones en los debates sobre la eficacia de la ayuda, donde se proponen nuevas líneas de incidencia para una AOD que presenta serios síntomas de debilidad, en su declive como fuente alternativa de financiación externa con respecto a otros flujos como la Inversión Extranjera Directa o las remesas (Unceta et al., 2010).

En este marco, la Cooperación Descentralizada presenta unas características propias que, más allá de los aspectos cuantitativos, pueden suponer un aporte sustancial para entender un nuevo tipo de cooperación que supere los términos de meras transferencias o ayudas, excesivamente marcados en las actuales corrientes de revisión de la eficacia de la ayuda.

Entre estas peculiaridades se destaca, por un lado, la multiplicidad de agentes, tanto públicos como privados, que participan en su diseño y ejecución. Entre ellos hallamos a las administraciones públicas regionales y locales, pero también a otros actores, como universidades, empresas, sindicatos, asociaciones locales y ONGD. En el caso de estas últimas, además, se añade el hecho de que habitualmente son las principales ejecutoras de los planes y programas de cooperación puestos en marcha por las administraciones regionales y locales del Norte, lo que refuerza su protagonismo. Esta diversidad de agentes y niveles administrativos implicados amplía sin duda la difusión y el alcance de las tareas de cooperación, y tiene un importante potencial de cara a favorecer la participación social en esta área, pero al mismo tiempo dificulta la articulación de políticas de cooperación coherentes. Por otro lado, plantea la cuestión de la posible dispersión y descoordinación de estas acciones, impulsadas y ejecutadas por agentes tan diversos.

Por otro lado, también se observan diferencias en cuanto a los propios temas y ámbitos que se abordan desde CD con respecto a otros tipos de cooperación. Ése sería el caso de la educación para el desarrollo y la sensibilización, o la atención al desarrollo desde una perspectiva local, áreas que parecen más específicas de la CD y que no se tratan con la misma intensidad en programas de AOD diseñados por instancias estatales o multilaterales.

Sin embargo, tanto la incorporación y articulación de nuevos agentes como la posible especialización en unos u otros sectores de trabajo parecen frecuentemente responder a la práctica y las propias dinámicas en marcha que a apuestas concretas en este sentido. En este sentido, un repaso a las regulaciones de las acciones financiadas por Comunidades Autónomas y Entidades Locales a nivel español muestra escasas referencias a la especificidad de este tipo de cooperación y, si bien de forma más reciente se llevan a cabo esfuerzos de planificación y de priorización de sectores, no existe una clara correspondencia entre lo que teóricamente puede aportar la CD y lo que en muchos casos se propone.

Así, 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 CD. Se trataría de construir un espacio propio y específico para la CD que sirviera para justificar su existencia más allá de una simple suma de esfuerzos (lo que podría conducir a una ineficiente duplicidad administrativa), remarcando su carácter diferencial y su posible complementariedad con otros niveles de actuación. También en este marco, resulta procedente contrastar la evolución de la propia CD en lo que se refiere a sus señas de identidad, para comprobar si éstas se han permanecido inalterables o bien han ido variando a lo largo de los años.

Para el estudio de estas cuestiones, se ha estructurado la ponencia explicando en primer lugar el marco de la cooperación descentralizada en España, y más concretamente en el caso de la Comunidad Autónoma Vasca. El siguiente apartado hace referencia a la especificidad de la cooperación descentralizada en relación a otras iniciativas, y sus potencialidades y riesgos. Posteriormente se presenta la base de datos recogida para el contraste, así como los resultados del estudio. Por último, se resumen las principales conclusiones.

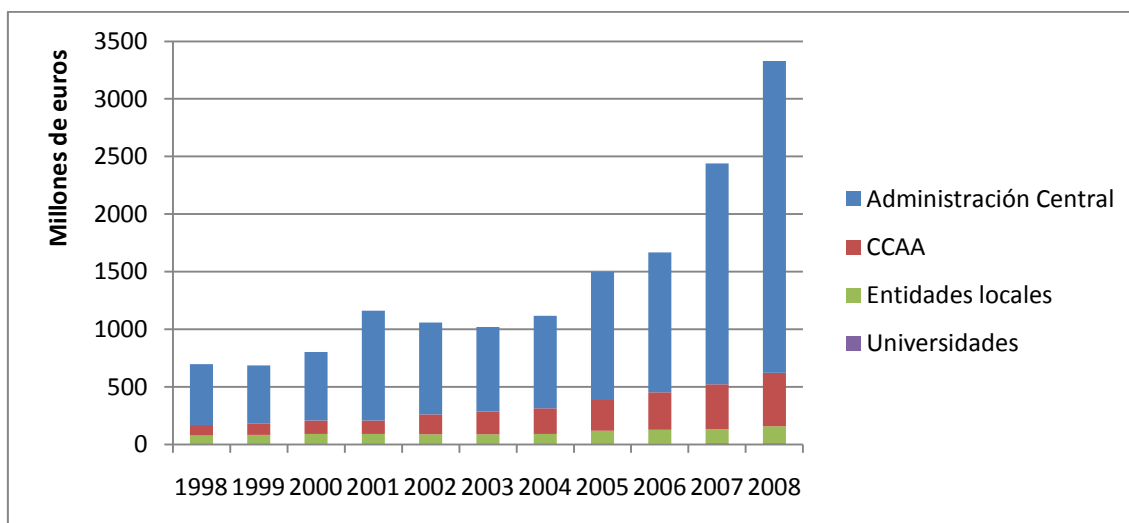
2. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA Y EL PAÍS VASCO

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 en el seno de los países desarrollados, al destacar dentro del conjunto de países de la OCDE tanto por el número de Administraciones Públicas (AA.PP.) 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 Alemania² 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 llegar a situarse de forma estable por encima del 10% de la AOD total española, en el entorno del 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).

² 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 en aquel país, 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.

Figura 1. Evolución de AOD bilateral española por niveles administrativos



Fuente: Elaboración propia con datos de seguimiento del PACI

Tal como se observa en la Figura 1, se da a lo largo de la década de 2000 un rápido crecimiento de la AOD descentralizada, junto al aumento global de la AOD española. Este incremento ha estado 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 tendencia parece haberse estabilizado, en un entorno de crisis y de cierta contracción en los presupuestos de las AAPP, sobre todo en el ámbito regional y local.

En términos relativos, la CD española se sitúa alrededor del 13% de la AOD total, participación que ha sido levemente superior durante los años previos a la crisis. 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. Por su parte, la participación de las Entidades Locales es mucho más reducida, sin grandes variaciones a lo largo del tiempo, mientras que las universidades suponen un aporte cualitativamente interesante, pero aún sin reflejo cuantitativo relevante. Dentro de estas cifras globales, deben destacarse las grandes diferencias entre Comunidades y Entidades Locales, que comprometen presupuestos muy diferentes y escasamente previsibles (Intermon-Oxfam, 2011).

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 estableció límites claros en la distribución de competencias en áreas como la acción exterior. Esto dio pie a que las administraciones regionales y locales asumieran una presencia cada vez más activa en este ámbito, donde la cooperación se convirtió principalmente en un instrumento 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).

En cuanto al encaje legal de la CD en España, éste comienza a estar claro a partir de la Ley española de cooperación internacional (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 de las diferentes Administraciones.

A partir de este momento, las CCAA comienzan a desarrollar su propia normativa, en parte para 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.

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.

Dentro de la Cooperación Descentralizada española, el caso de la cooperación vasca resulta representativo, tanto por su trayectoria como por el volumen de recursos empleado.

Según los datos más recientes de Intermon-Oxfam (2011), la Cooperación Autonómica Vasca se sitúa en 4º 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 respecto a su presupuesto total ocupa el 4º lugar. Aunque con algunos síntomas de agotamiento en los últimos años, aún ocupa lugares algo destacados de acuerdo a su población (7ª del Estado) y algunas características diferenciales.

En cuanto a las Entidades Locales, cabe destacar aquí la relevancia en la CD vasca 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, diferente al de otras entidades provinciales. De este modo, las diputaciones 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. Así, las tres diputaciones vascas aportan un 42% del total del conjunto de diputaciones estatal pese a contar tan solo con algo más de 2 millones de habitantes (un 4,6% del total).

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 4º y 5º lugar como donantes a nivel estatal (Donostia se sitúa en el 12º lugar). Es destacable especialmente el caso de Vitoria-Gasteiz, tanto por su esfuerzo presupuestario (elevado también en términos relativos), como por su trayectoria y compromiso pioneros.

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. La tensión entre el gobierno autonómico y los de las diputaciones, ha generado también que éstas pasen de entregar los fondos al Gobierno Vasco, a desarrollar su propia política de cooperación a partir de mediados de la década de 2000, posiblemente influidas por las diferencias de color político en unos y otros ámbitos. Más reciente aún ha sido la creación de la agencia vasca de cooperación, que apenas ha comenzado a funcionar con retraso cuando se redactan estas líneas.

3. CARACTERIZACIÓN Y ESPECIFICIDAD DE LA CD

Más allá de su importancia relativa, su encaje legal o sus procesos de planificación, resulta indispensable 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 (esto es, la aplicación de las políticas fuera de la jurisdicción de la administración responsable). Sin embargo, resulta importante profundizar en su especificidad y potencialidades para analizar cómo se han desarrollado estas políticas.

En esta línea, a nivel estatal, encontramos, 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 aproximadamente un tercio de la AOD en el caso de la Administración General del Estado (AGE) según el último documento de seguimiento de PACI disponible, referido a 2008³. Pese a que 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 6% de ayuda reembolsable (créditos FAD y

³ Se ha partido preferentemente de los documentos de seguimiento del PACI, y no propiamente de los planes (PACI) por tratarse de una fuente más cercana a la ejecución real, que en ocasiones difiere bastante de la presupuestada. El último documento disponible (borrador de seguimiento de PACI 2008) muestra una ejecución global un 12,4% menor de lo presupuestado.

Fondo de Microcréditos principalmente), que previsiblemente tenderá a aumentar (el PACI 2010 prevé que llegue a suponer casi el 17%).

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

| | AOD TOTAL NETA (€) | AOD TOTAL NETA (%) | Sensib EpD (€) | Sensib EpD (%) | Fondos gestionados por ONGD (€) | Fondos gestionados por ONGD (%) |
|--------------------|-------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|---------------------------|--|--|
| AGE | 4.138.718.944 | 86,92% | 18.439.702 | 0,45% | 248.669.186 | 6,01% |
| CCAA | 464.709.158 | 9,76% | 34.462.593 | 7,42% | 308.463.932 | 66,38% |
| EELL | 148.775.501 | 3,12% | 8.860.290 | 5,96% | 78.353.407 | 52,67% |
| Universidad | 9.488.634 | 0,20% | 650.178 | 6,85% | 433.684 | 4,57% |
| TOTAL | 4.761.692.237 | 100,00% | 62.412.763 | 1,31% | 635.920.209 | 13,35% |

Fuente: borrador de seguimiento de PACI 2008

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. Mientras en el caso de la AGE es residual en términos porcentuales (apenas un 0,45%), se sitúa en el entorno del 6 ó 7 % 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 87% 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 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 13% del total⁴. Esta gestión indirecta, unida al aumento del número de agentes incluidos en el proceso, 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 que llevan a cabo las entidades públicas descentralizadas.

Estas diferencias, sin embargo, no explican suficientemente aspectos cualitativos diferenciales de la CD que ya se han citado, y se ha estimado procedente profundizar en este estudio, para lo cuál es necesario comenzar por definir la CD y sus características. En este sentido, la primera dificultad encontrada a la hora de estudiar la cooperación descentralizada (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

⁴ En este sentido, y tal como recogen diversas opiniones en el sector, el dato del 52,67% para las entidades locales parece 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.

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 nos hemos atendido al recoger los datos del PACI expuestos.

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), 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”.

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 un instrumento pertinente a los fines del desarrollo.

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 (2006) entiende 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, e incluso 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)

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, o de los agentes, autores como González (2008) tratan de distinguir, en el terreno de las relaciones y potencialidades, un nuevo enfoque en la cooperación descentralizada. En este sentido, frente al enfoque de “contrato” de la cooperación tradicional, que implicaría una tarea concreta, una parte obligada y un plazo cercano, 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.

4. 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 su inicio hasta el final de 2008.

La peculiaridad de la CD en cuanto política pública, hace difícil evaluar su pertinencia, y más aún los impactos logrados, 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.

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 (principalmente ONGD). En total se dispone de información sobre 9.731 acciones en el período 1988-2008. De ellas, se ha trabajado con las 6.236 que han sido subvencionadas⁵, 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 diferentes clasificaciones por sectores, la falta de sistemas apropiados de gestión de la información y la dificultad de reunir todas las acciones han complejizado 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.

Las variables utilizadas en el estudio son las siguientes:

Año: recoge el año de concesión de la subvención o ayuda.

Administración que concede la subvención: Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales y los Ayuntamientos de las tres capitales...

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: para las cuales se han establecido las siguientes categorías: Administraciones públicas y demás entidades públicas vinculadas a ellas, Colectivos profesionales, Empresas, cooperativas y centros tecnológicos, Organismos internacionales, Organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), Organizaciones religiosas, Organizaciones sociales de mujeres, otras organizaciones sociales, Sindicatos, Universidades, otros centros de enseñanza y centros de estudio e investigación y religiosas.

⁵ La información se ha recibido de las propias administraciones, y se ha contrastado para la investigación. Aunque el trabajo está muy avanzado, quedan algunos aspectos por incorporar, como parte de los proyectos aceptados por la Diputación Foral de Álava en el período 2004-05 y un pequeño número de proyectos de Ayuda Humanitaria y Emergencia de las 3 Diputaciones Forales.

Entidad destinataria: es quien gestiona los fondos en destino. Este campo no procede en el caso de la Sensibilización y Educación para el Desarrollo, cuando los proyectos se desarrollan en la propia CAPV.

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: Cooperación al desarrollo, Ayuda Humanitaria y de Emergencia, Sensibilización y Educación para el Desarrollo, además de un apartado de "otros" que incluye algunos casos algo diferentes como las becas para cooperantes.

Instrumento de ayuda: se distingue entre las acciones derivadas de convocatorias anuales de proyectos, las plurianuales, los convenios y la cooperación directa.

A partir de la información disponible, se han contrastado 4 aspectos habitualmente debatidos, y ya comentados en este trabajo:

-En relación a su posible dispersión: la cooperación descentralizada aumenta el peligro de fragmentar y dispersar la ayuda. Se trata de ver aquí si hay una tendencia a la dispersión de las acciones.

-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.

-En relación a los sectores preferentes: el trabajo de Educación para el desarrollo y la provisión de servicios públicos básicos apoyando procesos de desarrollo local parecen campos especialmente propicios para esta cooperación, y se contrasta aquí hasta qué punto han recibido atención preferente.

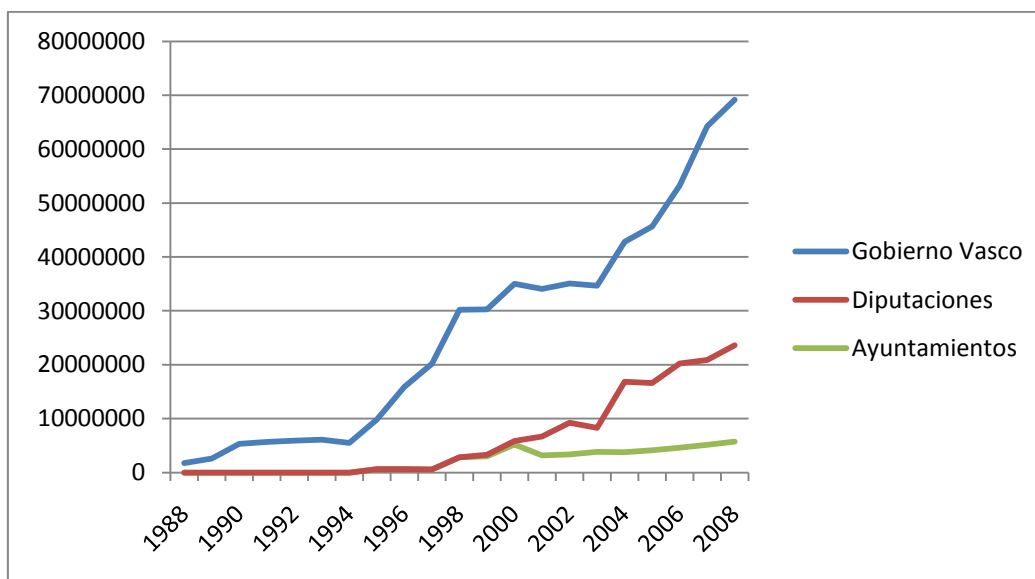
-En relación al tipo de relaciones desplegadas: se trata en este caso de ver si las relaciones propuestas tienden a favorecer el largo plazo y las alianzas, frente a otras visiones a menor plazo.

5. 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. La presencia del Gobierno Autónomico es dominante (75,4% de los fondos totales del período) frente al peso menor de las diputaciones forales (16,2%) y ayuntamientos (8,4%)⁶.

⁶ Debe tenerse en cuenta aquí que, además de los diferentes presupuestos de unas y otras instituciones, 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



Más allá de los montos totales, la ponencia trata más bien 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, aspecto que supera el marco de este trabajo.

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 (83%), 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 algo más del 6% de los fondos.

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

| | AHyE | Cooperación | SyED | Otros |
|----------------------|--------------|---------------|--------------|--------------|
| Gobierno Vasco | 6,54% | 81,70% | 8,14% | 3,62% |
| Diputaciones | 3,35% | 88,34% | 8,30% | 0,00% |
| Ayuntamientos | 8,36% | 81,45% | 10,19% | 0,00% |
| Total general | 6,18% | 82,75% | 8,34% | 2,73% |

En lo que respecta a las acciones en el exterior, se considera habitualmente que la cooperación descentralizada, por su propia naturaleza, tiene un riesgo elevado de dispersión en sus acciones. Para estudiar este punto, hemos tomado algunos 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).

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

| | GV | DFA | DFB | DFG | Bilbao | Donostia | Vitoria | Total |
|-------------|----|-----|-----|-----|--------|----------|---------|--------------|
| 50% fondos | 8 | 5 | 6 | 5 | 6 | 3 | 4 | 8 |
| 75% fondos | 16 | 12 | 12 | 12 | 11 | 6 | 9 | 15 |
| 100% fondos | 94 | 42 | 43 | 38 | 51 | 39 | 45 | 108 |

En total se ha intervenido en 108 países en este período, lo que podría dar una idea de dispersión elevada, especialmente en el caso de Gobierno Vasco (94 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 15, lo que muestra una relativa concentración de esfuerzos, al menos al contemplarlos por países⁷. En el caso de ayuntamientos y diputaciones, esta concentración en un número limitado de países es aún más marcada (entre 3 y 6 países, según los casos, reciben más de la mitad de los fondos).

La aparente dispersión, por tanto, se ve matizada por una cierta especialización que se refleja claramente en los principales países y zonas destinatarias. Así, la Tabla 4 muestra los principales países destinatarios de fondos en estos años, para el conjunto de instituciones. Es claro el predominio de Latinoamérica, al que se suman casos como el de India, Sahara y R.D. Congo.

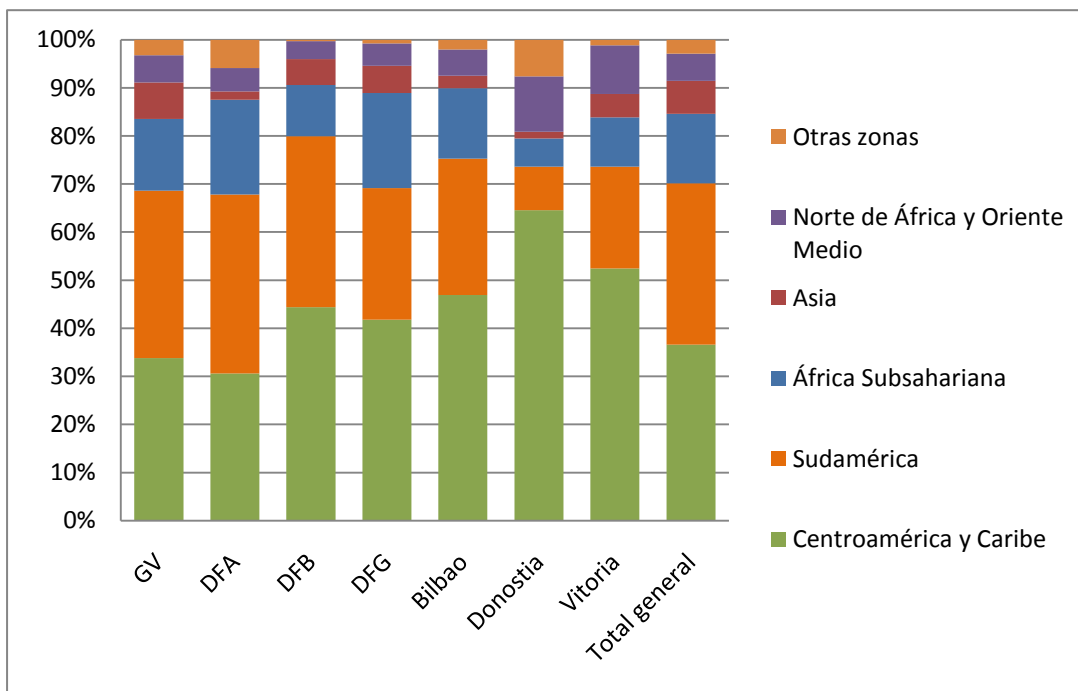
Tabla 4. Principales países destinatarios de AOD vasca

| | % recibido | % acumulado |
|----------------------------|-------------------|--------------------|
| Perú | 11,73% | 11,73% |
| Guatemala | 8,68% | 20,40% |
| El Salvador | 7,99% | 28,40% |
| Cuba | 7,06% | 35,46% |
| Bolivia | 5,27% | 40,72% |
| Nicaragua | 4,78% | 45,50% |
| Ecuador | 4,15% | 49,65% |
| India | 4,01% | 53,66% |
| Rep. Arabe Saharaui | 3,94% | 57,60% |
| México | 3,90% | 61,49% |
| Colombia | 3,79% | 65,28% |
| Venezuela | 3,01% | 68,29% |
| Chile | 2,64% | 70,93% |
| Honduras | 2,50% | 73,43% |
| R.D.Congo | 2,24% | 75,66% |

⁷ Tradicionalmente se toma como primera aproximación para medir la dispersión la distribución por países. En realidad resulta 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 estas limitaciones, 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 Sudamérica⁸, abarcando más del 70% de los fondos en total.

Figura 3. Distribución de AOD vasca por zonas e instituciones

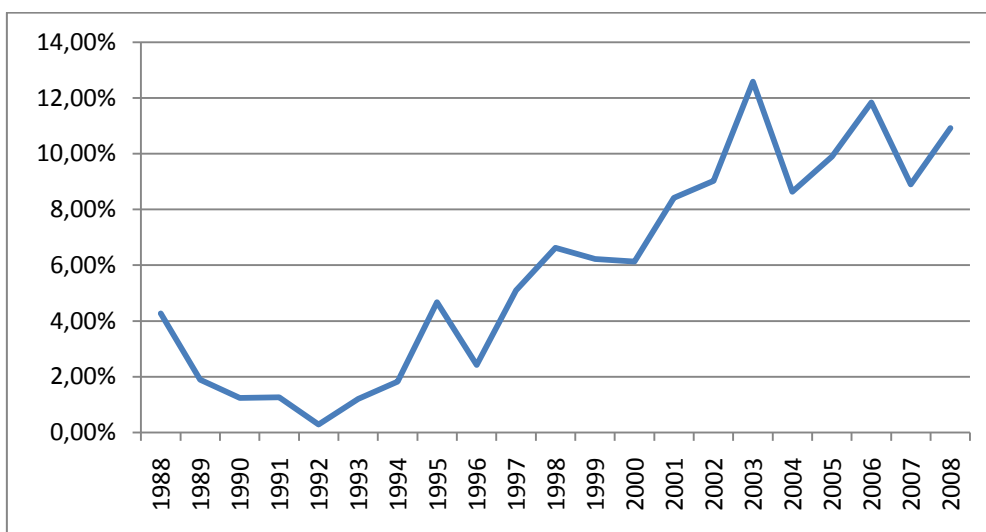


Respecto a la Sensibilización y Educación para el Desarrollo, ésta se sitúa, como hemos indicado en la Tabla 2, por encima del 8% en todos los casos, superando las referencias a nivel estatal que veíamos en la Tabla 1, tanto para la cooperación de la Administración General del Estado (que incide poco en este aspecto) como en relación a otros agentes de CD. La Diputación de Gipuzkoa y el Ayuntamiento de Donostia se caracterizan especialmente por este tipo de trabajo.

Esta especialización relativa en Sensibilización y Educación para el Desarrollo tiene además una trayectoria histórica ascendente, que puede observarse en la Figura 4. Tras los altibajos iniciales, que se deben en gran medida al aumento de los fondos totales sin una evolución correspondiente de la partida de Educación para el Desarrollo, a partir del 96 la trayectoria es ascendente, mostrando un compromiso con esta línea que en la actualidad se sitúa por encima del 10%.

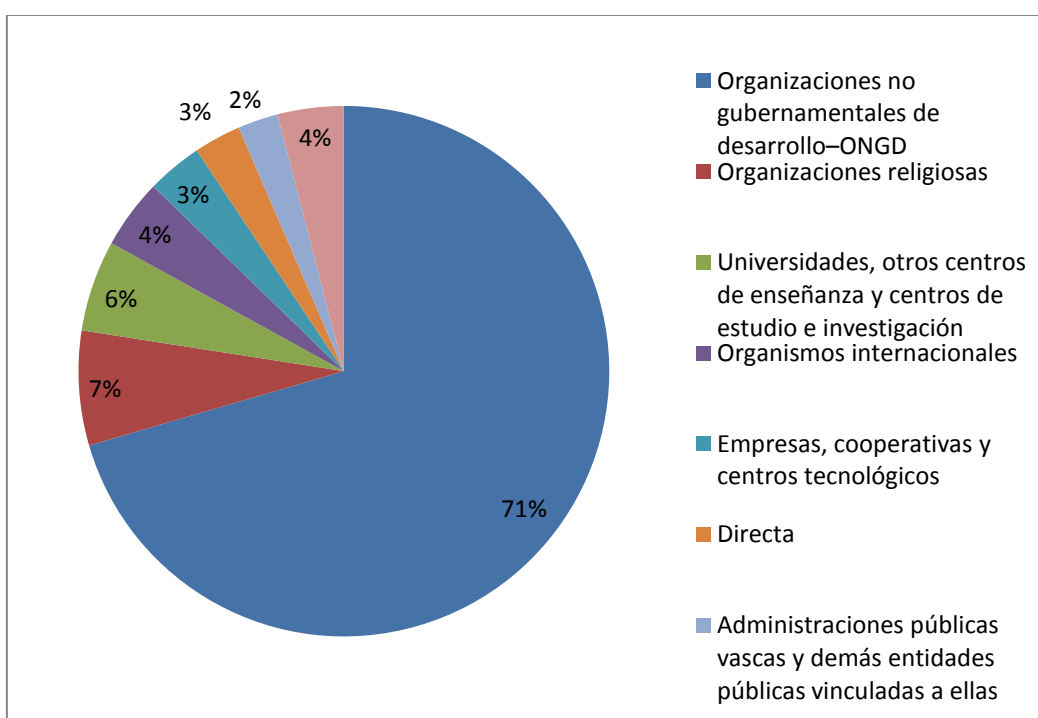
⁸ Se ha incluido México en la zona Centroamérica y Caribe. En su mayor parte se trata de proyectos en el Estado de Chiapas.

Figura 4. Porcentaje de Sensibilización y Educación para el Desarrollo respecto al total de fondos de AOD vasca anual



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 5 muestra los fondos gestionados en el total del período por cada tipo de agente, que incluye ONGD; organizaciones religiosas; universidades, otros centros de enseñanza o centros de estudios e investigación; organismos internacionales; empresas, cooperativas y centros tecnológicos; cooperación directa (de las propias administraciones); otras entidades públicas y otros agentes incluyendo otras organizaciones sociales, sindicatos, partidos políticos o colectivos profesionales.

Figura 5. Porcentaje de fondos por agentes respecto al total



Como puede observarse, son las ONGD el grupo que gestiona la gran mayoría de los fondos (71%). Las organizaciones religiosas (congregaciones, órdenes...) gestionan un 7%, y las universidades y otros centros de estudios y enseñanza un 6%. Más allá de esta relativa concentración en estos tres grupos, es destacable la gran diversidad de agentes que, aunque sea de forma minoritaria, han tomado parte activa a lo largo del período. En este sentido, hay algunos tipos de agentes que aparecen en prácticamente todas las instituciones, como son, además de las ONGD, las religiosas, los organismos internacionales (principalmente asociaciones vascas de representación de organismos como UNICEF, ACNUR u otros) o las universidades y otros centros de estudio. Otros agentes, por el contrario, se dan de forma aislada en algunas instituciones, como ocurre con los colectivos profesionales, las empresas, sindicatos u organizaciones de mujeres. No parece darse un acuerdo sobre la conveniencia o no de incluir a estos tipos de instituciones entre los beneficiarios de las ayudas. Más allá de los montos gestionados, la Tabla 5 muestra el número de agentes subvencionados en el periodo por las diferentes instituciones.

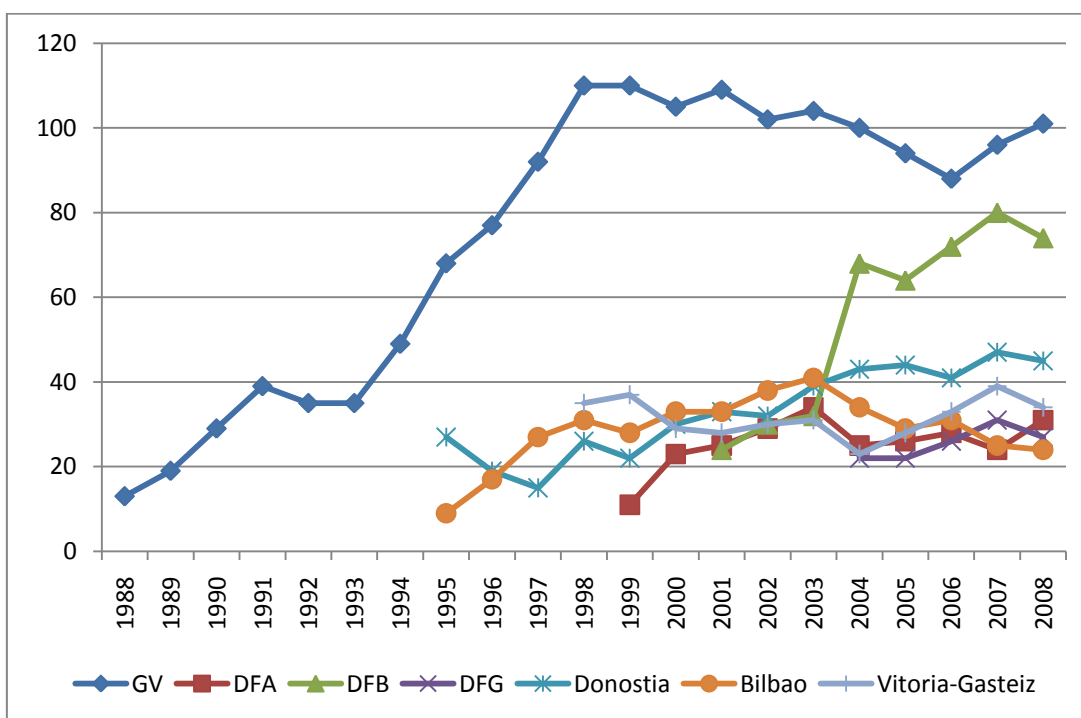
Tabla 5. Tipos de agentes en función de las Instituciones donantes

| | GV | DFA | DFB | DFG | Donostia | Bilbao | Vitoria-Gasteiz | TOTAL |
|---|------------|------------|------------|------------|-----------------|---------------|------------------------|--------------|
| Organizaciones no gubernamentales de desarrollo-ONGD | 130 | 51 | 71 | 38 | 61 | 58 | 55 | 204 |
| Organizaciones religiosas | 62 | 10 | 5 | 3 | 6 | 9 | 8 | 77 |
| Universidades, otros centros de enseñanza y centros de estudio e investigación | 38 | 1 | 5 | 0 | 4 | 3 | 5 | 47 |
| Organismos internacionales | 9 | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 13 |
| Empresas, cooperativas y centros tecnológicos | 21 | 0 | 4 | 0 | 1 | 0 | 0 | 23 |
| Administraciones públicas vascas y demás entidades públicas vinculadas a ellas | 11 | 1 | 2 | 0 | 1 | 5 | 1 | 15 |
| Organizaciones sociales de mujeres | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2 | 6 |
| Otras organizaciones sociales | 27 | 4 | 5 | 0 | 27 | 14 | 6 | 68 |
| Colectivos profesionales | 7 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 9 |
| Sindicatos | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 5 |
| TOTAL | 312 | 71 | 96 | 45 | 104 | 94 | 81 | 467 |

De forma análoga a lo que ocurría con la dispersión geográfica, un análisis más cercano nos indica que, pese al elevado número de agentes totales, en realidad hay un grupo más reducido de organizaciones (ONGD principalmente) que aglutinan gran parte de los fondos. Así, encontramos que 11 agentes gestionan más de un tercio de los fondos totales del período, y con los 22 primeros se gestiona más de la mitad del total.

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 6 una evolución similar a lo largo del tiempo en 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, por ejemplo, el número de agentes en 1998 (110) es mayor que en cualquier año de la década siguiente, pese al significativo aumento de los fondos.

Figura 6. Evolución del número de agentes por instituciones

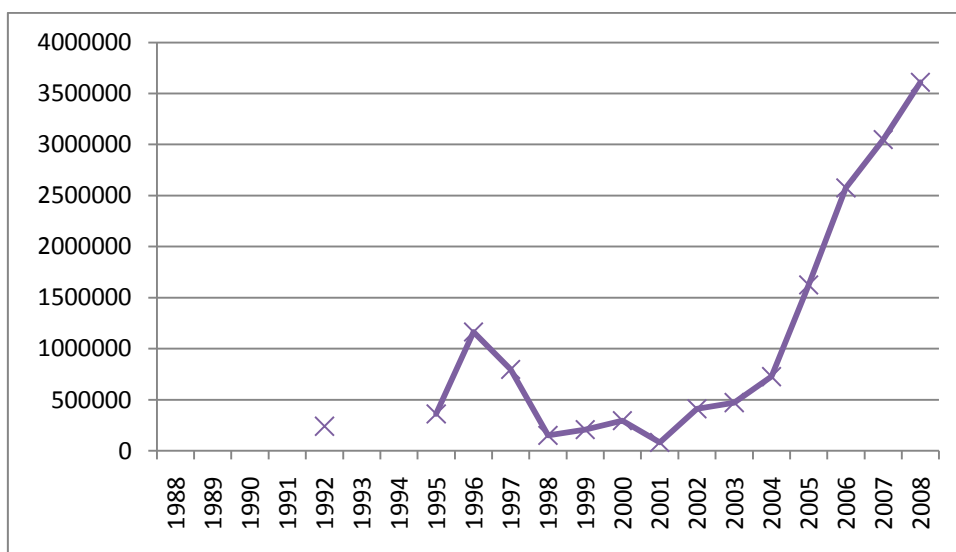


El aspecto más destacable, en todo caso, es el claro predominio de las ONGD como agentes, lo que tiene diversas lecturas e interpretaciones. En primer lugar, puede contemplarse como una potencialidad de la cooperación descentralizada, por lo que supone de participación, movilización de la sociedad civil 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 trabajo limita las posibilidades de inclusión de otros agentes, y especialmente de implicación del agente público descentralizado. Parecen darse en este sentido situaciones en las que las administraciones públicas se

sienten satisfechas delegando estas tareas, mientras también las ONGD han llegado a situarse en un modelo que podía mejorarse exigiendo mayor implicación de otros agentes.

En lo que respecta a la implicación directa de las administraciones, resulta muy limitada (apenas el 3% de los fondos) y comparativamente menor a las de otras regiones en España. Debe tenerse en cuenta que esa pequeña cifra para el total del período en realidad es algo superior en los últimos años, en que se observa una clara tendencia al aumento (ver Figura 7), alcanzando el 5,57 en 2008. Por otro lado, a la ejecución directa se añade un caso algo especial como el de Euskal Fundoa, que recibe fondos de los 7 agentes. Se trata de un fondo que aglutina los esfuerzos de un gran número de entidades públicas, y que se ha recogido en el apartado de “Administraciones públicas vascas y demás entidades públicas vinculadas a ellas”. Se ha considerado como indirectas estas acciones, por no gestionarse propiamente por cada institución descentralizada, y supone un esfuerzo de coordinar esfuerzos y centrarse en ámbitos de actuación muy específicos en la línea del municipalismo y desarrollo local, trabajando con instituciones locales de número muy limitado de países en Centroamérica y Caribe y la RASD. Las dificultades de hacer cooperación directa desde unas estructuras algo limitadas hacen que muchas instituciones utilicen esta vía para actuaciones de este tipo.

Figura 7. Gestión directa de fondos por las administraciones (euros)



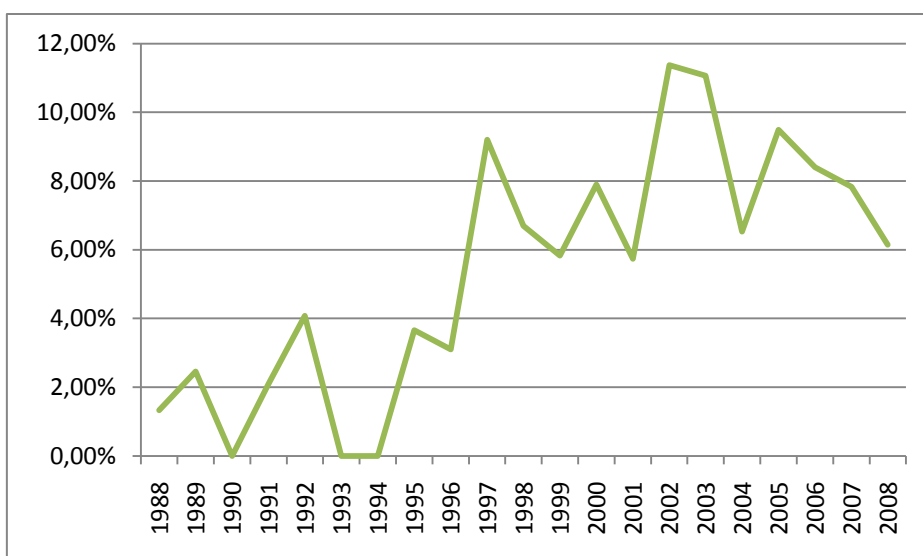
Otra de las cuestiones mencionadas, y que tiene que ver con los sectores prioritarios de este tipo de cooperación, se refiere a su posible especialización en el desarrollo a nivel local, lo que incluye aspectos como el fortalecimiento institucional local, el apoyo a procesos de descentralización o la atención a servicios públicos básicos.

Para estudiar este aspecto, sería deseable una clasificación de las acciones por sectores, pero no se dispone de esta información⁹. Como indicador

⁹ En realidad, no todas las acciones tienen asignado un sector y, por otro lado, las diferentes instituciones tienen clasificaciones diferentes, que dificultan un estudio en este sentido.

indirecto, se han considerado las acciones en las que el socio local o contraparte es una institución local, lo que podría ser indicativo de este tipo de trabajo. La Figura 8 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 las administraciones locales, seguidas de organismos internacionales y las universidades y otros centros de enseñanza o centros de estudio e investigación, lo cual nos da idea de que puede ser un instrumento efectivo a la hora de incorporar agentes no tradicionales a la cooperación.

Figura 8. Porcentaje de fondos gestionados por entidades destinatarias públicas locales



Con respecto a la continuidad de las iniciativas, vemos que este aspecto supone una de las posibles señas de identidad de la cooperación descentralizada, 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. La Tabla 6 muestra el claro predominio en el período de las acciones financiadas mediante convocatoria y 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 acciones a mayor plazo.

Tabla 6. Distribución de los fondos, atendiendo a los instrumentos empleados

| | Fondos destinados | % sobre el total |
|-------------------------|--------------------------|-------------------------|
| Convocatoria anual | 470.228.264 | 85,01% |
| Convenio | 36.964.916 | 6,68% |
| Convocatoria plurianual | 30.174.015 | 5,46% |
| Directa | 15.772.377 | 2,85% |
| Total general | 553.139.572 | 100,00% |

La Tabla 6 muestra cómo la convocatoria anual de subvenciones ha constituido el instrumento fundamental de esta cooperación, gestionando el 85% del total de acciones 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 funcionar, que obliga a trabajar a corto plazo o mediante la sucesión de proyectos, no resulta óptima para el tipo de labor que se quiere desarrollar, y obliga a trabajar en una permanente incertidumbre¹⁰.

Por otro lado, y pese a la inadecuación de los instrumentos, sí se da sin embargo una continuidad en cuanto a las acciones emprendidas. Esto puede observarse en primer lugar en lo referente a los agentes. Pese a su elevado número total, un pequeño número de agentes concentra como veíamos una gran parte de los fondos y acciones, en un reflejo de la continuidad de las mismas. Lo mismo ocurre como veíamos con las zonas receptoras, y se observa también 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 ONG o agente vasco con la misma contraparte o socio local, lo que supone, en la práctica superar la limitación del instrumento de la convocatoria.

6. CONCLUSIONES

La cooperación descentralizada es un fenómeno de importancia creciente, 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 actual.

En este contexto, el estudio y análisis de las políticas de cooperación descentralizada, más allá de los proyectos concretos, resulta un campo poco explorado. A las dificultades propias del estudio de cualquier política de cooperación (como por ejemplo su extraterritorialidad) 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.

¹⁰ 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 (como referencia en 2008, las convocatorias plurianuales suponían el 9,5% de los fondos).

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 ámbito.

Para avanzar en estas preocupaciones, el trabajo se ha centrado en el estudio de los principales agentes de la cooperación pública vasca descentralizada, en lo que supone un caso representativo de la cooperación a este nivel. En concreto, más que en aspectos como el diseño de las políticas, o su impacto, se ha incidido en la aplicación de las políticas mediante el estudio de las características 6.236 acciones desarrolladas desde sus inicios (1988) hasta el final de 2008. Se trata así de contrastar si las características y potencialidades que se esperan de la cooperación descentralizada se han dado en este caso y cómo han evolucionado.

En primer lugar, se observa un crecimiento, recientemente estabilizado, de los fondos destinados. Sin embargo, no parece que se deba tanto a una tendencia planificada, cuanto a la progresiva inclusión de nuevos agentes y a la presión ciudadana para incrementar progresivamente los fondos. La coordinación entre instituciones parece una cuestión pendiente, que se aborda en parte con la nueva Ley Vasca de Cooperación al Desarrollo (2007).

En lo que se refiere a la dispersión, que frecuentemente se contempla como uno de los principales problemas de este tipo de cooperación, se observa que, aunque el número total de países destinatarios sea muy elevado, en realidad tan solo 8 de ellos concentran más de la mitad de los fondos. También las zonas geográficas nos muestran una elevada concentración, en la que América Latina recibe más del 70% de los fondos. En contra de la creencia general, por tanto, encontramos indicios de una dispersión inferior, por ejemplo, a la de la cooperación central española.

Con respecto a las acciones de Sensibilización y Educación para el Desarrollo, que es una de las señas de identidad de este tipo de cooperación, encontramos una tendencia creciente en su importancia, que parece reflejar una decidida apuesta por esta línea, que recibe más del 8% de los fondos en el total del período en todos los casos.

Por otra parte, la potencialidad de incluir una gran diversidad de agentes e implicarlos en la cooperación se ve también reflejada en este caso, aunque con diversidad entre las instituciones. Además de las ONGD como grupo dominante (71%), otras muchas organizaciones aparecen como agentes, con diferencias en función de los casos. Más allá del elevado número total, se observa que unas pocas organizaciones (principalmente ONGD) concentran un elevado porcentaje de los fondos. Por otro lado, 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, pero indica también una aplicación poco orientada a reforzar la participación y la incorporación de agentes, que supone una clara potencialidad de la cooperación descentralizada. Posiblemente la profesionalización y continuidad lograda mediante una gestión más concentrada haya tenido como contrapartida la pérdida de cierta base en las acciones.

También en relación con los agentes, es destacable la escasa presencia de la Cooperación Directa (realizada por la propia administración en la Comunidad Autónoma, o bien trabajando con un socio local, pero en todo caso sin ONGD vascas u otros intermediarios). La cifra global es inferior al 3% y, aunque la tendencia al aumento sea clara, sigue siendo notablemente inferior a otros casos similares. Parece estarse perdiendo así una buena ocasión para la implicación más directa de las administraciones en este ámbito, y 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.

Con respecto a los instrumentos, son 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 las convocatorias plurianuales y otras iniciativas, el predominio de la convocatoria anual es aplastante, y hace que las acciones (necesariamente más amplias en el tiempo) sufran constante 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 dinámicas establecidas, más que responder a una premeditada orientación, que debería ir unida a un mejor conocimiento de la cooperación descentralizada, sus potencialidades y especificidades.

REFERENCIAS

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.

COONGD (2006), *AOD hoy, discurso y realidad*

Del Huerto, M. (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. Accesible en:

<http://www.observ-ocd.org/LibreriaPagina.asp?id=233>

Del Olmo (2006), *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada*, PTM-Mundubat.

Dubois, A. (2000), "Cooperación Descentralizada", en *Diccionario de Acción Humanitaria y Coop. Al Desarrollo*. Icaria-Hegoa

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

<http://www.fride.org/publicacion/469/la-agenda-de-la-eficacia-de-la-ayuda-y-la-cooperacion-descentralizada>

Intermon-Oxfam (2011), *La realidad de la ayuda 2010*.

Martínez, I. y Sanahuja, J.A. (2009), *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada*, Fundación Carolina.

Unceta, K., Gutiérrez, J. y Amiano, I. (2010), "Financing Development: ODA versus FDI and Remittances in the Most Vulnerable Countries", *Current Research Series N° 3. Development Cooperation. Facing the Challenges of Global Change*, 165-186.

Unión Europea (1998), *Reglamento (CE) n° 1659/98 del Consejo de 17 de julio de 1998 sobre la cooperación descentralizada*