

Centro de Documentación Hegoa

Boletín de recursos de información nº34, Marzo 2013

Tema Central

La Cooperación Descentralizada: Una aproximación a sus potencialidades y problemas desde el caso de Euskadi

Jorge Gutiérrez Goiria, Irati Labaien; Michel Sabalza

Fecha recepción: Febrero 2013

Fecha aceptación: Marzo 2013

La Cooperación Descentralizada (CD), entendida como la irrupción de nuevos agentes en el marco de la cooperación al desarrollo, supone una de las principales novedades en este ámbito en los últimos tiempos, y su papel está aún en fase de construcción.

Mientras el contexto mundial -y con él la realidad de los problemas de desarrollo- van cambiando a nivel global, planteando nuevos escenarios y retos, encontramos que las dinámicas de cooperación no logran adaptarse a esos cambios globales, respondiendo a una inercia adquirida desde su nacimiento en la posguerra, y sin responder al fondo de las cuestiones planteadas (ver Boletín N° 31 en este sentido).

La superación de la dualidad entre países "desarrollados" y "en desarrollo", por ejemplo, está claramente escenificada en múltiples aspectos de la realidad, como la pujanza de los países llamados emergentes, los evidentes problemas de desarrollo de los países más ricos, la emergencia ambiental y tantos otros. Sin embargo, el esquema donante-receptor, asociado a esta idea dual, sigue plenamente vigente en los esquemas habituales de la cooperación vinculada a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), más allá de la retórica de las cumbres y acuerdos internacionales.

Cuestiones comunes como la sostenibilidad ambiental, los problemas de deuda y gobernanza, la equidad de género y tantos otros, precisan enfoques integrales y radicalmente nuevos, en un tiempo en que el propio concepto de

desarrollo se encuentra en cuestión. Así, encontramos necesaria una revisión de la cooperación al desarrollo, que supere el concepto de transferencia (que por otro lado es cada vez menos importante comparativamente) e incluya una visión integradora y coherente de las políticas internacionales, y un enfoque de transformación estructural asociado.

En este marco, la Cooperación Descentralizada ha mostrado algunas potencialidades que, sin desmarcarse por completo de la visión tradicional, sí ofrecen posibilidades de profundización para trabajar. Más concretamente, el caso del País Vasco resulta significativo por ser pionero en muchos aspectos en este camino, y por haber desarrollado un sistema de cooperación propio con sus aciertos y problemas, como más adelante veremos.

1. La cooperación descentralizada en el marco de la AOD

En primer lugar, deben señalarse algunos aspectos que ayudan a colocar la Cooperación Descentralizada en el contexto de la AOD, mostrando algunas diferencias en términos agregados. Debe entenderse que, si bien la Cooperación Descentralizada puede entenderse desde diferentes perspectivas (incluyendo las actividades financiadas y ejecutadas directamente por entidades no oficiales), lo cierto es que la Cooperación Oficial Descentralizada es la realidad más relevante en este sentido, y a la que principalmente nos referiremos en este trabajo.

Tal como indica la Tabla 1, basada en el [Plan Anual de Cooperación Internacional 2012](#), la Cooperación Oficial Descentralizada supone un 16% de la AOD total en el caso de España (posiblemente el más significativo de este tipo de AOD). Debe tenerse en cuenta la clara caída de estos fondos en los últimos años, que sin embargo no ha variado demasiado su peso relativo, al acompañarse del descenso de la administración central, en lo que parece un desmantelamiento del sector sobre el que alarman instituciones como la [Coordinadora de ONGD](#) o estudios como el de [Iborra et al. \(2013\)](#).

Tabla 1. Distribución de la AOD Neta (España, millones de euros)

	AOD Multilateral	AOD Bilateral reembolsable	AOD Bilateral No reembolsable	Total AOD Neta	Total AOD Neta (%)	Donaciones via ONGD	EpD y Sensibilización
Admón general del Estado	1.014,21	285,23	664,39	1.963,83	84,07%	140,50	9,64
Cooperación autonómica	0,00	0,00	268,03	268,03	11,47%	179,23	27,41
Cooperación local	0,00	0,00	95,00	95,00	4,07%	56,67	9,58
Universidades	0,00	0,00	9,11	9,11	0,39%	0,89	0,48
TOTAL	1.014,21	285,23	1.036,54	2.335,98	100,00%	377,29	47,11

Fuente: PACI 2012

Más allá de su importe total, se observan algunas características diferenciales en la CD, como su carácter bilateral y no reembolsable, que contrasta con los importantes componentes multilateral y reembolsable en el caso de la Administración Central. Además, se trabaja de forma fundamentalmente indirecta, a través sobre todo de ONGD, que de hecho encuentran mayor financiación para sus actividades en las entidades descentralizadas, pese al menor peso relativo de estas instituciones. Por otro lado, las diferencias son evidentes en la dedicación a actividades de Educación para el Desarrollo y Sensibilización, donde la Cooperación Oficial Descentralizada aporta cerca del 80% del total, pese a representar el 16% de la AOD.

Todo ello nos da idea de un enfoque algo diferente, que podría encajar con una visión más horizontal y participativa de la cooperación, basada en la inclusión de agentes cercanos a la sociedad civil, preocupada por un cambio también en nuestra sociedad, y menos dependiente de otros intereses. Por otro lado, cabe preguntarse si los enfoques de las políticas de Cooperación Descentralizada están impulsando conscientemente esta visión alternativa (que por otro lado es cercana a la percepción habitual de lo que se hace en cooperación) o más bien se dejan guiar en un camino paralelo al de la AOD tradicional.

2. Características diferenciales de la CD

En relación a estas posibles diferencias citadas, y más allá de los datos agregados, encontramos habitualmente referencia a las potencialidades que podrían caracterizar a la CD ([Fernández de Losada et al., 2009](#); [Gutiérrez et al., 2012](#); [Mundubat, 2007](#); [Ruiz, 2008](#); [Unceta et al., 2011](#)).

Por un lado, los gobiernos descentralizados no estarían tan sujetos a condicionantes diplomáticos o comerciales, rasgo que es más propio de los

gobiernos centrales. En este sentido, lo cierto es que, entre las motivaciones de la cooperación tradicional, existen intervenciones que se han promovido por intereses geoestratégicos de naturaleza económica o comercial, las cuales en ocasiones han ido en contra de los intereses de la ciudadanía y la promoción del desarrollo humano. Las entidades descentralizadas, que han ido aumentando su actividad a escala global, no son presionadas de la misma manera por lobbies, y además, la cercanía de la población, y la implicación más directa en las decisiones, hace potencialmente más fácil promover la coherencia de políticas en estos casos.

Por otro lado, la capacidad de establecer relaciones horizontales permite que las administraciones descentralizadas se impliquen directamente en las actividades de Cooperación al Desarrollo con instituciones homólogas, con las que comparten ámbitos de actuación y problemas similares ([Unceta et al., 2011](#)). Estas relaciones horizontales, unidas a la mayor cercanía a la población, pueden además movilizar a diferentes agentes de la sociedad, y permiten colaborar con los procesos locales de desarrollo en diferentes ámbitos. Por tanto, se podría trabajar en la línea de una implicación que, superando el plano oficial o administrativo, busque una colaboración en el plano social, conectando las sociedades del Norte y del Sur y facilitando alianzas entre diferentes agentes.

Además, y dentro del contexto de las relaciones con mayor horizontalidad, es imprescindible hablar de reciprocidad, el intercambio de intereses y objetivos que se puede potenciar desde niveles locales. La dificultad de dejar de lado el modelo asimétrico *donante-receptor* no es excusa para tratar de avanzar hacia un planteamiento más estructural de cooperación, que supere el enfoque vertical basado en el trasvase económico o financiero. En esta línea se han dado algunos trabajos a nivel municipal ([Bontenbal, 2009a](#); [2009b](#)).

Sin embargo, las potencialidades previamente citadas, esconden también amenazas que no pueden quedar fuera del análisis ([Romero, 2009](#)).

En primer lugar, cabría preguntarse en qué medida las potencialidades expuestas se han reflejado en la práctica. Así, uno de los elementos que más se cuestiona en la CD es su inercia, reproduciendo muchas veces la mencionada

lógica de *donante-receptor*, y dejando de lado su potencial carácter diferenciado. De esta manera, en muchas ocasiones queda difusa la posibilidad de mantener relaciones de horizontalidad y recíprocas, y las políticas se asemejan a la cooperación bilateral llevada a cabo por los estados.

Por otro lado, la presencia de las ONGD en el sistema de ayuda para el Desarrollo ha contribuido a la participación de la sociedad organizada, y a la vocación solidaria y transformadora de muchas iniciativas. La profesionalización de las mismas ha facilitado la labor de las administraciones, y es de subrayar su colaboración en la gestión. Sin embargo, y de la misma manera, se puede resaltar que el sistema de ayuda puede tender hacia un modelo de demanda de las ONGD, dejando así de lado las prioridades marcadas por la política en sí.

Asimismo, la implicación de tal cantidad de agentes, además de promover la participación de la sociedad, puede traer consigo problemas de descoordinación. La dispersión de las actividades llevadas a cabo puede ser un freno para la eficiencia a la que se hace referencia continuamente en la Agenda del Desarrollo. Por otro lado, y a pesar de que sea una amenaza adjudicada en muchas de las ocasiones a la CD, lo cierto es que la dispersión es síntoma del sistema de Cooperación al Desarrollo en general, incluyendo a las actividades que se llevan a cabo desde las administraciones centrales. En este sentido, la coordinación se presenta como un aspecto necesario e insuficientemente trabajado en la cooperación española ([Hombrado, 2008](#); [Martínez y Sanahuja, 2009](#); [Larrú, 2011](#)).

En términos propositivos, consideramos que la CD debe dotarse de **características propias**, que den un valor añadido a las actividades que se llevan a cabo. En este sentido, siguiendo a [Unceta et al., 2011](#), partimos de un esquema como el reflejado en la Figura 1.

Figura 1. Marco de referencia de la Cooperación Descentralizada



Fuente: adaptado de Unceta et al. (2011)

Desde este planteamiento, cada política de CD debería considerar las cuestiones generales de la cooperación al desarrollo, incluyendo la inclusión de líneas transversales y los últimos debates, junto a los requerimientos de cualquier política pública.

Por otro lado, cada institución debería considerar sus ventajas específicas. Esto incluye en primer lugar el conocimiento de los gobiernos locales en la gestión técnica y administrativa, lo que a su vez lleva a compartir elementos que fomenten el fortalecimiento institucional. Este es un tema en el que los gobiernos locales encuentran su ámbito natural, y pueden aportar su experiencia. Además, debe señalarse la Sensibilización y la Educación para el Desarrollo como tema específico, donde la cercanía a la población civil facilita la promoción de estas actividades. En el caso de las Comunidades Autónomas, con competencias en educación, se abre también un abanico de posibilidades para promover una ciudadanía activa y sensibilizada.

3. El caso de Euskadi

La Comunidad Autónoma Vasca fue pionera en el conjunto del Estado en el apoyo a proyectos de cooperación orientados a luchar contra la pobreza. Antes de las movilizaciones ocurridas en los años noventa en todas las CC.AA. a favor del 0'7%, el Gobierno Vasco ya contaba con una estructura, por mínima que fuese, para canalizar las ayudas así como un compromiso implícito de continuar

el trabajo iniciado en 1988. A lo largo de los últimos 25 años la cooperación pública vasca ha destinado cerca de mil millones de euros a financiar miles de acciones de desarrollo y de SyED. Es indudable que con ellas se ha conseguido mejorar las condiciones de vida de poblaciones empobrecidas, poner en marcha procesos de cambios estructurales hacia sociedades más equitativas, además de contribuir a generar en nuestra sociedad una conciencia crítica sobre las causas de las desigualdades.

Por otro lado, la cooperación vasca no ha sido ajena a la evolución de los planteamientos de la cooperación internacional en materia de desarrollo, por el contrario ha ido incorporando en su quehacer los enfoques emergentes a lo largo de la historia de la cooperación: género, medio ambiente, derechos humanos... De este modo se pasó de una visión de corte más próxima al asistencialismo en sus inicios, a una propuesta de intervención centrada en la capacidad transformadora de las iniciativas apoyadas.

Junto al balance positivo general, encontramos también algunos aspectos mejorables, que creemos deben dar lugar a un debate para el avance de la CD vasca. Así, desde hace algún tiempo, difícil de determinar y seguramente no acotado en fechas precisas, se observa cierto estancamiento en el planteamiento de nuevos aspectos cualitativos que pudieran ayudar a mejorar y consolidar la política de cooperación en Euskadi. Esto ha dado origen a algunas críticas sobre la forma en que se viene desarrollando nuestra cooperación en los últimos años, en el marco del cuestionamiento de la propia cooperación descentralizada.

En este contexto, la vertiente financiera de la actual crisis que vivimos ha acelerado la necesidad de encontrar respuestas a las críticas planteadas. Parece que los drásticos recortes en el sector de cooperación (que han llegado ya al País Vasco) han inducido a hacer un balance en el que se considera todo lo positivo logrado hasta el momento, pero que especialmente urge a revisar aquellos factores que están en la base de los cuestionamientos antes señalados ([Unceta et al., 2012](#)).

En primer lugar es necesario recordar que, en buena medida, la cooperación vasca ha llegado a ser puntera debido a la acción de las ONGD. El reconocimiento institucional que ha llegado a tener nuestra cooperación se debe en parte a las propuestas de organizaciones de la sociedad civil, que fueron creciendo en número de manera muy significativa a partir de 1988, hasta llegar a estabilizarse a finales de los noventa. La mayor parte de los fondos y proyectos han sido gestionados por las ONGD, lo que ha facilitado el carácter solidario y la buena ejecución de los mismos. Al mismo tiempo, debido a diversas causas, no se ha facilitado suficientemente la incorporación de nuevos agentes con potencial para aportar sus capacidades a favor de la lucha contra la pobreza y la desigualdad, lo que incluye a las propias administraciones, muy poco implicadas en la cooperación directa. Una consecuencia derivada de este hecho es que el sector de cooperación ha quedado en alguna medida aislado del resto de la sociedad. Consecuentemente se ha debilitado la posición de la cooperación en el conjunto de las políticas públicas, lo que puede explicar, en parte, la enorme desproporción que se está dando entre los recortes de los presupuestos públicos para cooperación y los del conjunto de los presupuestos.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, parece que a partir de cierto momento no ha existido la inquietud o preocupación necesaria por renovar el discurso de la cooperación vasca ampliando su proyección en el conjunto de la sociedad. Sí se observa que en los planes directores que empiezan a surgir a principios de la década pasada hay una voluntad por incorporar nuevos agentes, por experimentar otras formas de cooperación, o por mejorar el impacto de la Educación para el Desarrollo en nuestra Comunidad Autónoma. Sin embargo esto no ha ido acompañado de los instrumentos que pudiesen hacer efectivos esos lineamientos y, finalmente, la realidad ha demostrado que fueron declaraciones de intenciones sin el respaldo suficiente de una voluntad política asumida por la mayoría de los distintos gobiernos locales y el autonómico. De modo que, al no haber nuevos instrumentos a través de los cuales canalizar las ambiciosas propuestas de los planes directores, la cooperación ha permanecido prácticamente estática durante los últimos años.

Abundando en esta idea, han sido muy escasas las reflexiones hechas en los últimos 15 años sobre el valor añadido con el que la cooperación vasca podría contribuir a la lucha contra la pobreza y la desigualdad en relación a otras cooperaciones de carácter local, autonómico, estatal o multilateral. Cada entidad, de acuerdo a sus particularidades, puede aportar algo específico a la cooperación al desarrollo considerando la manera en que ha afrontado y resuelto, en la medida que sea, sus propios problemas de orden cultural, económico, social, o político. Estos retos tienen una dimensión diferente a la encontrada en otros ámbitos autonómicos o locales, y no digamos en el marco de los Estados o de los organismos internacionales. Obviamente la CAPV ha desarrollado sus propias capacidades a partir de los objetivos planteados por los sucesivos gobiernos que hemos tenido. Capacidades que han ido creciendo y que sin duda hubieran podido ser puestas de manera eficaz al servicio de la lucha contra la pobreza y las desigualdades. Sin embargo la falta de una reflexión en este sentido, y la mencionada inexistencia de instrumentos a través de los cuales dar cauce a esas capacidades, ha derivado en un estilo de cooperación que, en gran medida, permanece anclada en un modelo indirecto que garantiza la profesionalidad de las actuaciones, pero limita su transversalización.

Otro aspecto básico que se encuentra en la crisis de la cooperación descentralizada se refiere a la coordinación entre agentes, principalmente entre agentes públicos. Es cierto que en los últimos años ha habido esfuerzos por mejorar la coordinación y que se han creado espacios para ello. Sin embargo hay que considerar que la coordinación tiene sentido como un medio, no un fin, para, por ejemplo, mejorar el impacto de las intervenciones, o para procurar un tipo de especialización de la cooperación vasca, o para buscar la complementariedad de las acciones, etc. En definitiva la coordinación es fructífera en la medida en que se definen los objetivos por los que se plantea y, consecuentemente, se ponen los medios para ello. Sin embargo los espacios de coordinación a los que aludíamos más arriba han cumplido más una función informativa de lo que cada entidad pretende hacer (consideremos que, salvo en el caso de las tres diputaciones forales en el trienio 2009 – 2011, cada

institución tiene su propio plan director y lo reedita de manera autónoma), que proactiva en el sentido de lograr efectos positivos del acto de coordinarse. Esta carencia ha facilitado el hecho de que las instituciones no se sientan partícipes de una acción conjunta y, en consecuencia, actúen adoptando por su cuenta las decisiones que estimen oportunas en el contexto de la crisis que vivimos.

En relación con la coordinación, y con algunos aspectos específicos de la CD, la constitución de los fondos municipales de cooperación en el Estado español (de Euskal Fonda en nuestro caso) supone la creación de espacios con gran potencial para coordinar la acción solidaria de muchos municipios, facilitando el trabajo conjunto y coherente en el terreno de la cooperación. Se trata de un avance importante en el sector, pero que también requiere de una reflexión sobre las potencialidades todavía no implementadas, particularmente en el ámbito de las capacidades instaladas en los propios municipios, y que podrían ser aprovechadas.

4. Conclusiones

En primer lugar es necesario insistir en la defensa de la cooperación descentralizada, que con la coartada de la crisis está en claro en peligro de desaparición. Aún con sus limitaciones, se trata sin duda de un esfuerzo por hacer una cooperación diferente que merece tener continuidad. No es admisible que un movimiento tan amplio, consolidado y necesario quede enterrado por una coyuntura económica adversa.

En este momento de cuestionamiento de la cooperación internacional en su conjunto, la defensa de la CD debe venir unida a un reforzamiento de su identidad. Se trataría aquí de apoyarse en sus potencialidades (trabajo en desarrollo local, participación, independencia, educación para el desarrollo...) y reforzar sus puntos débiles (en términos de posible dispersión, descoordinación, o peligro de reproducir esquemas ya superados).

La profundización en el aporte específico, y en unas relaciones de cooperación que superen el marco del donante-receptor, asumiendo las problemáticas globales de desarrollo, deben situarse en el centro de los nuevos planteamientos. Para ello es necesario innovar y buscar alianzas con

movimientos sociales y otros agentes que, desde perspectivas complementarias, trabajan por un mundo diferente. El protagonismo e implicación de las propias instituciones (en forma de cooperación directa) es también un aspecto a mejorar en casi todos los casos de CD en España, y debería venir unido a un replanteamiento conjunto del papel de los diferentes agentes que pueden intervenir (ONGD, universidades, movimientos sociales etc).

Las cuestiones de coherencia de políticas, llamativamente ausentes en la cooperación tradicional, se sitúan como un aspecto clave en el marco de las nuevas relaciones de cooperación, y la Cooperación Descentralizada debería en este sentido buscar formas de implementar y complementar acciones que vayan más allá de la AOD y el sector habitual de la cooperación, para incidir en otras políticas y departamentos o áreas que habitualmente se sitúan al margen de la cooperación.

REFERENCIAS

AECID (anual) [Planes Anuales de Cooperación Internacional \(PACI\) y seguimiento de los PACI](#)

Bontenbal, Marike (2009a), ["Understanding North-South municipal partnership conditions for capacity development: A Dutch-Peruvian example"](#). *Habitat International*, N° 33, 100-105.

Bontenbal, Marike (2009b), ["Strengthening urban governance in the South through city-to-city cooperation: Towards an analytical framework"](#), *Habitat International*, N° 33, 181-189.

Fernández de Losada, Agustí, Godínez, Víctor y Rimez, Marc (coords.) (2009): [De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local](#). Colección de Estudios de Investigación, nº7. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona.

Gutiérrez, Jorge, Villena, Unai y Malagón, Eduardo (2012), ["¿Nuevas prácticas o réplica a otra escala? La cooperación descentralizada y su especificidad desde el caso del país Vasco"](#), *Revista de Economía Crítica*, N° 14, 37-62. Accesible en:

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

Iborra, Juanjo, Martínez, Pablo J. y Martínez, Ignacio (2013), ["Diagnóstico sobre las políticas de cooperación de los gobiernos autonómicos"](#) en *La cooperación descentralizada a debate. La eficacia de la ayuda y el post-2015*, ART-PNUD, CIDOB y Campaña del milenio.

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

Martínez, Ignacio y Sanahuja, José Antonio (2009) [La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada](#), Doc. de trabajo N° 38, Fundación Carolina.

Martínez, Ignacio y Sanahuja, José Antonio (2012) [Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española](#), ICEI.

Ruiz, Susana (2008), [La cooperación descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo: análisis de las relaciones España-Nicaragua](#), HAOL, Núm. 15 (Invierno, 2008), 107-120.

Unceta, Koldo y otros (2011) [La Cooperación al Desarrollo Descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación](#), Hegoa (UPV/EHU).

Unceta, Koldo y otros (2012) [25 años de cooperación al desarrollo en Euskadi: la política de las instituciones públicas y el sistema vasco de cooperación](#), Hegoa.

Unceta, Koldo, Martínez, María José y Zabala, Idoye (2012), [La crisis de la Cooperación al Desarrollo: Los ODM, La Agenda del Desarrollo y el papel de la AOD](#), Boletín de Recursos de Información de Hegoa, 31.