



ALBOAN

www.alboan.org



## ¿Puede especializarse la cooperación descentralizada en el apoyo a la descentralización?



GARAPENERAKO  
LANKIDETZAREN  
EUSKAL AGENTZIA  
AGENCIA VASCA DE  
COOPERACIÓN PARA  
EL DESARROLLO



EUSKO JAURLARITZA  
GOBIERNO VASCO

## **Cuadernos de cooperación ALBOAN**

1. La cooperación descentralizada a debate
2. Resignificando la eficacia. Nuestra propuesta
3. Un mundo en profundo cambio. Una mirada al contexto y los retos para las organizaciones de cooperación
4. Reconociendo el pasado para mirar al futuro: la cooperación descentralizada vasca entre la institucionalización y la crisis
5. Reconociendo el pasado para mirar al futuro: la educación para el desarrollo de la sensibilización a la movilización
6. En búsqueda de claves para la mejora de la cooperación descentralizada y su acción humanitaria
7. ¿Puede especializarse la cooperación descentralizada en el apoyo a la descentralización?
8. Procesos de desarrollo económico alternativo, local y regional. Una apuesta de la cooperación descentralizada
9. La eficacia del género o el género en la eficacia
10. El acompañamiento como valor de la cooperación descentralizada

**¿Puede especializarse  
la cooperación descentralizada  
en el apoyo a la descentralización?**



Edita:

**ALBOAN**

Padre Lojendio, 2 - 2º • 48008 Bilbao  
Tel.: 944 151 135 • Fax: 944 161 938

Avenida Barañain, 2 • 31011 Pamplona  
Tel.: 948 231 302 • Fax: 948 264 308

C/ Ronda, 7 - 4º I • 20001 San Sebastián  
Tel.: 943 275 173 • Fax: 943 320 267

Monseñor Estenaga, 1 • 01002 Vitoria-Gasteiz  
Tel.: 945 202 676 • Fax: 945 202 676

alboan@alboan.org  
www.alboan.org

Autoría: Alicia Aleman Arrastio

Año 2013

Portada: Muxotepotolobat

Diseño y maquetación: Marra, S.L.

Imprime: Lankopi, S.A.

---

Se autoriza la reproducción parcial de esta obra, siempre que ésta no tenga fines comerciales y la fuente sea citada.

# Índice

<b>1. Introducción: los términos de un debate “interrumpido”</b>	5
1.1. ¿Qué entendemos por apoyo a la descentralización?	8
<b>2. Procesos de descentralización: enfoques teóricos y lecciones desde la experiencia</b>	11
2.1. Los argumentos teóricos a favor de la descentralización	11
2.2. Las lecciones aprendidas desde la experiencia	12
2.3. La cooperación en descentralización	14
2.3.1. Dos tipos de estrategias de las agencias de cooperación	14
<b>3. Explorando el potencial de la cooperación descentralizada española</b>	19
3.1. Los puntos de partida para una especialización	19
3.2. El mapa de condiciones	20
3.2.1. Primera condición: Fortaleza institucional	21
3.2.2. Segunda condición: Reglas de juego	25
3.2.3. Tercera condición: Trayectoria de hecho	27
<b>4. Conclusiones</b>	35
<b>5. Anexo</b>	39
<b>6. Referencias</b>	41



## 1. Introducción: los términos de un debate “interrumpido”

El interés por la cooperación descentralizada ha quedado **eclipsado** por la magnitud y el alcance que la crisis económico-financiera está teniendo sobre las políticas públicas y, más en concreto, sobre la política de cooperación internacional al desarrollo impulsada tanto por el gobierno central como por los gobiernos autonómicos y locales. Cinco años de crisis no solo han diezmado los recursos financieros y humanos de un sector que había experimentado un fuerte crecimiento e iniciado su proceso de consolidación, sino que también han hecho retroceder los términos de un incipiente debate sobre la eficacia y la especialización.

En este contexto, el debate sereno e informado sobre la eficacia, la coordinación o la especialización de la cooperación descentralizada se ha visto desplazado por la magnitud y brusquedad de los recortes, una notoria confusión con respecto a las cifras, y unas declaraciones más o menos retóricas sobre la recuperación de la trayectoria e incluso sobre la pertinencia o no de la cooperación descentralizada. Así pues, si por algo se ha caracterizado el debate sobre la cooperación descentralizada durante los cinco últimos años es por su carácter precipitado y por el predominio de las posturas defensivas y retóricas, en las que la preocupación por la especialización de la cooperación ha quedado relegada a un segundo plano.

Esto contrasta con los términos en los que se comenzó el debate sobre especialización de la cooperación descentralizada durante la fase de expansión de la cooperación internacional al desarrollo española. Así, en el periodo entre 2005 y 2009, en el que **ALBOAN** comenzó a hacer un seguimiento de los términos del debate sobre eficacia de la cooperación descentralizada, el interés por la especialización de la cooperación descentralizada, a veces también planteado como

valor añadido, rasgo diferencial y/o ventaja comparativa<sup>1</sup>, estuvo presente en varios informes de referencia y entre los especialistas del sector.

En 2005, en el informe anual que publica Intermón-Oxfam sobre realidad de la ayuda se planteó que *“...a pesar de los avances realizados en los 10 años transcurridos desde el boom de la cooperación descentralizada, aún no se aprovechan al máximo sus rasgos diferenciales: cercanía al ciudadano, importante participación de las ONGD en la gestión de sus recursos, menor presencia de intereses políticos, experiencia en los procesos de descentralización política y de competencias, experiencia en la gestión de los asuntos más cercanos al ciudadano”* (Intermón-Oxfam 2005:1).

Dos años después se pronunció la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en un informe sobre la cooperación española de 2007, quien claramente señaló que *“en sus esfuerzos por focalizar su ayuda en su ventaja comparativa, España debería buscar capitalizar en su capacidad y experiencia probadas de involucrarse con diferentes actores y el valor añadido de sus actores descentralizados que trabajan con el gobierno en el nivel regional o local”* (OCDE-DAC 2007:16). En 2011, la OCDE volvió a valorar la contribución de las autoridades subnacionales en actividades de ayuda al desarrollo, al afirmar que permiten la participación de la ciudadanía y promocionan mayores *“niveles de conciencia y conocimiento de los problemas de desarrollo”* (OCDE-DAC, 2011).

Desde un ángulo ligeramente diferente (más cercano al ámbito de la acción exterior y las relaciones internacionales), y coincidiendo con la fase expansiva de la cooperación española, destacó un discurso que partía de la propia singularidad del sistema de cooperación español, enraizada en las características y naturaleza de su propio sistema altamente descentralizado, y señalaba el potencial de la cooperación descentralizada para el apoyo a la descentralización. Es más, algunas voces llegaron incluso a sugerir que *“el nicho de liderazgo”* de la acción exterior española fuera la **construcción de institucionalidad**; aportando un ejemplo que, aunque no puntero, se consideraba *“bastante exitoso en todas las dimensiones relevantes de la gobernabilidad democrática, es decir, tanto en el sistema democrático, como en el Estado de derecho, como en la gestión pública y desarrollo de instituciones de mercado”* (FIIAP 2008:78).

---

<sup>1</sup> Para hablar del potencial de especialización de la cooperación descentralizada, diversos autores han escogido términos como “valor añadido”, “valor diferencial”, “ventaja comparativa”, “ventaja competitiva”, “rasgo diferencial”, “singularidad”, “rasgo diferencial”.



Por otro lado, también desde una visión fuertemente enraizada en la comprensión del papel creciente de los actores sub-estatales en el sistema internacional, comenzó a subrayarse la necesidad de construir una gobernanza multilateral en la que se consideraba particularmente relevante el papel de los gobiernos sub-nacionales para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo (formulados en dichos años como los Objetivos de Desarrollo del Milenio). Se consideraba que de dichos gobiernos descentralizados depende en gran medida la gestión de los servicios públicos, y que los gobiernos centrales eran incapaces de abordarlos adecuadamente por sí solos. Se comenzaba a vislumbrar, por lo tanto, el ámbito del fortalecimiento de capacidades de las administraciones locales como uno de los ámbitos preferenciales para la cooperación descentralizada española.

Sin embargo, también eran notorias las voces más escépticas que no consideraban que existiera una inmediatez entre la existencia de esta singularidad y las presencia de una “ventaja comparativa” en el ámbito de la descentralización. En esta misma línea, destacaban los estudios más empíricos del modelo de cooperación descentralizada, que empezaron a poner en evidencian las limitaciones asociadas a la trayectoria de facto, las capacidades existentes y el universo de las motivaciones.

Así pues, durante la fase expansiva de la cooperación española, los términos del debate en torno a la posible especialización de la cooperación descentralizada oscilaron entre el optimismo al que conducía el análisis del potencial y de las singularidades del sistema, y el pesimismo que se derivaba del análisis más empírico del modelo que se había ido configurando. En cualquier caso, el debate fue avanzando y se fueron dando pasos hacia una mejor comprensión del sistema de cooperación descentralizada en su conjunto, y de lo que implicaba una especialización, en particular en el ámbito de la descentralización.

En este sentido, destacan especialmente las aportaciones de Jean Pierre Malé, del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-América Latina, quien ya en 2007 insistía en la necesidad de distinguir entre “*los programas de descentralización y apoyo técnico a las administraciones locales que llevan a cabo los actores centrales, por una parte, y la relaciones directas establecidas de manera autónoma con los gobiernos locales que puedan aportar su experiencia directa, su apoyo institucional y político, etc*”. Estas reflexiones engarzaban con los términos de un debate y un análisis que estaba y sigue estando presente en la literatura internacional de los estudios de cooperación y desarrollo, donde se evidencia la necesidad de distinguir entre los grupos de intervenciones y sus características

diferenciadas, bien por la naturaleza de los actores que intervienen, bien por los objetivos generales de la intervención.

Por último, podemos constatar que en 2013, después de cinco años de una profunda crisis, los términos del debate sobre la especialización de la cooperación descentralizada española están en franco retroceso y en un claro segundo plano, eclipsados por los recortes. Aún así, consideramos que cualquier nuevo ciclo que se quiera vislumbrar para la cooperación descentralizada, necesariamente tendrá que enfrentarse a la pregunta por la especialización, pertinente tanto para la fase expansiva como para la fase actual de la cooperación.

### 1.1. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR APOYO A LA DESCENTRALIZACIÓN?

A pesar de este retroceso experimentado por la cooperación descentralizada española en los últimos cinco años, son también notorios los avances que se han producido a la hora de desarrollar formulaciones más precisas y académicamente mejor informadas de lo que se entiende por “apoyo a la descentralización”.

En 2009, y combinando las aportaciones desde la academia, los desarrollos más recientes en la literatura y la práctica de la cooperación, y la experiencia propia, **ALBOAN** propuso definir la “cooperación en descentralización” distinguiendo dos grandes grupos de intervenciones:

*i) El apoyo a instituciones públicas nacionales o subnacionales o de la sociedad civil para llevar a cabo reformas jurídico-políticas necesarias para fortalecer un proceso de descentralización (profundización y cambio en la legislación, apoyo a los organismos centrales encargados de liderar el proceso de descentralización, propuestas de descentralización fiscal, etc.)*

*ii) El apoyo a los gobiernos subnacionales (locales y regionales) a través de fortalecimiento de capacidades para la mejor gestión de los servicios encomendados o el fortalecimiento de los espacios de relacionamiento con las organizaciones de la sociedad civil local y regional.*

Por tanto, la pregunta que da origen a este cuaderno se entiende desde esta doble comprensión que propone **ALBOAN** para hablar de “apoyo a la descentralización”. Así pues, después de introducir los términos del debate, este cuaderno avanza para resumir los principales aprendizajes de las experiencias de cooperación para la descentralización, para finalmente valorar el potencial de especialización que alberga la cooperación descentralizada y plantear unas recomendaciones.



## 2. Procesos de descentralización: enfoques teóricos y lecciones desde la experiencia

Numerosos países en desarrollo han acometido reformas de descentralización del Estado en las últimas dos décadas. En alguna medida, estas reformas derivan del vínculo que se establece entre descentralización y desarrollo vía reducción de la pobreza, mayor eficiencia en el gasto público y empoderamiento de la ciudadanía. Sin embargo, la realidad se muestra obstinada y no siempre ese supuesto vínculo se establece con la parsimonia de la teoría y los ejercicios de planificación.

### 2.1. LOS ARGUMENTOS TEÓRICOS A FAVOR DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Los argumentos a favor de la descentralización proceden de aproximaciones heterogéneas. Desde la mirada económica, hay dos grandes argumentos. El primero reconoce en la descentralización un mecanismo para asignar mejor las necesidades y demandas de las comunidades; éstas ajustarán mejor las prioridades de gasto a las demandas locales que los niveles centrales (federalismo fiscal). A esto se añade que, según este enfoque, la descentralización producirá una competición entre los gobiernos subnacionales por ver quién atiende mejor las demandas ciudadanas, generando un incentivo en los gobiernos para ser más eficaces.

El segundo argumento económico relaciona la descentralización con la consolidación de una estrategia de desarrollo regional y local para hacer frente a la globalización. En la búsqueda de “territorios competitivos” que puedan insertarse en las dinámicas económicas y comerciales globales, la descentralización, que sería la otra cara de la moneda de la globalización, es una estrategia para la generación de dichos territorios competitivos (regionalismo).

Adicionalmente, también desde la “nueva gestión pública” se sostiene que la descentralización mejora la provisión de servicios públicos y la satisfacción ciudadana. La descentralización administrativa, al otorgar mayor capacidad de gestión a los administradores públicos, reduce la brecha que separa a la administración de servicios del cliente, haciéndola más sensible y con mayor capacidad de reacción frente a quejas o posibles reclamaciones de clientes, dándoles un incentivo a prestar un mejor servicio.

Desde los enfoques sociológicos, también se ha vinculado la descentralización con el fortalecimiento de la participación ciudadana y con la democratización. Profundizar en la democracia se ha convertido en un reto en la era de la globalización, así que se produce un redescubrimiento del espacio local como ámbito de participación social y política de la ciudadanía. Este tipo de participación puede considerarse también como una “escuela” para la democracia, al ser un espacio donde se adquieren hábitos de deliberación y resolución de conflictos. Junto a la elección de los gobiernos locales, este enfoque se fija en los distintos mecanismos de involucramiento ciudadano en la elaboración de las políticas y en las diferentes plataformas que para ello se organizan, incluyendo comités cívicos, ONGD y otras entidades. La descentralización, por tanto, se concibe como un modo de fortalecimiento y profundización democrática y como una herramienta para incorporar a los diferentes actores sociopolíticos en la agenda de la decisión pública local.

Finalmente, desde una preocupación por la pobreza, se plantea la descentralización como una herramienta útil para el combate a la pobreza, que se convierte en la justificación y el objetivo de las agencias de cooperación al desarrollo. En cierto modo, en los años 90 y principios del 2000, la agenda de la reforma del estado y la de la reducción de la pobreza confluyen. De esta manera comienza a cobrar cierta relevancia un tema que, hasta la fecha, había sido ampliamente ignorado por mucho tiempo: la importancia potencial de la descentralización en la lucha contra la pobreza.

## **2.2. LAS LECCIONES APRENDIDAS DESDE LA EXPERIENCIA**

Por otra parte, en los últimos diez años se han acumulado una buena cantidad de estudios de carácter empírico que analizan la conexión entre la descentralización, la lucha contra la pobreza y el desarrollo. La realidad ha demostrado ser mucho más compleja y variada que la teoría. Estas son las principales lecciones:

1. La relación entre descentralización y pobreza no es automática. Los procesos de descentralización **son complejos y tiene un carácter eminentemente político**, donde juegan un papel central las variables de contexto y las históricas.
2. La descentralización fiscal, lejos de contribuir a sanear las arcas públicas, puede ser una **fuentes de déficit e inestabilidad macroeconómica**. Los gobiernos sub-nacionales pueden tirar del gasto para arriba, presionando para obtener más transferencias e incurriendo en deuda pública. Además pueden mostrarse renuentes a entrar en esquemas de recaudación de impuestos por la impopularidad de la medida (Prud'homme, 1995).
3. Si se produce el fenómeno de la **“captura institucional”**<sup>2</sup>, la descentralización puede ser perjudicial para las personas y colectivos más pobres.
4. Para algunos autores (Crook, 2003), los **factores políticos** que más destacan en el vínculo entre descentralización y desarrollo son: i) naturaleza de las elites locales y nacionales, ii) existencia o no de mecanismos de rendición de cuentas, iii) grado de desigualdad socio-económica, iv) sistema de asignación de los recursos financieros y administrativos.
5. La prestación de servicio, que supuestamente mejora al asignarse más eficientemente los recursos a las necesidades locales por instituciones cercanas y abiertas a la ciudadanía, puede incluso decaer en su calidad y alcance a los más pobres, si la transferencia de la responsabilidad de la prestación a los gobiernos locales no va acompañada de una **transferencia de recursos y de capacidad administrativa**.

En definitiva, en la actualidad se ha ido abriendo paso una comprensión mucho más matizada e inserta en el contexto histórico, político y social de los países sobre la relación entre descentralización y desarrollo. Como indican Hankla y otros estudiosos de las condiciones que hacen que la descentralización tenga efectos positivos sobre la gobernanza y contribuyan a la mejora de las condiciones de vida en los países en vías de desarrollo, se llega a la conclusión que la descentralización, bien diseñada, puede ser un arma poderosa en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, mal diseñada, puede conducir a resultados desastrosos<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> La *captura institucional* se refiere a aquellos procesos por los que las elites locales se hacen con el control de las instituciones locales, bloqueando cualquier atisbo de reforma a favor de las personas más pobres.

<sup>3</sup> Hankla, C. R. (2009). When is fiscal decentralization good for governance? *Publius: The Journal of Federalism*, 39(4), 632-650.

## 2.3. LA COOPERACIÓN EN DESCENTRALIZACIÓN

En la misma línea, pero ciñéndose al estudio más específico de las experiencias de apoyo a la descentralización por parte de las agencias de cooperación internacional, se ha ido profundizando en varias ideas de importante calado, como puede ser las dificultades de la “apropiación en contextos fragmentados”<sup>4</sup> (que son los contextos en los que mayoritariamente se desenvuelven estas intervenciones de cooperación) y los retos que esto supone para la cooperación.

Así, se señala un primer reto, que es la coordinación horizontal y vertical, es decir, entre diferentes niveles de gobierno y entre los diferentes actores involucrados en el proceso. La cooperación puede apoyar la descentralización más eficazmente colaborando estrechamente con una variedad de actores a distintos niveles de gobierno. Un segundo reto es la alta volatilidad de actores, que se traduce en la inexistencia de actores estables que garanticen una visión a largo plazo de procesos tan complejos como la descentralización. La cooperación deberá contrarrestar los efectos negativos de esta inestabilidad, a través de la promoción de la continuidad y de marcos temporales de mediano y largo plazo.

Finalmente, se indica el reto de las intervenciones externas descoordinadas, estrechamente ligado a las dificultades de organización de la “acción colectiva”<sup>5</sup> del sistema de cooperación. Para enfrentarlo, una clave reside es discernir los límites y posibilidades que tiene la coordinación “de buena voluntad” en los diferentes contextos.

### 2.3.1. Dos tipos de estrategias de las agencias de cooperación

De acuerdo con Faust et al (2008), las agencias de cooperación han adoptado al menos dos tipos de estrategias en el apoyo a la descentralización. La primera estrategia consiste en el enfoque tradicional de cooperación con una contraparte nacional, buscando fortalecer a los agentes de cambio en el país receptor y enfatizando los procesos participativos y la apropiación de los socios nacionales.

---

<sup>4</sup> La fragmentación política hace referencia principalmente a la inexistencia de un sólido sistema de partidos políticos que sirvan como “agregadores” de intereses y que, en su juego de interacción, pudieran representar al “interés general” así como a la existencia de un gran número de actores con veto sobre las posibles reformas de descentralización.

<sup>5</sup> Como lo señala Owen Barder “*El problema de la acción colectiva entre agencias de cooperación es una consecuencia inevitable de la diversidad de preferencias entre donantes y entre donantes y receptores. No habría problemas de acción colectiva si el impacto de cada una de las agencias fueran independientes de la acción de las otras*” (Barder 2009:10).



**Tabla 1. Ejemplos de estrategias centradas en receptores**

Apoyo a asociaciones de municipios, provincias y/o regiones (coordinación horizontal)	
<p><b>Ventajas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Representatividad</li> <li>- Identificación de áreas de consenso</li> </ul>	<p><b>Inconvenientes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Altamente politizadas</li> <li>- Dificultades con el largo plazo</li> <li>- Competición por recursos</li> </ul>
Apoyo directo a gobierno para fortalecer la coherencia del país receptor	
<p><b>Ventajas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Principio de apropiación</li> </ul>	<p><b>Inconvenientes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incoherencia interna</li> <li>- Inestabilidad</li> </ul>
Apoyo a partidos políticos (coordinación vertical)	
<p><b>Ventajas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabajo en todos los niveles</li> <li>- Mejor coordinación</li> </ul>	<p><b>Inconvenientes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cortoplacismos</li> <li>- Personalismos</li> <li>- Neutralidad</li> </ul>
Apoyo a organizaciones de la sociedad civil (coordinación vertical)	
<p><b>Ventajas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabajo en todos los niveles</li> <li>- Mejor coordinación</li> <li>- Estabilidad</li> </ul>	<p><b>Inconvenientes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Menor impacto</li> <li>- Mayor aislamiento</li> </ul>
Apoyo a los “motores de la descentralización”	
<p><b>Ventajas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor impacto</li> </ul>	<p><b>Inconvenientes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificultad de identificación</li> <li>- Diversificación (riesgos)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Faust et al (2008).

La segunda estrategia (centrada en el donante) implica un papel mucho más activo e independiente para la agencia de cooperación, que puede servir como estrategia alternativa o complementaria en sistemas políticos fragmentados. En este sentido, la agencia puede tratar de: i) asumir un rol de coordinación entre los actores nacional diversos, ii) actuar como motores relativamente autónomos del proceso de descentralización y iii) mejorar la coordinación mutua de su asistencia.

**Tabla 2. Ejemplos de estrategias centradas en donantes**

Agencia asume rol coordinación de la descentralización (empezando con proyectos piloto)			
<b>Ventajas</b>		<b>Inconvenientes</b>	
- Trabajo multinivel		- Bajo impacto	- Implicación a largo plazo
		- Altos riesgos	- Falta de apropiación
Agencia asume rol de intermediario honesto, coordinadora del interés común			
<b>Ventajas</b>		<b>Inconvenientes</b>	
- Trabajo multinivel	- Continuidad	- Largo plazo	- Falta de apropiación
- Coherencia		- Intensivo en recurso	

En cualquier caso, tanto las estrategias centradas en los países receptores como en las agencias donantes manifiestan la gran complejidad que albergan los procesos de descentralización y, por lo tanto, también las intervenciones de las agencias de cooperación en dichos procesos. Un elemento que destacan la mayoría de los autores que han dado seguimiento a las intervenciones de la cooperación internacional en la descentralización (y, sobre todo, de las agencias estatales de cooperación) es la necesidad de plantearse un marco temporal de largo alcance y de atender con mucho cuidado a las variables de contexto y a los riesgos.

**Estudio de caso**  
**Las nuevas lecciones sobre descentralización**  
*Un punto de vista académico*

La experiencia acumulada en las dos últimas décadas en materia de procesos de descentralización y sus efectos sobre la gobernanza y la lucha contra la pobreza ha contribuido a cimentar un conocimiento académico en esta materia. Esto permite a los analistas y planificadores de la descentralización diferenciar con mayor precisión el tipo de impactos que puedan tener unas determinadas actuaciones e intervenciones, y puedan orientar, aunque sea de manera genérica, algunas de las estrategias en materia de cooperación para la descentralización.

El autor Charles Hankla establece nuevas y grandes lecciones en descentralización, agrupadas en tres categorías. En palabras del autor, el propósito del ejercicio es extraer las nueve lecciones de la teoría y práctica para mejorar el diseño de las instituciones descentralizadas. De forma genérica, el autor

concluye que la descentralización conduce a una gobernanza de calidad cuando es capaz de proporcionar a la ciudadanía los bienes y servicios públicos que ésta necesita, al mismo tiempo que mejora o por lo menos evita exacerbar las desigualdades regionales y el separatismo, y protege la estabilidad macroeconómica.

A continuación, se presentan de manera resumida las lecciones planteadas por el autor, después de una extensa revisión de los procesos de descentralización emprendidos en las últimas décadas en diferentes lugares del planeta:

#### **Hacer que la descentralización sea *genuina y efectiva***

1. Se debería delegar a los gobiernos subnacionales responsabilidades específicas e importantes.
2. Los gobiernos subnacionales deberían disfrutar de suficiente libertad de gasto y capacidad administrativa para cumplir con sus responsabilidades.
3. Los gobiernos subnacionales deberían tener capacidad recaudatoria o recibir transferencias no condicionadas y reguladas.

#### **Asegurar que las instituciones subnacionales sean *representativas y eficientes***

4. Las instituciones subnacionales deberían ser elegidas democráticamente.
5. Las instituciones políticas subnacionales deberían estar diseñadas para proveer bienes públicos.

#### **Proteger las *prioridades nacionales* preservando la *unidad nacional***

6. El gobierno central debería usar las transferencias para garantizar la unidad regional
7. El gobierno central debería usar fondos específicos y de compensación para promover objetivos nacionales centrales y para la provisión de bienes públicos con efectos positivos en los niveles subnacionales.
8. Los reformadores deberían diseñar las instituciones políticas subnacionales para maximizar la unidad y proteger a las minorías.
9. El gobierno central debería proteger la estabilidad macroeconómica.

En las dos últimas décadas se han realizado numerosos estudios y acumulado valiosos aprendizajes sobre los procesos de descentralización<sup>6</sup>. Entre otros, destaca una mejor comprensión de su naturaleza altamente política, su alcance a largo plazo y los importantes riesgos y obstáculos que enfrenta. Igualmente, se ha logrado identificar con más claridad cuál es el papel que ha desempeñado la cooperación internacional en dichos procesos de descentralización. En general, este tipo de estudios (cooperación en descentralización) se ha centrado en el análisis del papel de las agencias de cooperación (habitualmente, agencias de los gobiernos centrales) en los procesos de descentralización, con hallazgos y aprendizajes valiosos.

El análisis más pormenorizado del papel que ha jugado la cooperación descentralizada en el apoyo a la descentralización (bien entendida como proceso o como apoyo para la gestión descentralizada de servicios) se ha realizado a través de iniciativas tan valiosas como el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL o el Observatorio de la Democracia Local de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). A través de estas iniciativas se ha logrado afinar en el diagnóstico, reunir buenas prácticas y avanzar en la reflexión sobre la eficacia de la ayuda y el desarrollo, prestando una atención especial al rol de los gobiernos locales.

El papel de la sociedad civil (en sus diferentes niveles, local, nacional y global) en la descentralización (entendida como proceso, pero también como gestión descentralizada de servicios) no ha sido un ámbito primordial de estos estudios, que han mirado más bien a las grandes agencias de cooperación o a lo que se llama la “cooperación directa” entre gobiernos locales y sus plataformas de organización.

En **ALBOAN** consideramos necesario agregar una mirada sobre la cooperación descentralizada y el apoyo a la descentralización desde el enfoque de la sociedad civil y su papel. Para ello, sin embargo, consideramos que debemos partir de un análisis de la realidad y de las condiciones de partida de la cooperación descentralizada española, con el objetivo de explorar su potencial de especialización.

---

<sup>6</sup> Ver por ejemplo, los dos informes globales sobre descentralización y democracia local (GOLD) de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos ([www.cities-localgovernments](http://www.cities-localgovernments)), que aparecen publicados en el Observatorio de la Descentralización que nace promovido por dicha organización en el 2006.

### 3. Explorando el potencial de la cooperación descentralizada española

#### 3.1. LOS PUNTOS DE PARTIDA PARA UNA ESPECIALIZACIÓN

La cooperación descentralizada ha transitado por un proceso de fuerte crecimiento y consolidación institucional, para posteriormente experimentar una brusca caída y desmantelamiento. Todo ello ha ocurrido en un período corto de tiempo y en un momento de profundas transformaciones en el sistema mundial de la ayuda. Esto le está planteando un doble reto a la cooperación descentralizada. Por un lado, articularse a un nuevo sistema que está en rápida evolución, mientras por otro rescata y construye uno propio desde sus capacidades y valores, en un contexto fuertemente hostil.

Así, uno de los puntos partida de esta sección es *explorar* si la cooperación descentralizada, en el contexto actual (de desmantelamiento), tiene la **capacidad** de enfrentar dicho reto vía una especialización y, más en concreto, vía una especialización en el apoyo a la descentralización. Se plantea la especialización del conjunto de la cooperación descentralizada española, dadas las semejanzas derivadas de la naturaleza política y social de los gobiernos descentralizados y su ciudadanía, más que la especialización individual de cada actor presente en el sistema (por ejemplo, de una comunidad autónoma o de un ayuntamiento específico).

Otro de los puntos de partida es *reconocer* que la cooperación descentralizada tiene alguna **ventajas** con respecto a las cooperaciones centrales e incluso a las emergentes, como es su cercanía a la ciudadanía y el menor peso de organismos de defensa, pero también una trayectoria de hecho y unas características que le son propias y que le “condicionan” su posibilidad para la especialización. En este

sentido, se le otorga una gran importancia al *marco de condiciones* que posibilitan o dificultan el avance de la cooperación descentralizada en la dirección de la especialización.

### 3.2. EL MAPA DE CONDICIONES

Para ello, en **ALBOAN** hemos construido un “mapa de condiciones” para la especialización. El mapa de condiciones hace referencia a las posibilidades y los límites que tiene la cooperación en tres dimensiones: i) la voluntad política y las capacidades humanas y técnicas, ii) las reglas de juego o compromisos ya existentes y iii) la trayectoria de facto de la cooperación. Para cada una de estas dimensiones se han esbozado indicadores que ayudan a “medir” y “comparar” el *status quo* de la cooperación, y que pueden contribuir a definir el espacio para la especialización.

Así pues, la primera condición que se explora es la **fortaleza institucional**, vinculada tanto a la voluntad política como a las capacidades humanas y técnicas de la cooperación descentralizada. Para medirla, se propone utilizar tres indicadores: el acceso al poder de los departamentos de cooperación, el volumen de recursos económicos disponibles y las capacidades humanas y técnicas existentes.

La segunda condición son las **reglas de juego existentes**, establecidas en gran medida por los marcos legales y los marcos de planificación adoptados por cada uno de los gobiernos, en lo que respecta a porcentajes destinados a los diferentes ámbitos de cooperación (educación para el desarrollo, cooperación internacional y acción humanitaria), las orientaciones geográficas y sectoriales y la modalidad de ayuda (directa o indirecta).

La tercera condición es la **trayectoria de facto** de la cooperación descentralizada, a través de la que se mide la cooperación al desarrollo que se ha financiado “de hecho”, que puede ayudar a analizar el grado de especialización geográfica y sectorial ya existente. Se presta una especial atención al estudio de la especialización en descentralización, haciendo una fotografía o zoom especial al ámbito de “gobierno y sociedad civil”<sup>7</sup>, ámbito de la cooperación en donde mejor se pueden encuadrar las intervenciones de apoyo a la especialización.

---

<sup>7</sup> El sector de gobierno y sociedad está definido y clasificado como tal por parte del CAD de la OCDE. El código que corresponde a este sector es el 150.

**Tabla 3. Mapa de condiciones para la especialización**

Condición	Indicador
<b>1. Fortaleza institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ubicación orgánica y funcional.</li> <li>- Recursos económicos.</li> <li>- Capacidades humanas y técnicas.</li> </ul>
<b>2. Reglas de juego</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leyes.</li> <li>- Marcos de planificación.</li> </ul>
<b>3. Trayectoria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grado de especialización sectorial y geográfica.</li> <li>- Zoom al sector de “gobierno y sociedad civil”.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

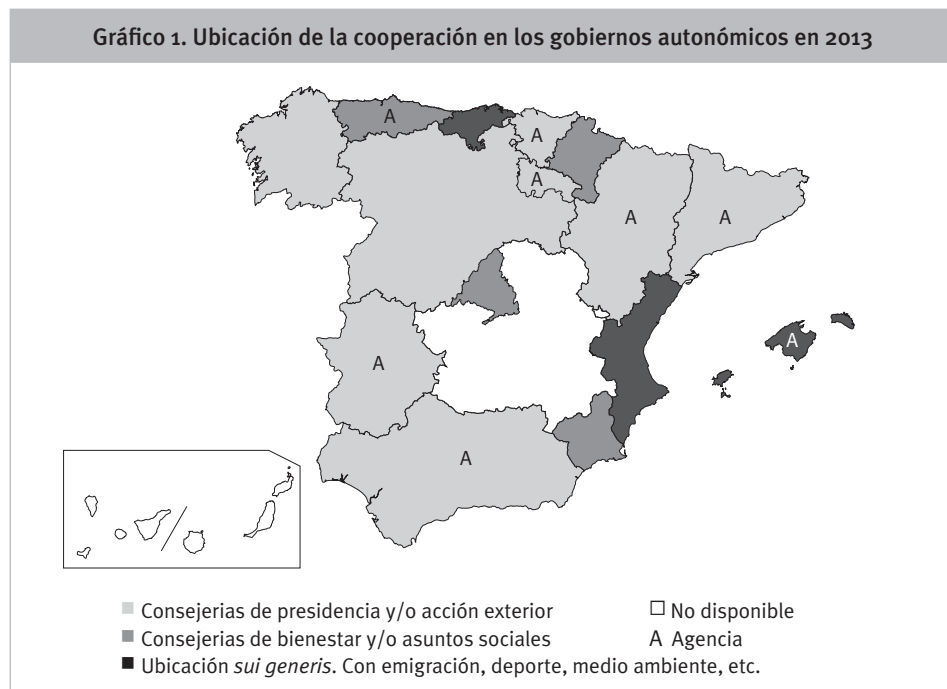
### *3.2.1. Primera condición: Fortaleza institucional*

La fortaleza institucional de la cooperación resulta crucial para valorar las posibilidades reales de especialización, acumular experiencias y aprovechar sinergias en la articulación con otros gobiernos autonómicos y locales o con el gobierno nacional. Esta capacidad se encuentra altamente relacionada con la vinculación que mantienen los departamentos con el poder político y la capacidad de influir en las decisiones de los gobiernos descentralizados. Dicha capacidad escapa al control de las áreas o departamentos específicos de cooperación. Su ubicación en el organigrama, el resto de prioridades de los consejeros y la coyuntura económica y política son factores a tener en cuenta para determinar la fortaleza de la cooperación dentro de un determinado gobierno autonómico o local.

Así, tanto para la cooperación de los gobiernos autonómicos, como de las diputaciones y ayuntamientos, no ha existido una concepción homogénea con respecto a la ubicación orgánica de sus departamentos de cooperación. Las opciones mayoritarias han oscilado entre los departamentos de acción exterior y los de bienestar social. En algunas comunidades autónomas, los servicios o direcciones de cooperación también han tenido una vinculación orgánica, aunque menos frecuente, con departamentos o áreas como emigración, medio-ambiente o deporte y juventud. Tampoco existe un criterio homogéneo con respecto al nivel (o jerarquía) que debe ocupar la cooperación dentro de un mismo departamento, aunque predominan las posiciones en un tercer nivel, esto es, servicios de cooperación dentro de direcciones más amplias en una determinada consejería o departamento.

Algunas comunidades autónomas han optado por crear agencias específicas de cooperación internacional, entre las que cabe citar por su importancia la Agencia Andaluza, la Catalana y la Vasca, aunque no sean las únicas. Por ejemplo, tanto Extremadura como las Islas Baleares cuentan con sus respectivas Agencias de Cooperación y una notable trayectoria de trabajo. Para el caso de la cooperación local, es decir, la de diputaciones y ayuntamientos, una opción preferente ha sido ubicar la cooperación en los departamentos o concejalías vinculadas a bienestar social y/o participación ciudadana; en la gran mayoría de los casos, la cooperación local está funcional y orgánicamente vinculada con otras áreas de actividad, lo que implica que sea poco frecuente que se cuente con personal específicamente dedicado a la cooperación internacional.

En el mapa que presentamos a continuación, se indica visualmente a qué ámbito funcional está asociada en 2013 la cooperación de las diferentes comunidades autónomas. Se indica con un pequeño icono aquellas comunidades que cuentan con una agencia específica de cooperación.





En la fase de desmantelamiento de la cooperación descentralizada (2008-2013), se advierte un retroceso en algunos gobiernos autonómicos, que ven fusionadas consejerías y departamentos, con lo que se ve aún más diluida la política de cooperación. A falta de datos más precisos, parece que la cooperación local (sobre todo, la de los Ayuntamientos) ha tenido un comportamiento más estable (o, mejor dicho, un retroceso menos brusco), también en lo que respecta a la ubicación de la cooperación dentro de los Ayuntamientos.

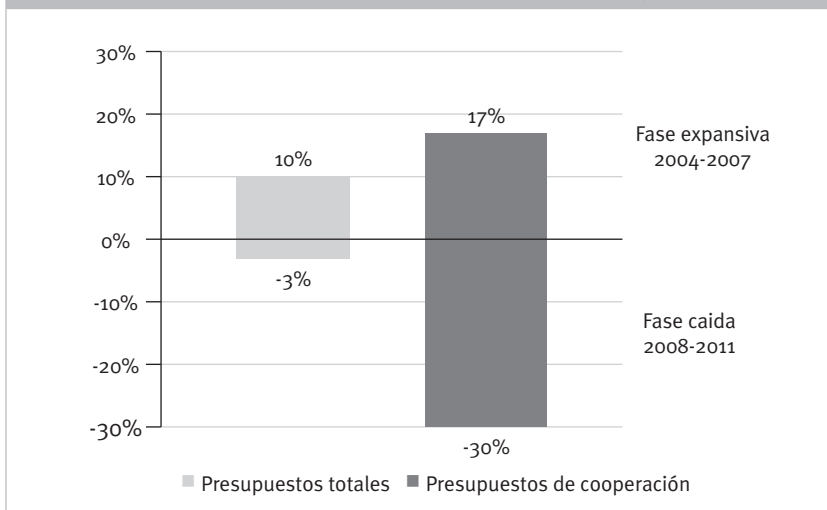
Por otro lado, el segundo indicador de fortaleza institucional es el acceso a recursos económicos. Está claro que en el periodo 2008-2013 se han producido unos recortes que han diezariado al sector y que son reflejo de su debilidad. Una característica común a la fase expansiva y la fase de desmantelamiento de la cooperación española en general ha sido la **volatilidad** de las asignaciones presupuestarias, esto es, tanto los incrementos como los descensos en los fondos de cooperación han sido **desproporcionales** a los incrementos y descensos de los presupuestos totales.

En **ALBOAN**, hemos realizado el ejercicio de calcular los promedios en que han crecido y/o descendido los presupuestos de cooperación con los presupuestos totales, para las dos fases identificadas: el periodo 2004-2007 y el periodo 2008-2012, en siete comunidades autónomas elegidas por su relevancia en materia de cooperación. El resultado de este ejercicio aproximativo permite confirmar esa mayor volatilidad de los presupuestos de cooperación comparados con los presupuestos totales. De acuerdo a nuestros cálculos, los presupuestos totales de las comunidades elegidas crecieron un promedio de un 10% en el primer periodo identificado (2004-2007) y descendieron un promedio de un 3% en el segundo periodo (2008-2011<sup>8</sup>), mientras que los presupuestos de cooperación crecieron un promedio del 17% en el primer periodo y descendieron un promedio del 30% en el segundo periodo.

---

<sup>8</sup> Los últimos datos de liquidaciones presupuestarias de comunidades autónomas publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda corresponden al año 2011.

**Gráfico 2. Comparando presupuestos de cooperación y presupuestos totales. Una aproximación a los promedios de crecimiento y caída**



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de las Base de datos DGPOLDE 2004-2007 y documentos de seguimiento PACI 2008, 2009, 2010 y 2011 y datos de liquidación de presupuestos hasta 2011 de Comunidades Autónomas del Ministerio de Economía y Hacienda, extraídos en la siguiente dirección: <http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionliquidacion/asp/SelConsultaDC.aspx>.

Nota: Es necesario indicar aquí que detrás de los promedios obtenidos para las siete Comunidades Autónomas escogidas para este cálculo (Andalucía, Castilla La Mancha, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco, Valencia) existen realidades fuertemente diferenciadas en su comportamiento de crecimiento y caída (que en algunos casos ha llegado a superar el 70%).

Asimismo, es necesario advertir aquí sobre las **dificultades de transparencia y rendición de cuentas** que en materia de cooperación hemos detectado a la hora de plantearnos este tipo de ejercicio. En ocasiones, existen importantes inconsistencias entre los datos que presentan las comunidades autónomas y los que aparecen en los documentos PACI. Igualmente, es clara una notable y persistente diferencia entre los datos de previsión y ejecución presupuestaria, y un importante retraso a la hora de publicar los datos, que se arrastra desde la fase expansiva.

Finalmente, y en lo que respecta a las **capacidades técnicas y humanas** destinadas a la cooperación descentralizada, resulta particularmente desafiante conocer el número y las características que en materia de formación, perfiles y/o carga de trabajo tienen las personas funcionarias o contratadas que actualmente se estén desempeñando en el ámbito público de la cooperación internacional. Si bien para

el final de la fase expansiva de la cooperación (2008) se había detectado una notable mejora en materia de capacidades humanas (atribuible al incremento y mejora en las contrataciones de personal cualificado), en la fase de desmantelamiento se ha experimentado una parálisis de las contrataciones y, lo que es más probable, un fuerte retroceso. Quedaría pendiente, por tanto, realizar un balance global de lo que ha supuesto la fase de desmantelamiento para la cooperación descentralizada en lo que respecta a las capacidades humanas y técnicas.

En conclusión, se ha producido un rápido y fuerte debilitamiento institucional de la cooperación descentralizada. Tanto si se tiene en cuenta su ubicación orgánica y funcional, como su evolución presupuestaria y las capacidades humanas y técnicas, nos llegan alarmantes señales de debilitamiento. Sin embargo, es importante señalar que se detectan importantes diferencias entre comunidades autónomas y un comportamiento en general más estable de la cooperación local. Sigue existiendo un importante desafío de transparencia y rendición de cuentas, que permitiría hacer un balance más preciso del estado de la cuestión después de cinco años de crisis.

### *3.2.2. Segunda condición: Reglas de juego*

#### Compromisos adquiridos

La existencia de criterios predefinidos para el funcionamiento de la cooperación (como la modalidad de la ayuda, metas con respecto a sectores y/o objetivos, etc.) permite explorar cuánto espacio existe para una especialización. Por ejemplo, la exigencia legal de realizar cooperación en un grupo específico de países o en determinados temas puede limitar el alineamiento geográfico o sectorial. Las reglas de juego de la cooperación pueden reducir la discrecionalidad de las administraciones, pero también limitar su campo de actuación, como por ejemplo la decisión de especializarse y articularse con otros actores con reglas distintas.

En general, se observa un fuerte grado de institucionalización de compromisos, que se ha producido con la aprobación de los planes de cooperación en la fase expansiva de la cooperación (hasta 2008). Por un lado, se fueron explicitando algunas referencias del horizonte cuantitativo hacia el que avanzar, que en la totalidad de los casos apelaron al cumplimiento del 0,7%, pero no siempre estableciendo de forma precisa ni el calendario de cumplimiento ni la cifra de referencia

(presupuesto total, con o sin descuentos). También ha sido notoria la robustez de los marcos conceptuales que se fueron elaborando en materia de principios de la cooperación y el desarrollo, como la apuesta clara por la utilización de determinados instrumentos de financiación (como los proyectos y programas), que son utilizados por la mayoría de los gobiernos descentralizados.

En materia de priorización geográfica, también se ha ido avanzado hacia la identificación de un número de países y/o grupos de países con los que cooperar, y se han establecido asignaciones de referencia por grupos de países más que por países individualmente. En menor medida, algunos gobiernos autonómicos han fijado porcentajes de referencia para los Países Menos Adelantados (PMAs).

Con respecto a los compromisos adoptados por sectores de la cooperación y por prioridades horizontales y transversales, el análisis comparado se complica. No obstante, se observa que en este ámbito hay una menor tendencia a establecer asignaciones específicas por sectores, más allá de la referencia al 20/20 para los Servicios Sociales Básicos. Finalmente, algunas cooperaciones han establecido porcentajes con respecto a la modalidad de la ayuda prestada, fundamentalmente fijando porcentajes para la cooperación directa y cooperación indirecta (vía ONGD u otros actores). En lo que respecta a los compromisos adquiridos por tipo de ayuda, se observa una estructura relativamente similar entre los gobiernos autonómicos. Los porcentajes destinados a cooperación al desarrollo, bien sea acción directa o indirecta, ocupan el grueso de los presupuestos y se sitúan en torno al 70-80% del total. La educación al desarrollo alcanza una importancia significativa, sobre todo comparada con el gobierno nacional, y se sitúa en porcentajes que oscilan entre el 6% y el 11% del total de los fondos. Por último, a la ayuda humanitaria se le asigna entre un 3 y un 10% del total.

Finalmente, es necesario destacar el gran peso que en la cooperación descentralizada tiene la cooperación indirecta, que en la práctica oscila entre el 47% de Cataluña y el 95% de Navarra para el 2007 o el 36% de Canarias y el 96% de Navarra y el País Vasco en 2011. Si se exceptúan Andalucía, Cataluña, Baleares y Canarias, el porcentaje suele superar el 85%, con lo que es necesario subrayar que esta característica resulta relevante para explorar el potencial de la cooperación descentralizada. Las dos comunidades autónomas que prestan más cooperación directa son las dos que precisamente han optado por tener agencias especializadas de cooperación, con lo que cabe preguntarse en qué medida la cooperación directa presenta mejores condiciones y márgenes de maniobra y flexibilidad para especializarse. También es necesario estudiar si la cooperación indirecta, en la medida en que tiene un origen “en la demanda” y está atravesada por unas complejas relaciones de paternariado

que se gestan en la denominada “cadena de la ayuda”, tiene más dificultades para la especialización. Igualmente, es pertinente preguntarse por su potencial para fomentar un tipo de “cooperación mixta”, superadora de la divisoria cooperación directa-indirecta que ha predominado en el discurso y en la práctica hasta el momento.

Finalmente, la pregunta por los márgenes de flexibilidad y disponibilidad que puede tener la cooperación vía indirecta y su potencial dentro de las fórmulas mixtas, conduce a una cuestión más profunda, como es el rol que se le quiere otorgar a la sociedad civil dentro de la cooperación descentralizada: como prestadoras de servicios especializados o como voces de la sociedad civil. Diversos autores han señalado las importantes tensiones entre los enfoques de eficacia de la ayuda y la naturaleza autónoma e independiente de la sociedad civil. Debido al peso que tiene la cooperación indirecta en la cooperación descentralizada, este debate tiene una relevancia especial en el contexto de la cooperación autonómica y local, en el marco de una discusión sobre especialización.

En último lugar, es necesario advertir aquí sobre unos ejercicios de planificación que, en su gran mayoría, han superado ya sus marcos temporales de referencia. De las 17 comunidades autónomas, solo hemos podido acceder a cinco planes directores que continúen en vigor (Aragón, Baleares, Cataluña, Extremadura, Galicia). Para otras comunidades autónomas, queda pendiente esclarecer si se volverá a hacer un ejercicio de planificación (generalmente, el tercero), se prorrogarán las planificaciones anteriores o se emprenderán otras vías. En general, lo que se ha podido constatar es el ingente esfuerzo de planificación realizado en la fase expansiva y la parquedad de la planificación en la fase de desmantelamiento.

### *3.2.3. Tercera condición: Trayectoria de hecho*

La especialización de la cooperación descentralizada

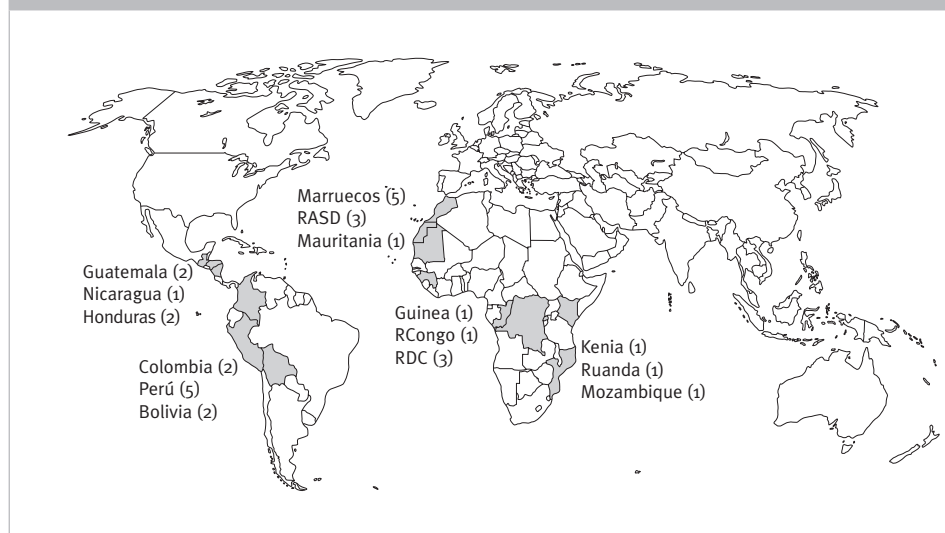
El espacio para la especialización de la cooperación está definido, además de por la fortaleza institucional y las reglas de juego, por una trayectoria de facto que puede marcar la experiencia y el conocimiento de la cooperación en un sector o país determinado, es decir, puede contribuir a identificar el “potencial”.

En este marco es importante saber dónde y en qué temas presta apoyo actualmente la cooperación, tanto a nivel individual como en su conjunto, y cómo lo hace.

Desgraciadamente, los datos disponibles no dan información sobre los resultados obtenidos, por lo que el estudio de la trayectoria de facto se ve limitado a una lectura de las tendencias en materia de orientación geográfica, sectorial y de modalidad de la ayuda.

El análisis de los desembolsos de la cooperación descentralizada en los últimos años (desde el año 2007 hasta el 2011) permite advertir que, de forma agregada, la cooperación descentralizada española se concentra en algunos países específicos de América Latina y de África y dos territorios y poblaciones concretas: Palestina y Sáhara. En el mapamundi que presentamos a continuación, y basándonos en los datos de los PACI 2007-2011, indicamos qué países en América Latina y en África han sido los “favoritos” para la cooperación descentralizada española.

**Gráfico 3. Los países y territorios “favoritos” de la cooperación descentralizada española (autonómica y local)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de documentos de seguimiento PACI 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011. Para el caso de tres comunidades autónomas, no se han podido determinar qué país latinoamericano y africano ha recibido más fondos en el periodo 2007-2013.

Así pues, una mirada al mapamundi pone en evidencia una relativa especialización geográfica de la cooperación descentralizada en un número reducido de países de

América Latina y África, y la relevancia de la cooperación descentralizada en los Territorios Palestinos y con la población Saharaui. Una mirada a los últimos ejercicios de planificación de las 17 comunidades autónomas también permite contrastar esta tendencia en la concentración geográfica: en todas ellas se mencionan los Territorios Palestinos y la Población Saharaui, y se especifica la voluntad de concentrar la cooperación en un espectro que abarca desde los 10-11 países (caso de Cataluña y Extremadura) a los más de 35 países de otras dos comunidades autónomas, pero lo habitual es que se especifique la voluntad de concentrarse en torno a los 20-25 países.

Por otro parte, y en lo que respecta a la concentración sectorial, con los datos disponibles tanto de la fase expansiva como de desmantelamiento de la cooperación descentralizada y con todas las cautelas necesarias en este tipo de ejercicio, se puede sostener que la cooperación descentralizada en su conjunto presenta tres claras “trayectoria de facto” que son las que más cerca podrían estar de convertirse en sus tres “ventajas” o “ámbitos de especialización”.

<b>Tabla 4. Tres trayectorias de facto de la cooperación descentralizada</b>	
<b>Principales hallazgos</b>	
1ª Trayectoria	La prioridad de la cooperación descentralizada son los servicios sociales básicos y, fundamentalmente, los subsectores de educación y salud.
2ª Trayectoria	La segunda prioridad se reparte entre el subsector “gobierno y sociedad civil”, y los sectores “desarrollo productivo” y “multisectorial”.
3ª Trayectoria	Comparativamente, destaca la “educación para el desarrollo”.

Fuente: Elaboración propia.

Un análisis de los desembolsos en el periodo 2004-2011 revela el gran peso que tienen los servicios sociales básicos en la cooperación descentralizada y, fundamentalmente, los subsectores de educación y salud, aunque con notables diferencias en la trayectoria de las diferentes comunidades autónomas y una tendencia general decreciente a favor tanto del subsector “gobierno y sociedad civil” (contemplado dentro de servicios sociales básicos), como también de los “sectores productivos” y el “multisectorial”.

Es notoria la diferencia en la trayectoria de algunas comunidades que han apostado más por la educación, mientras que otras han ido invirtiendo más en salud

o en cuestiones específicas, como es el caso de Aragón en el subsector del abastecimiento y depuración de agua. En 2011, el promedio de inversión en servicios sociales básicos se situó para las 17 comunidades autónomas en un 65%, con un esfuerzo cercano al 23% en proyectos de educación y un 11% en salud. Este porcentaje asciende al 80% para la cooperación local, con un esfuerzo del 17% en educación, 12% en salud y del 32% en gobierno y sociedad civil.

En lo que respecta a los subsectores gobierno y sociedad civil (con la codificación 150) y educación para el desarrollo (codificación 998/99820), destaca la relativa estabilidad en los porcentajes de esta última (del 7 al 10% del total, para los dos periodos de expansión y caída) y una ligera tendencia creciente del sub-sector “gobierno y sociedad”, en donde algunas comunidades autónomas están realizando un esfuerzo notable (como por ejemplo, Euskadi, con un 30%). A continuación, presentamos los montos totales y porcentuales destinados a ambos sub-sectores en el periodo 2007-2011 para las 17 comunidades autónomas y las entidades locales.

Teniendo en cuenta que la pregunta que da origen a este cuaderno es la posibilidad de que la cooperación descentralizada española se especialice en el apoyo a la descentralización, se ha considerado oportuno hacer un zoom al sector gobierno y sociedad civil, ya que se supone que los proyectos de apoyo a la descentralización estarán codificados en dicho sector.



**Tabla 3. Trayectoria de la cooperación descentralizada en dos sectores de actividad (2007-2011)\***

		2007	%	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%
Andalucía	GSC	8.044.801	10	11.814.773	12	17.478.107	18	11.030.755	14	899.759	6
	EPD	3.570.409	4	4.138.850	4	6.177.377	6	9.091.068	11	5.944.759	41
	Total	81.798.541		96.775.351		99.333.442		80.656.809		14.588.908	
Aragón	GSC	718.152	9	619.771	6	1.173.713	11	881.288	8	675.530	10
	EPD	795.482	10	837.048	9	943.176	9	1.005.186	9	696.412	10
	Total	8.008.170		9.610.565		10.603.015		11.260.180		6.902.553	
Asturias	GSC	1.164.000	9	1.380.668	12	1.809.277	16	1.654.536	14	2.088.193	18
	EPD	980.000	8	504.000	4	806.336	7	1.112.256	9	1.070.827	9
	Total	12.938.623		11.776.201		11.325.801		12.149.189		11.374.076	
Balears	GSC	615.917	4	1.315.558	8	1.239.108	8	1.183.846	12	0	0
	EPD	1.044.856	6	864.803	6	1.093.727	7	875.666	9	97.146	6
	Total	16.414.377		15.594.107		14.924.160		9.867.813		1.659.926	
Canarias	GSC	721.160	4	849.773	5	306.745	2	604.192	5	338.700	14
	EPD	737.545	4	512.956	3	329.558	2	28.000	0	6.000	0
	Total	17.778.637		18.746.030		16.225.134		12.050.300		2.403.002	
Cantabria	GSC	469.611	9	445.481	9	408.996	7	0	0	561.372	14
	EPD	692.343	13	919.754	18	968.632	17	1.111.039	54	233.709	6
	Total	5.469.245		5.116.708		5.850.388		2.039.289		3.933.283	
Cataluña	GSC	8.004.176	14	11.361.096	18	10.212.745	18	13.370.848	24	5.469.718	17
	EPD	7.650.403	13	7.445.017	12	8.075.492	14	8.547.087	15	6.560.928	20
	Total	57.660.748		62.827.889		57.301.759		56.734.335		33.005.358	
Castilla La Mancha	GSC	4.259.061	12	3.287.691	8	4.321.540	9	3.851.535	10	0	0
	EPD	1.316.680	4	2.504.233	6	2.893.932	6	2.688.602	7	0	0
	Total	36.218.580		40.341.400		46.390.370		38.125.839		356.043	
Castilla León	GSC	840.289	6	201.447	2	500.171	4	320.750	3	292.887	3
	EPD	437.075	3	587.364	6	1.178.735	10	781.497	7	912.668	10
	Total	13.114.683		10.333.747		11.886.118		10.514.280		9.154.381	

\* Los dos sectores de actividad que se estudian en esta tabla son: Gobierno y Sociedad Civil (GSC) y Educación para el Desarrollo (EPD).

		2007	%	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%
Extremadura	GSC	615.677	6	1.070.802	12	1.649.006	12	1.441.244	10	1.276.161	14
	EPD	1.083.607	11	1.439.904	16	1.306.360	9	1.447.785	10	1.195.925	13
	Total	9.897.984		9.087.860		13.774.550		14.396.489		9.166.574	
Galicia	GSC	761.355	7	719.830	7	950.475	8	358.150	3	285.501	4
	EPD	775.133	7	650.733	7	884.429	7	457.711	4	687.858	10
	Total	10.703.097		9.873.774		12.289.957		10.748.153		7.000.733	
La Rioja	GSC	169.000	4	115.400	3	158.000	4	255.657	6	65.015	2
	EPD	471.836	11	544.316	13	457.475	12	464.610	11	465.093	15
	Total	4.436.818		4.078.224		3.866.889		4.224.228		3.180.134	
Madrid	GSC	2.848.827	9	7.473.128	19	7.039.966	18	5.262.228	15	895.935	8
	EPD	2.788.705	9	3.036.665	8	1.934.257	5	2.249.484	6	982.203	9
	Total	30.973.098		38.979.100		38.078.638		35.836.242		10.650.489	
Murcia	GSC	554.319	11	243.556	5	486.072	10	107.319	5	0	0
	EPD	179.950	4	213.907	4	204.669	4	12.000	1	16.050	7
	Total	5.121.307		5.130.756		4.744.959		2.188.329		246.305	
Navarra	GSC	2.148.307	11	2.665.598	13	3.340.116	16	2.857.899	14	2.566.644	14
	EpD	971.186	5	1.238.081	6	1.160.699	6	1.331.852	6	668.872	4
	Total	19.017.170		20.699.796		20.649.818		20.508.760		18.263.294	
País Vasco	GSC	8.746.654	30	9.906.952	24	10.324.739	26	14.457.351	33	11.817.219	26
	EpD	2.530.628	9	4.683.794	11	3.598.887	9	3.534.848	8	2.667.204	6
	Total	29.379.900		40.837.201		39.649.544		44.352.387		44.916.683	
Valencia	GSC	1.723.943	6	6.420.107	10	3.437.113	9	3.242.833	14	1.434.177	10
	EpD	1.981.926	6	4.341.165	7	3.034.484	8	3.088.441	13	2.074.928	14
	Total	30.629.358		64.815.651		39.143.379		23.241.013		15.048.562	
Entidades Locales	GSC	12.267.632	10	11.481.540	8	21.202.791	14	17.338.321	14	17.015.576	18
	EpD	6.345.043	5	8.860.290	6	11.378.617	8	12.240.856	10	9.562.948	10
	Total	121.499.227		148.775.501		147.182.837		121.391.523		95.291.534	

Fuente: ALBOAN. Elaboración propia, a partir de documentos de seguimientos PACI 2008, 2009, 2010, 2011.

¿Se puede concluir a partir de estos porcentajes que la cooperación descentralizada puede especializarse en el apoyo a la descentralización?

Difícilmente. Los datos se sostienen sobre bases demasiado precarias: la codificación de los proyectos no nos permiten hablar sobre calidad, niveles de armonización y alineamiento con prioridades locales, continuidad de la presencia en el terreno y acumulación de experiencia y conocimiento en un determinado sector y sub-sector. Los datos sólo nos permiten hablar de tendencias en la asignación de recursos en unos determinados sectores y sub-sectores, y en unos determinados lugares. En concreto, nos hablan de una trayectoria global de apoyo a los servicios sociales básicos (con mayor protagonismo promedio de la educación y con un ligero pero creciente protagonismo del subsector gobierno y sociedad civil). Los datos también nos hablan de un núcleo de países favoritos de la cooperación descentralizada de América Latina (especialmente Perú, pero también Guatemala y Honduras), en otro de África (especialmente Marruecos pero también la República Democrática de Congo) y en los Territorios Palestinos y la Población Saharaui.

Para explorar el potencial de la cooperación descentralizada española en el apoyo a la descentralización hemos partido de un mapa de condiciones con tres conjuntos de variables. En su conjunto, la cooperación descentralizada española destaca por su debilidad institucional, la inestabilidad en el crecimiento y caída de los fondos, el retroceso en las capacidades técnicas y humanas, el gran esfuerzo de planificación realizado en la fase de crecimiento y la incógnita con respecto a los marcos temporales de referencia para el periodo actual, y una trayectoria de hecho relativamente concentrada en un núcleo pequeño de países y en tres grandes ámbitos: los Servicios Sociales Básicos (sobre todo, educación y salud, pero un creciente apoyo al subsector gobierno y sociedad civil), el Desarrollo Productivo y la Educación para el Desarrollo. Los datos solo pueden decirnos que la inversión realizada en dichos sectores ha sido significativa y relativamente sostenida en el tiempo, pero nos impiden determinar si los proyectos codificados como gobierno y sociedad civil tiene una vinculación con la descentralización.

En un entorno claramente regresivo para las políticas de cooperación, la voluntad política y la legitimación social a favor de dichas políticas son débiles y condicionan el potencial para la especialización. Se puede atisbar cierto potencial a partir de la trayectoria de facto y el recorrido del sector en su conjunto, pero sería necesaria una exploración más en profundidad, con datos cualitativos de los proyectos en marcha, la que nos permitiría valorar con más precisión dicho potencial y ponerlo en valor frente a una sociedad y una clase política, con las que también es necesario trabajar para participar de la manera más eficaz posible en el sistema internacional de la ayuda y el desarrollo.

## 4. Conclusiones

El debate sereno sobre la especialización de la cooperación descentralizada española se ha visto eclipsado por la magnitud de los recortes y el proceso de dismantelamiento de las políticas de cooperación que se ha vivido en los últimos cinco años en todo el territorio.

Dicho debate contemplaba la posibilidad de que la cooperación descentralizada española se fuera especializando en determinados ámbitos y/o lugares, e incluía la mención explícita a una especialización en el apoyo a la descentralización. Los términos del debate fueron mejorando progresivamente, al incorporar una mayor claridad con respecto a las implicaciones de una “especialización”, y un mejor conocimiento de la complejidad intrínseca a cualquier proceso de descentralización.

Los términos de dicho debate se han visto desplazados por las posturas defensivas y las declaraciones más o menos retóricas sobre la cooperación descentralizada, en medio de una notoria confusión con respecto a las cifras de la cooperación. Queda pendiente un balance general de cómo han quedado las políticas de cooperación descentralizada después de 5 años de crisis. Es especialmente relevante aclararse con respecto al estado de las capacidades humanas y técnicas de las diferentes comunidades autónomas y entidades locales, y a unos ejercicios de planificación que han sobrepasado en muchos casos sus marcos temporales de referencia.

Desde otros ámbitos, el debate sobre la especialización de la cooperación descentralizada ha continuado enriqueciéndose con aportes variados y numerosas experiencias, destacando especialmente las aportaciones del Observatorio de

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina. Igualmente, desde la literatura específica sobre cooperación y sobre descentralización se ha profundizado en el conocimiento de la complejidad de los procesos de descentralización y del papel que han desempeñado algunas intervenciones de la cooperación (sobre todo, agencias gubernamentales de cooperación) en dichos procesos. En cualquier caso, los estudios coinciden en afirmar la naturaleza profundamente política de la descentralización, su carácter de largo alcance y la existencia de riesgos.

Tanto si se entiende apoyo a la descentralización como apoyo a un proceso de descentralización o como apoyo para la gestión descentralizada de servicios, es particularmente relevante analizar el papel que desempeña la sociedad civil, su articulación a nivel local, nacional e internacional y sus procesos de articulación, concertación y/o conflicto con los ámbitos institucionales. Consideramos particularmente necesario incorporar esta perspectiva en los estudios de carácter empírico sobre las intervenciones de cooperación descentralizada española, especialmente cuando se recopilan prácticas y experiencias asociadas a procesos de descentralización.

Relacionado con ello, consideramos necesario superar la dicotomía “cooperación directa” y “cooperación indirecta”, que actualmente predomina tanto en los discursos del sector (público y no gubernamental), como en el sistema de rendición de cuentas, y que impide visualizar las fórmulas más innovadoras y multi-actor que se están proponiendo desde ámbitos como el multilateral, pero también desde los ámbitos locales. En el anexo que se adjunta en la página 39 presentamos un ejemplo de cómo visualizar dichas fórmulas.

La trayectoria en la asignación de recursos de la cooperación descentralizada española de los últimos diez años da cuenta tanto de una importante dispersión geográfica y sectorial, pero también de una concentración clara en un núcleo de unos pocos países favoritos tanto de América Latina como África y la presencia constante de la cooperación descentralizada en los Territorios Palestinos y con la Población Saharaui. Igualmente, en lo que respecta a la especialización sectorial, es muy clara la trayectoria de inversión en el sector de la educación para el desarrollo y el predominio del sector de servicios sociales básicos y del desarrollo productivo. La lectura más pormenorizada de las series de datos por comunidad autónoma o por entidad local también permite detectar algunas trayectorias que pueden estar desvelando nichos de especialización o por lo menos inversiones

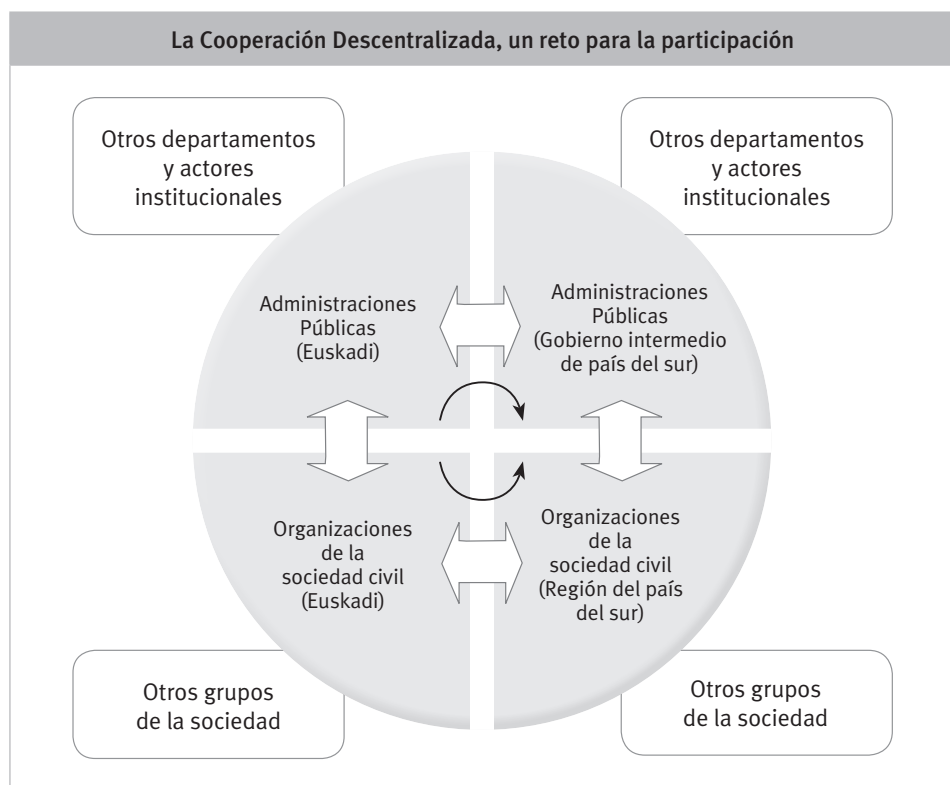
constantes en determinados sub-sectores en algunas comunidades autónomas o entidades locales. A nivel agregado, se percibe una ligera tendencia creciente en el apoyo al subsector de gobierno y sociedad civil, pero los datos de asignación de recursos no nos permiten deducir que esto pueda tener una vinculación con la descentralización.

Afirmar que la cooperación descentralizada como conjunto tiene un potencial de especialización en lo geográfico y en lo sectorial es arriesgado, pero posible. Que tiene algunas ventajas comparativas en lo individual por gobierno autonómico y /o entidad local también puede vislumbrarse, aunque de forma más desdibujada. Ahora bien, considerar que la cooperación descentralizada española tiene una especialización real, de hecho, en el apoyo a la descentralización es más complicado, tanto para el conjunto como individualmente. Existen algunos indicios en la trayectoria que podrían apuntar en dicha dirección, pero por ahora no ha habido ninguna expresión de voluntad por avanzar conjuntamente en el apoyo a la descentralización, ni en lo que podría ser una función de incidencia conjunta (como voz de los gobiernos intermedios y locales, por ejemplo) ni de cara a intervenciones en terreno o en red en esta materia. Mientras tanto, el entorno social y político se vuelve cada vez más hostil para las políticas de cooperación y se experimenta también un retroceso en los términos de un debate, por ahora interrumpido, pero igualmente pertinente.





## 5. Anexo





## 6. Referencias

- Barder, O. (2009). Beyond planning: markets and networks for better aid. Working paper 185. Washington DC: Center for Global Development.
- Barder, O. (2009). Beyond planning: markets and networks for better aid. Working paper 185. Washington DC: Center for Global Development.
- CGLU-UCLG. (2009). Decentralization and local democracy in the world: First global report by united cities and local governments 2008. Barcelona: CGLU-UCLG.
- CGLU-UCLG. (2010). Local government finance: The challenges of the 21st Century. Second global report. Barcelona: CGLU-UCLG.
- Crook, R., & Sverrisson, A. S. (2003). Does decentralization contribute to poverty reduction?. Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Faust, J., Arneth, F., Von der Gotz, N., Harbers, I., Illerhues, J., Schloms, M. C. (2008). Political fragmentation, Decentralization and Development Cooperation. Bonn: German Development Institute (DIE).
- FIIAP. (2008). España en un mundo globalizado. Ciudadanía, cohesión social e institucionalidad: construyendo gobernanza democrática. Madrid: FIIAP.
- Hankla, C. R. (2009). When is fiscal decentralization good for governance? Publius: The Journal of Federalism, 39(4), 632-650.
- Intermón-Oxfam. (2005). La realidad de la ayuda 2005-2006. Barcelona: Intermón-Oxfam.

- Malé, J. (2006). Especificidades de la cooperación descentralizada pública: Actores, contenidos y modelos. Barcelona-Montevideo: Observatorio De Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Malé, J. (2009). La cooperación descentralizada pública UE-américa latina en perspectiva: Una mirada sobre su evolución reciente. Barcelona-Montevideo: Anuario Del Observatorio De La Cooperación Descentralizada Unión Europea–América Latina.
- OCDE-DAC. (2007). DAC Peer Review: Full Report. Paris: OCDE.
- OCDE-DAC. (2011). DAC Peer Review: Full Report. Paris: OCDE.
- Prud'homme, R. (1995). On the dangers of decentralization. Policy Research Working Paper 1252. Washington DC: The World Bank.
- Villoria, M. (2008). España y la gobernanza democrática: la asistencia en construcción de institucionalidad como nicho de liderazgo de nuestra Acción Exterior, en España en un mundo globalizado. Ciudadanía, cohesión social e institucionalidad: construyendo gobernanza democrática. Madrid: FIIAP.