

Organización y Gestión en Andalucía de las Políticas Públicas de Cooperación al Desarrollo

Susana Ruiz Seisdedos

Instituto Andaluz de Administración Pública | Premios Blas Infante 2007



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN EN ANDALUCÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, en su XI Edición, en su modalidad A, “Trabajos de estudio e investigación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía que versan sobre la Organización Política y Administrativa y Análisis Sociológicos y Económicos que inciden sobre las Administraciones Públicas”

**ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN EN ANDALUCÍA DE
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COOPERACIÓN AL
DESARROLLO**

Susana Ruiz Seisdedos

Instituto Andaluz de Administración Pública

Sevilla - 2008

RUIZ SEISDEDOS, Susana
Organización y gestión en Andalucía de las políticas públicas de cooperación
al desarrollo / Susana Ruiz Seisdedos
Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008
155 p. ; 24 cm. – (Estudios)
D.L. SE-3586-2008
I.S.B.N. 978-84-8333-418-8

Cooperación internacional . – Política exterior . – Ayuda pública . – Andalucía
Instituto Andaluz de Administración Pública .

331.232(460.35)

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O
PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL
TITULAR DEL COPYRIGHT

TÍTULO: ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN EN ANDALUCÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
COOPERACIÓN AL DESARROLLO

AUTORA: Susana Ruiz Seisdedos

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias
de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.

ISBN: 978-84-8333-418-8

Depósito Legal: SE-3586-2008

*A las gentes del Norte y del Sur que se levantan cada día
con la esperanza puesta en un mundo mejor*

*A los que se acuestan cada noche satisfechos porque han
puesto un granito de arena para conseguirlo*

A mis padres y a mi hermana

| ÍNDICE

PRÓLOGO	11
GLOSARIO DE ACRÓNIMOS	17
1. INTRODUCCIÓN Y DELIMITACIÓN CONCEPTUAL	19
2. ALGUNAS APORTACIONES METODOLÓGICAS	25
2.1. El análisis de políticas públicas	26
2.2. El proceso de descentralización y su influencia en las políticas públicas ...	28
2.3. Las relaciones entre actores	32
2.3.1. Las relaciones intergubernamentales	32
2.3.2. El actor no gubernamental	37
3. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA: FASES, CARACTERES Y ACTORES	41
3.1. El nacimiento de la cooperación descentralizada	41
3.2. Elaboración y diseño de una política pública	46
3.2.1. Los actores gubernamentales	49
– Las Comunidades Autónomas	49
– Los Entes Locales	51
3.3. La ejecución de la cooperación descentralizada: los recursos financieros y organizacionales	55

3.3.1. El presupuesto destinado a cooperación	55
3.3.2. Recursos humanos y organizacionales	62
3.3.3. Las prioridades geográficas y sectoriales	68
–Las Comunidades Autónomas	69
–Los Entes Locales	72
3.3.4. Modalidades de gestión	76
–La cooperación directa	77
–La cooperación indirecta	78
–Otros instrumentos de cooperación	80
4. LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN ANDALUCÍA	83
4.1. La Junta de Andalucía	85
4.1.1. Origen e historia	85
4.1.2. Evolución presupuestaria	89
4.1.3. Estructura institucional y normativa	91
4.1.4. Modalidades de gestión y prioridades	99
4.2. Los entes locales andaluces: el Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional	108
4.2.1. Modalidades de gestión y prioridades	115
4.2.2. El problema del impago en la cooperación municipal	117
4.3. Las relaciones intergubernamentales en Andalucía	119
4.4. El actor no gubernamental: la Coordinadora Andaluza de ONGDs	123
5. ALGUNAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN	129
6. BIBLIOGRAFÍA	137
ÍNDICE DE TABLAS	151
ÍNDICE DE GRÁFICOS	153
ÍNDICE DE CUADROS	155

| PRÓLOGO

Globalización, multiculturalidad, comercio justo, desarrollo sostenible, educación para la paz, voluntariado, acción humanitaria, cooperación al desarrollo, cooperación descentralizada... estos son conceptos y procesos en los que la acción política del siglo XXI comienza a dar respuestas institucionales a nuevos escenarios sociales y económicos, y en los que las demandas de la sociedad civil se articulan sobre lógicas de relativa novedad. Hasta hace tan sólo 30 años estos ámbitos conceptuales y de acción política estaban si no ausentes, sí marginales en las agendas institucionales y de los programas políticos. El fenómeno de la desigualdad y de la exclusión global, fundamento de la aparición de las políticas de cooperación, ha sido el núcleo de preocupación de reflexión social crítica desde sus primeras formulaciones. Sin embargo, en el desarrollo de las ciencias sociales del siglo pasado, ni la teoría normativa ni el empirismo behaviorista habían incorporado, ni se habían percatado, con la suficiente profundidad, de la relevancia que para el estudio de la política iba a tener en el último tercio del siglo pasado una realidad secularmente analizada y tan permanentemente denunciada como la desigualdad social. Desigualdades que han traspasado las denuncias del internacionalismo marxista para convertirse en problemas locales bajo los blindajes de los Estados, reforzados en la segunda mitad del siglo XX con los procesos de descolonización acaecidos sobre todo en Asia y África y la crónica debilidad institucional de los Estados Latinoamericanos.

Desde Marx o Saint Simont hasta Foucault o Habermas, pasando por científicos “homologados” de la política como Easton, Rokkan o Duverger, no percibieron la dimensión y profundidad de los cambios sociales que iban a derivar en las nuevas políticas. Habría que acudir a Ingelhart para situar en el último tercio del

siglo pasado los primeros anuncios de cambio en los tradicionales paradigmas culturalistas.

La implantación en las agendas nacionales de las actuaciones de políticas públicas de cooperación hay que situarla en el contexto temporal de la segunda mitad del siglo XX, coincidiendo con el desarrollo de las políticas propias del Estado de Bienestar.

Para proveernos de un adecuado mapa de referencias desde el que desplegar acciones ciertas de futuro no estaría de más recordar que el Estado de bienestar se asentó en la posguerra sobre la base de un tipo de acuerdo social global históricamente constructivo, que pretendía reforzar la legitimidad del sistema reduciendo las incertidumbres de los ciudadanos ante riesgos eventuales (enfermedad, desempleo...), garantizando la estabilidad social mediante el reconocimiento y protección de los derechos sociales y creando las condiciones para el mantenimiento de un modelo de producción y consumo de masas (educación, sanidad y mantenimiento de rentas). En este acuerdo social resalta la fuerte presencia del estado como proveedor de servicios sociales.

Hoy en día como ya se ha señalado anteriormente, el espacio nacional sigue siendo el ámbito geográfico de las instituciones del Estado del Bienestar, pero está abierta la interrogante del papel que acabará jugando el espacio europeo en el contexto de la globalización.

Actualmente existen claras diferencias en los modelos de estado de bienestar de los países de la UE y está abierta la cuestión de si la UE favorecerá o no la convergencia entre ellos, cuestión que además ha adquirido nuevas dimensiones con la incorporación de terceros países hasta conformar la Europa de los 27 y que parten con unas situaciones socioeconómicas aun muy distantes de la media europea (la Europa ampliada ha supuesto la incorporación de un tercio más de territorio y de población y de sólo un 8% más de renta).

El acuerdo histórico se ha visto erosionado por la crisis económica, el aumento del desempleo y las limitaciones económicas del Estado para mantener no sólo el crecimiento sino incluso el nivel de prestaciones preexistentes. En definitiva, el problema acuñado como crisis fiscal del estado del bienestar que ya nos adelantara O'Connor con su conocido trabajo *La crisis fiscal del Estado*, puede estar haciendo ahora que todos los países estén revisando sus políticas sociales para adaptarlas a las limitaciones económicas.

En este contexto asistimos a una creciente crítica, unas veces interesante (en cuanto marco para la reflexión crítica) otras interesada (en cuanto alegato ideológico neoliberal), al Estado como proveedor de servicios basada en las disfunciones de la burocratización, la falta de atención personalizada, la ineficiencia y hasta el despilfarro en la gestión de los servicios que presta. En definitiva, está abierto el debate sobre la eficacia de los poderes públicos como proveedores directos de servicios de este tipo.

No obstante, pese a esta intervención estatal, la sociedad ha seguido desempeñando en todo este tiempo un papel importante como proveedora de servicios. Esto ha abierto el debate sobre la aplicación del principio de subsidiaridad en la prestación de los servicios. En cualquier caso, cada vez se abre paso con más fuerza la aceptación de un Estado del Bienestar basado en la participación plural de distintas instituciones públicas y privadas en la prestación de los servicios sociales, en el que el Estado sería el garante de la igualdad, universalidad y financiación de las prestaciones y otras organizaciones lo serían de la gestión y prestación de los servicios.

Si algo resume de manera definitiva en que debe de asentarse la naturaleza del Estado de bienestar habría que decir con el Premio Nobel **Amartya Sen** que *esta consiste en ofrecer algún tipo de protección a las personas que sin la ayuda del Estado puede que no sean capaces de tener una vida mínimamente aceptable, según los criterios de la sociedad moderna, sobretudo la Europa moderna.*

La superación de las barreras estatales en las intervenciones sociales de los Estados para lograr esa *vida mínimamente aceptable* de las personas, con independencia de su adscripción nacional o estatal nos hacen replantear los límites del concepto mismo de Estado de Bienestar y de la legitimidad de las actuaciones limitadas a uso exclusivamente doméstico.

Paralelamente a la globalización económica, cada vez son más las voces que reclaman una globalización de las políticas del Estado del Bienestar que cuando menos, para muchos casos, pudieran hacer efectivo el Estado de subsistencia. La reciente reunión de junio de 2008 promovida por Naciones Unidas –por la FAO– para la lucha contra el hambre en el mundo y sus tibias resoluciones pueden ser muestra del reto al que hoy en día se enfrenta la sociedad mundial.

Un nuevo instrumento para una nueva política pública despierta un inusitado interés a nivel internacional, pero al mismo tiempo es causante de las mayores frustraciones en las conciencias mundiales. Sólo con la toma de conciencia

sobre la misma se puede hablar de frustración, cuando no se está en la agenda no hay lugar al desencanto. Así sentenciaba Jean Jacques Gabas a principios de este siglo cuando iniciaba su trabajo sobre los interrogantes de la cooperación Norte-Sur, con el siguiente enunciado: *la coopération internationale es certainement le sujet qui, au cours de la seconde moitié du XX siècle, aura fait naître plus d'espoir mais aussi le plus de deception*¹.

Son por tanto las nuevas políticas de cooperación las que desde una óptica de las intervenciones estatales en la lógica de las políticas del bienestar generan la sensación de frustración ante la ineficacia global de las mismas para resolver problemas mundiales en algunos casos ya de carácter crónico.

El caso español no podía ser una excepción en este contexto internacional. La progresiva atención que a las mismas se ha prestado en nuestro país está en sintonía con la reciente transmutación española de su consideración de país receptor de las ayudas al desarrollo a situarse a la cabeza de los países donantes tanto en números absolutos como en relativos según los respectivos PIB.

Además en el caso español, se suma la especial conformación territorial del poder que hace de nuestra experiencia un modelo singular de la cooperación descentralizada. El análisis multinivel y de las relaciones intergubernamentales se hace imprescindible hoy en el estudio de la política española. En este contexto las políticas de cooperación al desarrollo no podían ser una excepción. Sin embargo este modelo de análisis no había sido desarrollado en el campo de la cooperación internacional al desarrollo llevada a cabo por los distintos ámbitos gubernamentales de la política española. El trabajo de la Profesora Susana Ruiz Seisdedos es a este respecto una aportación de extremo valor no sólo por la política pública en la que centra, sino por el análisis multinivel que lleva a cabo.

El objeto de estudio al que se enfrenta la autora en este estudio no sólo es novedoso, por tanto, en la práctica, si no también en el ámbito de las investigaciones académicas. En apenas unos años ha comenzado a gestarse y se ha desarrollado una nueva política pública en nuestro país, un nuevo enfoque que complementa la política que desde el ámbito estatal se desarrolla: el de los gobiernos locales y autonómicos. Su objetivo general se centra pues en el análisis y estudio de las políticas públicas de cooperación al desarrollo de los entes locales y autonómicos españoles, centrándose en los municipios andaluces y con un estudio pormenorizado de tres municipios: Córdoba, Granada y Jaén. A través de ellos

¹ Jean Jacques Gabas (2002): *Nord-Sud: l'impossible coopération?*. Presses de Sciences Po (Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques). Paris, 2002. Pág. 7.

la autora logra establecer diferentes tipos de *estilos de las políticas públicas de cooperación* sobre la base ideológica de sus equipos de gobiernos y sobre otra serie de indicadores que conformarán estilos singulares. De sus conclusiones extraemos la funcionalidad de las políticas de cooperación desarrolladas por los gobiernos locales, en atención a las características de la propia actuación, de su experiencia y de su necesaria relación con la desarrollada por las agencias e instituciones estatales y por los gobiernos autonómicos.

Como se ha demostrado en el análisis de otras políticas públicas en las que concurren diferentes actores multinivel y en las que participan activamente las redes de la sociedad civil, sea como usuarios, clientes o impulsores de las mismas, en las políticas de cooperación internacional la complicidad participativa de los actores sociales, en los tres niveles, pero especialmente en el local, se hace imprescindible.

No nos debe extrañar por tanto, el reconocimiento que esta tesis ha logrado con la obtención del Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, del Instituto Andaluz de Administración Pública de Andalucía en su edición de 2007 y el Premio de Investigación del Observatorio de Cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina, de la Diputación de Barcelona, se suma al unánime respaldo que recibió por el tribunal que la juzgó en julio de 2007 al otorgarle la máxima calificación de sobresaliente cum laude por unanimidad.

El diestro manejo de la teoría, del método y de las técnicas, que la Profesora Ruiz Seisdedos despliega en este trabajo, manifiesta, sin lugar a dudas, la sólida formación sobre la que descansa su quehacer, muestra de referencia a partir de este trabajo de la adecuada combinación que la Ciencia Política contemporánea debe realizar.

La adecuación previa de su formación combinada entre el mundo del Derecho y de la Ciencia Política, le ha permitido una equilibrada aproximación a un objeto de estudio de no fácil aprehensión desde una perspectiva monolítica de un campo del conocimiento. La multidisciplinariedad compensada que permea este estudio constituye uno de sus más relevantes atractivos para la investigación actual de la Ciencia Política.

Si la actualidad del objeto de este estudio lo convierten en un seguro centro de atención y de referencia académica, la permanente reformulación de estas políticas –en sus dimensiones y cuantías, en sus actores y objetivos- le obligarán a

la autora a un compromiso de continuidad en este campo. La calidad que destila este trabajo nos asegura una permanente y acertada atención sobre el desarrollo de las políticas de cooperación en un futuro inmediato con la garantía de lo que la Profesora Ruiz Seisdedos nos ha adelantado en este libro como referencia de umbral de continuidad para ella y de punto de partida necesario para el resto de la comunidad científica.

Juan Montabes Pereira
Granada, junio de 2008

| GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

AACID	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CCAA	Comunidades Autónomas
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CD	Cooperación Descentralizada
COD	Cooperación Oficial Descentralizada
CONFOCOS	Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad
CONGDE	Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de España
CONGRA	Coordinadora de ONGs de Granada
EELL	Entes locales
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
IULA	Unión Internacional de Autoridades Locales
LRBRL	Ley Reguladora de Bases del Régimen Local
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OPE	Oficina de Planificación y Evaluación
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PD	Plan Director
PMA	Países Menos Adelantados
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PVD	Países en Vías de Desarrollo
RIG	Relaciones Intergubernamentales
SECI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
UCCI	Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas
UIM	Unión Iberoamericana de Municipalistas

1 | INTRODUCCIÓN Y DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

La investigación que se presenta se centra en el estudio y análisis de los avatares de una nueva política pública que despierta un inusitado interés a nivel internacional, y que en nuestra comunidad autónoma adquiere un destacado interés como es la cooperación oficial descentralizada, es decir, la llevada a cabo por los entes subestatales.

En este sentido, la descentralización político-administrativa que caracteriza en la actualidad a nuestro país y que se fraguó a partir de la Constitución Española de 1978 supuso la ruptura con el centralismo de la época inmediatamente precedente. A pesar de la indefinición y ambigüedad de la estructura territorial, en especial en lo concerniente a las comunidades autónomas, lo cierto es que, en poco tiempo, el entramado autonómico se extendió por todo el territorio español y las regiones fueron adquiriendo rápidamente nuevas competencias. La necesidad de las comunidades, pero también de los entes locales, de aumentar su prestigio y poder les ha hecho asumir competencias en materias nunca imaginadas. En esa situación, una de las cuestiones más apetecidas ha sido poseer recursos y ejecutar políticas más allá de las fronteras del Estado-Nación y con escasa sujeción al mismo. A este respecto, la ejecución de una política pública como la de “cooperación al desarrollo” les ha permitido ensanchar sus competencias y hacerlo fuera de nuestras fronteras. Sin embargo, la cooperación al desarrollo no es una política más dentro del entramado acciones públicas. Se trata de una acción que posee un plus de legitimidad a los ojos del ciudadano pues supone ejercer la solidaridad con los pueblos más pobres del planeta. Esto ha permitido que a pesar de algunas dificultades iniciales¹ los entes subestatales hayan po-

¹ Para una información más detallada de las dificultades iniciales, véase: RUIZ SEISDEDOS, S. y BLÁZQUEZ VILAPLANA, B. 2005.

dido efectuar tales acciones y que hoy sean reconocidas tanto a nivel nacional (artículo 20 de la *Ley 23/1998, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*) como internacional por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, en adelante CAD-OCDE².

La cooperación al desarrollo ejecutada desde instancias descentralizadas no es una competencia más, si no que se configura como una política que pretende huir de los encorsetamientos y errores de la cooperación entre Estados, centrándose en las comunidades de base y en el concepto de co-responsabilidad. Además posee una serie de virtualidades que hacen de ella una política en la que el encuentro entre el Norte y el Sur se hace en condiciones de igualdad.

Esta política pública destaca por la importancia cuantitativa y cualitativa de la misma. Hoy, después de su momento de máxima efervescencia, a partir de 1994, tenemos elementos de juicio para efectuar un análisis crítico de la misma con una metodología propia de la Ciencia Política y de la Administración, que nos permitirá ahondar en los aspectos de organización política y administrativa más destacados en nuestra comunidad autónoma.

Nuestro trabajo de investigación permite el acercamiento a dicha política pública desde la metodología del *policy analysis*, con el propósito de conocer en mayor profundidad cómo se configura la misma, siendo nuestra comunidad autónoma y los diversos agentes que la realizan objeto de un especial seguimiento y análisis.

Para analizar las transformaciones de la política de cooperación internacional al desarrollo de los entes descentralizados en Andalucía son varios los temas en que nos hemos ido centrando, pero con un hilo argumental: el análisis de políticas públicas. Tal y como destaca Dye (1980) el análisis de políticas públicas debe averiguar qué hace el gobierno, por qué lo hace y qué diferencia lo que hace. En este sentido, hay tres tareas separadas pero interrelacionadas, describir la política pública, determinar sus causas y señalar sus consecuencias.

² La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico es una organización internacional intergubernamental que reúne a los países más industrializados. Dentro de la OCDE, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es el órgano especializado en el que se establecen las principales directrices de la política de cooperación para sus países miembros. Creado en 1961, es un organismo de ayuda al desarrollo, un foro de intercambio de ideas respecto a cuestiones como el volumen, condiciones, modalidades y reparto de la ayuda al desarrollo. El CAD realiza recomendaciones que, aunque no tienen un carácter vinculante, están dotadas de una gran fuerza moral. De esta manera constituye el órgano de mayor autoridad a la hora de fijar los criterios de la cooperación al desarrollo.

El trabajo presentado supone una de las escasas, por no decir inexistentes, investigaciones sobre la labor que realiza la Administración Pública autonómica y local andaluza y que ahonda en los elementos de gestión y organización. Uno de las más importantes dificultades ha sido la escasez y discordancia de las cifras oficiales sobre los recursos destinados y la escasa bibliografía. A este respecto, la investigación que se presenta pertenece a los estudios de carácter explicativo aunque puede tener consecuencias para la actuación pública.

La cooperación descentralizada en España surgió a inicios de los ochenta de manera fragmentaria y difusa. Sin embargo, es a partir de 1994 cuando empieza a adquirir unos matices que la hacen ser digna de atención, no solamente a nivel nacional, sino también internacional. Desde ese año la misma, debido, principalmente, a la presión ejercida por el Movimiento 0,7, empieza a adquirir carta de naturaleza y a desarrollarse e implementarse por todo el Estado español. La importancia cuantitativa (representa entorno al 15% de la Ayuda Oficial al Desarrollo³ del Estado español) y cualitativa (por los caracteres de proximidad a los ciudadanos y de corresponsabilidad Norte-Sur) es muy destacada. A lo largo de los algo más de diez años de existencia de esta política pública, lo cierto es que se ha ido configurando con una serie de caracteres, tales como el elevado porcentaje de ejecución indirecta a través de ONGDs (alrededor del 80%), la prioridad por América Latina y por proyectos de infraestructuras sociales o la debilidad del marco legal y la volatilidad presupuestaria.

Respecto a las relaciones intergubernamentales (en adelante, RIG), la incorporación a la agenda institucional de los distintos niveles de gobierno (nacional, autonómico y local) de la cooperación al desarrollo nos plantea la posible coordinación o colaboración entre los mismos. Nos va a interesar observar en qué medida el nuevo diseño de la política de cooperación al desarrollo mantienen un elevado grado de consenso sobre objetivos, contenidos y criterios básicos, qué líneas de

³ La Ayuda Oficial al Desarrollo (en adelante, AOD) es un tipo especial de ayuda al desarrollo que se caracteriza por tener origen público y por responder a unas características. Siguiendo al CAD de la OCDE podemos decir que AOD está constituida por *“los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, y que en cada operación satisface las siguientes condiciones:*

- *Tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo y,*
- *Son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos un 25%”* (Gómez Galán y Sanahuja, 1999: 19).

De esta definición del CAD podemos extraer tres criterios que debe satisfacer cualquier partida que quiera ser computada como AOD: destino de la ayuda (finalidad de desarrollo social y económico), condiciones de concesionalidad (en los créditos el elemento de concesionalidad se calcula conforme a criterios establecido por la OCDE sobre el tipo de interés, el periodo de gracia y el plazo de amortización) y el estatus del país beneficiario (debe ser un país en desarrollo).

tensión se vislumbran, en qué medida los niveles subnacionales se ven afectados por la actuación del gobierno central o si existen canales institucionales sólidos para participar en la adopción de las decisiones. Debemos ser conscientes que si la política no presenta caracteres homogéneos en todo el territorio ni en todos los niveles territoriales, la consecuencia es que el diseño de las acciones será particular lo que puede conllevar ineficacia y solapamiento y limitar la aplicación de diseños de intervención estandarizados (Wright, 1997).

En la actualidad, los retos a los cuales hace frente este enfoque son cada vez mayores, la necesidad de encontrar vías de acuerdo con el resto de entidades territoriales para la armonización de una política de cooperación al desarrollo dentro del Estado español que sea eficaz, evite solapamientos o huya de los microproyectos con escaso impacto, son algunos de los más destacados.

Por otra parte, será fundamental atender al enfoque de democracia participativa en esta acción pública, junto a la importancia del entorno social organizado, que como grupos de presión se muestran como decisivos en el *public policy-making*, ya que nos pueden ayudar a discernir y explicar cómo y por qué se realizan las políticas públicas.

Antes de continuar, nos parece importante destacar que la cooperación descentralizada es hoy en día y cada vez más, un término que se usa con cierta frecuencia y cuyo estudio aparece obligado si nos acercamos al análisis de la cooperación española. A pesar de la importancia que va adquiriendo, los contornos de la misma se muestran todavía difusos. En este ámbito aún persisten ambigüedades e imprecisiones por lo que se debemos establecer y delimitar qué entendemos a lo largo de esta investigación por “*cooperación descentralizada*” o “*cooperación al desarrollo descentralizada*”.

El término de Cooperación Descentralizada ofrece hoy en día todavía dudas a quienes lo manejan acerca de su correcto uso y definición tanto en el ámbito europeo (Convención de Lomé IV) como en el español. Con carácter general, podemos decir que en un primer momento coexistieron dos concepciones, una más amplia y otra más restringida (Dubois, 2000a). El concepto más amplio es el utilizado, entre otros, por la Comisión Europea, y hace referencia a un enfoque de cooperación más horizontal y participativo, protagonizado por cualquier tipo de agente distinto del estatal e incluiría, por tanto, a organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), ayuntamientos, gobiernos autonómicos, empresas, universidades y cualesquiera otros actores no estatales vinculados a las sociedades civiles del Norte y del Sur. En el ámbito europeo, la cooperación

descentralizada se concibe, por encima de que el agente que gestiona los recursos sea una institución u organismo no gubernamental, en la manera cómo se gestionan estos recursos, y por tanto, en cómo se llevan a la práctica las acciones de cooperación sobre el terreno. Se caracteriza por su voluntad de participar en proyectos de desarrollo humano y sostenible de los pueblos, en los que la participación popular sea un elemento central.

Sin embargo, en España, la cooperación descentralizada sería aquella que surge de entes públicos no estatales, aunque en ese caso se suele emplear el adjetivo “oficial”, para no crear dudas al respecto. De todos modos y aunque la cuestión no esté hoy en día claramente determinada, para nosotros la Cooperación Descentralizada o Cooperación Oficial Descentralizada (en adelante COD) se define como aquella clase de cooperación que realizan o promueven los poderes descentralizados o locales, es decir, los ayuntamientos, diputaciones provinciales y gobiernos autonómicos, exclusivamente, ya sea de modo directo (esto es, a través de una ejecución propia de sus proyectos) o indirecto acudiendo para la gestión de los proyectos a las entidades de la sociedad civil, como son las ONGD’s, fundaciones, asociaciones juveniles, organizaciones de mujeres, universidades, centros de investigación, partidos políticos y sindicatos.

El problema principal es que esta definición dejaría la cooperación oficial descentralizada siendo una cooperación similar a la estatal con la única diferencia del ente o agente donante pero lo cierto es que desde sus inicios y aun hoy en día para los municipios y comunidades autónomas que realmente creen en ella, es algo más que eso, “...dicho concepto no tan sólo se refiere a quién gestiona qué, sino al cómo, es decir a la manera en que éste se concibe y, por tanto, se lleva a la práctica sobre el terreno...” (AA. VV. 2000: 16). Por lo tanto, la cooperación descentralizada debe ser importante no sólo entendida en términos de volumen económico si no, y principalmente, en la posibilidad de crear puentes y relaciones entre culturas, grupos y comunidades. La COD tiene un fuerte carácter local o territorial y en ella prima la participación de todos los agentes que están implicados en este proceso, pero este planteamiento no es sustitutorio del tradicional (la cooperación promovida por los gobiernos) sino complementario. Se caracteriza por la procedencia de los fondos, por su voluntad de participar en proyectos de desarrollo humano en los que la aportación ciudadana sea un elemento central, así como por su vocación de promover el desarrollo local y dar un impulso a las organizaciones para la colaboración ciudadana y la democracia participativa. La COD se entiende como una tarea común entre los pueblos del Norte y del Sur y exige que tanto cooperantes como beneficiarios se introduzcan en la misma.

Hoy, por lo tanto, se establece como una nueva modalidad de hacer cooperación, con sus características propias, sus innegables ventajas y sus límites y deficiencias. A pesar de las insuficiencias de este enfoque, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en el “Examen sobre la cooperación española de 1998” establece respecto a este tipo de cooperación que *«se ha incrementado de manera significativa la “ayuda descentralizada”, de las comunidades autónomas y municipios españoles y canalizada principalmente a través de ONGD, lo cual constituye una parte especialmente innovadora del esfuerzo de ayuda español. Esta dimensión del esfuerzo de ayuda español podría servir de fuente de inspiración para otros donantes»*.

Por las razones aludidas acerca de la ambigüedad del concepto y a que aunamos bajo un mismo término a comunidades autónomas y entes locales que persiguen un interés diferente, estructuran la cooperación de forma diversa, cuentan con una gran diferencia en los recursos que poseen, etc. sería adecuado utilizar otra denominación. R. Grasa apuesta por “*cooperación autonómica y local*” (Grasa, 2006), A. Dubois (2000a) habla de “*cooperación no central*”, puesto que cada gobierno autónomo o entidad municipal decide sobre sus presupuestos de modo soberano, sin que exista la intervención del gobierno central. Pero lo cierto es que todavía no existe un acuerdo entre los expertos sobre dichos términos y ello posibilita que a lo largo de esta investigación usemos el más ampliamente difundido y conocido de cooperación descentralizada (Dubois, 2000a).

Junto a la cooperación descentralizada se encuentra la cooperación municipal que forma parte de la misma. Es la que se hace desde el municipio, con todas las particularidades que ello conlleva. La cooperación que realiza el ente local puede gestionarse indirectamente a través de entidades terceras, es decir, ONGDs, o puede darse directamente entre municipios, en este último caso estaríamos ante la cooperación municipalista. Es una cooperación bilateral de ente local a ente local y se refiere en general a mecanismos e instrumentos de gestión y administración (García i Maties, 2004). A través de este tipo de cooperación los municipios españoles prestan su potencial, capacidad y conocimientos a los de otros Estados, especialmente América Latina en cuestiones de gran interés para los mismos como la asunción de nuevas competencias, la gestión de las mismas, la experiencia para el paso de un Estado centralizado a uno descentralizado, etc.

Pasemos pues, a un análisis de la metodología utilizada, para posteriormente introducirnos en el objeto de estudio. En último lugar, estudiaremos el caso andaluz, con sus matices y sus peculiaridades que lo convierten en un caso único, por diversas cuestiones.

2 | ALGUNAS APORTACIONES METODOLÓGICAS

Nuestro estudio se centra en el análisis de políticas públicas como el enfoque elegido para el estudio de esta acción pública, y de manera complementaria analizamos el papel de los distintos actores, sus interrelaciones, sus intereses y su influencia en la configuración de esta política pública y en la gestión y ejecución de la misma en nuestra comunidad autónoma. Al mismo tiempo, también prestaremos atención a los actores no gubernamentales, en la medida en que la ejecución de las políticas cada día más es gestionada por ellos. Por otra parte, el armazón metodológico permitirá aplicar el mismo esquema a cualquier otro ente o administración pública de manera que, no solamente se conozca qué se hace, sino cómo se hace y las posibles mejoras al respecto.

Nuestro interés se centra en conocer qué hacen los gobiernos, por qué y cómo (Meny y Thoening, 1992), es decir, en utilizar el *policy analysis* o análisis de políticas públicas como enfoque metodológico. Partiendo del mismo, nuestro objetivo será describir desde la perspectiva del enfoque adoptado la acción pública de la cooperación descentralizada; sin que ello nos impida de manera coyuntural en determinadas ocasiones analizar las causas que provocan su origen y señalar los efectos producidos por dicha política.

El concepto de política pública varía en función del autor que consideremos. Desde perspectivas más amplias que consideran que es “*todo lo que el gobierno decide hacer o no hacer*” (Dye, 1976: 1) o que «*Política pública es... los actos y los “no actos comprometidos” de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia*» (Meny y Thoening, 1992: 104) a conceptos más restrictivos como el de Baena del Alcázar que considera que es toda “*decisión conformadora que va acompañada de las medidas administrativas necesarias para su seguimiento y ejecución*” (Baena del Alcázar, 1996: 262). El objeto de este

trabajo no es realizar un recorrido por las diversas definiciones dadas al concepto política pública, si bien consideramos que por la misma debemos entender no solamente las decisiones de los poderes públicos si no también la toma de decisiones que conllevan a la inacción, por cuanto supone una toma de decisión y un hacer, en este caso de inactividad.

2.1. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nosotros realizamos el estudio de la política según las fases en las que tradicionalmente se divide. A pesar de la evolución de este enfoque metodológico, lo cierto es que considerar y estudiar el mismo como un proceso dividido en fases o etapas sigue vigente desde finales de los cincuenta, con autores como Lasswell, Rose o Jun (Pérez Sánchez, M. 2006). Desde entonces, y con pequeños matices casi todos los autores especialistas se basan en el mencionado modelo existiendo sutiles diferencias entre ellos. Las etapas que conforman dicho proceso pueden, por lo tanto, variar según los autores pero todos ellos se muestran de acuerdo en una serie de elementos clave: proceso cíclico, retroalimentado, interconexión entre las fases, y la existencia de 4 o 5 etapas, a saber: identificación del problema y entrada en la agenda, toma de decisiones y diseño de la política, ejecución y evaluación⁴.

La primera de las etapas, la determinación de los problemas que entran en la agenda supone el estudio del proceso de *agenda-setting* y el análisis de cómo los problemas son definidos y formulados (Jones, 1984). Nosotros nos centraremos en estudiar, en primer lugar, por qué el problema del subdesarrollo entra en la agenda de los poderes públicos. En este sentido será fundamental el papel y la influencia de los grupos de presión en el *policy process* concreto. Y junto a los grupos de presión, la influencia de los partidos políticos o los medios de comunicación, como mediadores en la relación entre reguladores y regulados y factores persuasivos en el cambio de políticas públicas. La cuestión es observar hasta que punto lo son en el ámbito autonómico y local en esta específica política pública.

⁴ Las ventajas e inconvenientes del modelo propuesto han sido puestas de manifiesto en alguna ocasión por autores como Vallés (2000) que destaca que se trata de un proceso continuo y dinámico donde se produce la interrelación entre las fases y actores intervinientes, sin que éstas sean compartimentos estancos entre sí, permitiendo la retroalimentación. Las desventajas, provienen de considerar las etapas como un modelo predefinido e ideal y que, por tanto, no es dinámico, sino lineal.

La segunda fase es la de toma de decisiones, o si se prefiere, el diseño de la política. La cuestión es cómo se elabora una acción pública, qué criterios se siguen para seleccionar la alternativa a ejecutar, etc. Posteriormente, se contesta a la que da pregunta ¿qué hacen los gobiernos? La cual no es simple ni obvia. Una de las opciones es estudiar los gastos y la regulación existente como una forma de determinar la acción pública (Chandler y William, 1979). Investigar los gastos y la regulación a lo largo del tiempo puede revelar direcciones y cambios en las prioridades de los *policy-makers* o decisores. En este sentido, en el ámbito subestatal y especialmente en el local es una constante hablar de problemas de financiación de las arcas públicas, pero no debemos olvidar que la limitación de los recursos no es sinónimo de falta de libertad de movimientos pero sí implica políticas menos flexibles y más limitadas en sus opciones. Serán estos los datos analizados en el estudio de caso de nuestra región. Pero no olvidemos que también es importante la burocracia, la importancia del experto, la regulación, etc.

A este respecto, en todo proceso político son varios los actores implicados, cada uno con sus propios intereses y lógicas de actuación. Las instituciones políticas serán las que determinen quién y cómo participa en el proceso, puesto que ninguna institución o arena de *decision-making* es neutral. Las intervenciones en la cooperación al desarrollo descentralizada serán de los tres niveles territoriales y del actor no gubernamental. Desde esta misma perspectiva, el enfoque de redes sostiene que cada política, en el marco de la estructura de oportunidades y restricciones institucionales, genera su propio entramado de actores; y ese entramado deberá estudiarse como una de las claves de los contenidos y potenciales de implementación de cada política (Gomá y Subirats, 1999), que es lo que se llevará a cabo en la parte final de esta investigación.

En este sentido, las relaciones intergubernamentales (en adelante, RIG) aparecen como el proceso habitual de formación e implementación de las políticas públicas en España, por cuanto territorialmente nuestro país aún siendo un estado unitario tiene textura federal (Aja, 1999). La creación de políticas públicas en gobiernos multinivel son especialmente conflictivas, las relaciones entre niveles gubernamentales no son fáciles y menos cuando en nuestro país no se ha interiorizado el principio de fidelidad institucional (Moreno Fernández, 1997), es decir, evitar en la medida de lo posible la no politización de las políticas públicas. Nuestro interés se centra en el análisis de políticas públicas pero dentro de él y por la configuración de nuestro sistema de descentralización político-administrativo nos interesa analizar y estudiar quién interviene y cómo en la configuración de la política de cooperación al desarrollo en España. La complejidad de las relaciones resultantes ha traído consigo cierta descoordinación, puesta de

manifiesto incluso por instituciones internacionales, y que ha sido asumida en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI)⁵. Previsiones 2006 como un reto por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Las interrelaciones entre los actores en cada una de las fases de la política de cooperación al desarrollo nos permiten estudiar cómo se va configurando esta específica acción pública. Tal y como se establece en las líneas sucesivas, será la estructura de oportunidades, los límites de las instituciones, los recursos y estrategias de negociación de los diferentes grupos sociales los que determinarán el resultado y las decisiones (Gomá y Subirats, 1999).

Por otra parte, aunque como política pública, se genera al menos parcialmente en instituciones gubernamentales y la actuación pública es primordial, ésta no es exclusiva, puesto que en determinadas acciones públicas intervienen cada vez más un conglomerado de organizaciones privadas (Pérez Sánchez, 2006). En nuestro caso, la acción de las organizaciones del Tercer sector, y más específicamente de las ONGDs, se muestra en toda su amplitud. No en vano, participan de una u otra manera, y según la casuística, en cada una de las fases del ciclo de la política de cooperación descentralizada. Además, esta acción pública se caracteriza por un elemento cada vez más extendido en la gestión pública, la flexibilización de las formas de gestión a través de la contratación externa de los servicios a prestar. Esto supone que un tejido asociativo de ONGDs y de voluntariado se introduce e implica de manera muy significativa en la prestación de servicios (Gomá y Subirats, 1999).

2.2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y SU INFLUENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las presentes líneas se centran en el proceso de descentralización político-administrativa producido en nuestro país, pues como consecuencia de la misma surge y se configura una manera diferente de entender la cooperación al desarrollo que pretende realzar los valores de lo subestatal, no solamente en nuestro país, sino en aquellos con los que vamos a mantener relaciones de cooperación. De esta manera se establece una relación bidireccional en la que los intercambios

⁵ Los PACIs son los informes que sobre la cooperación internacional española realiza la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En los mismos se recoge el presupuesto aportado por cada uno de los actores de la cooperación en nuestro país, incluida las comunidades autónomas y algunas entidades locales, las zonas de intervención, los sectores hacia los que se dirige nuestra ayuda, etc. El PACI Previsiones es la previsión de la ayuda que realiza la Secretaría de Estado, y la ayuda efectivamente ejecutada es el PACI Seguimiento. El primero existe desde 1987 y el PACI Seguimiento desde 1989.

y los avances son positivos a ambos lados. Como resultado de estas sinergias debería de surgir un poder local renovado en sus competencias y en sus ansias de ampliación de las mismas y de contacto con su ciudadanía. Sin embargo, esto no es posible en todas las ocasiones, como lo demuestra la cooperación que se apuntala sobre ONGDs que vienen a cubrir programas típicamente municipales, debilitando, por tanto, las ya de por sí débiles estructuras del gobierno local.

El modelo de estructura territorial incide en las políticas públicas y, en este caso, los rasgos de descentralización política con matices federales de nuestro país posibilitan una cooperación al desarrollo configurada como una política novedosa y original que intenta superar las limitaciones de los enfoques de cooperación precedentes. En ella se aúna, la llegada al ámbito de la cooperación de un nuevo actor, el gobierno subestatal, por una parte, y por otra, una nueva manera de concebir las relaciones entre las partes o actores, tal y como se ha mencionado en páginas anteriores.

El artículo 2 de la Constitución Española oscila, como el resto de nuestra Norma Fundamental, entre los dos extremos, estableciendo como caracteres del Estado español, la unidad y la autonomía. Dudas e interrogantes surgen, por tanto, acerca de la delimitación formal de la estructura territorial de nuestro Estado: ¿Cuál es la configuración territorial de España? ¿Es un estado descentralizado administrativamente o es algo más? Han sido muchos los libros y artículos escritos al respecto de la especial e innovadora configuración de nuestro sistema político-territorial desde su nacimiento, evolución e instauración a partir de 1978⁶. No en vano se habla que la transición en España, no solamente fue de un sistema autoritario a uno democrático (Linz, 1978) sino también de un modelo centralizado a otro descentralizado. Nosotros pretendemos solamente poner de manifiesto las características más relevantes en la medida en que la estructura territorial del sistema político influye en la configuración de las políticas públicas y, en este caso, en la política de cooperación al desarrollo.

Aunque en los artículos preliminares de nuestra Constitución se ahonde en la imprecisión que rige todo el sistema normativo constitucional, lo cierto es que podemos afirmar que “*el Estado autonómico cuenta con elementos federales*” (Aja E. 1999: 23). Nosotros no vamos a hablar de estructura cuasi federal, si no más

⁶ Entre otras publicaciones puede consultarse: AJA, E., 1999. MORENO FERNÁNDEZ, L., 1997.

bien cabría hablar de relaciones intergubernamentales pues así incluimos a los gobiernos locales⁷.

La escasa claridad de nuestro texto constitucional y, por ende, de nuestro sistema de distribución territorial de competencias deja entrever que en los albores de la configuración del mismo lo más importante era el intento de control político para no provocar descontrol social y político (en este sentido, los Pactos Autonómicos son buen ejemplo de ello)⁸. De esta manera ni siquiera los padres constituyentes tenían claro qué modelo pensaban implantar, lo fundamental era conseguir un cierto consenso. Así el modelo de organización territorial se mostraba “abierto”, complejo e irregular, era y es un proceso inconcluso que pretende conjugar la realidad plural con la unidad y, al mismo tiempo, la asimetría entre unas comunidades y otras (Ramírez, M., 2006). El Estado y las comunidades autónomas tienen las competencias reconocidas en los listados de los artículos 148 (con carácter potestativo para las regiones) y 149 (obligatorias del Estado central), a expensas de observar las asunciones realizadas en los Estatutos de Autonomía. Pero esa configuración no es cerrada ni taxativa, pues por una parte, el artículo 150.2 deja abierta la posibilidad de transferencia o delegación de nuevas competencias, y en segundo lugar, el carácter ambiguo, ya destacado, ha hecho necesaria la intervención del Tribunal Constitucional para resolver conflictos de competencias, especialmente en los primeros años del Estado autonómico. Al mismo tiempo, la descentralización en nuestro país también reconoce los hechos diferenciadores sin romper las estructuras clásicas del Estado y su integridad territorial.

Junto a ello podemos destacar varios rasgos constitutivos del modo de concurrencia de los distintos niveles, por una parte, la conflictividad intergubernamental, especialmente en los casos en el que las diversas instancias de gobierno tengan adscripciones partidistas/ideológicas diversas (Moreno Fernández, 1997)⁹. Y es que una de las características de nuestro sistema de RIG es la existencia de una marcada provisionalidad e incertidumbre o una “*escasa institucionalización de las mismas*” (Aja, E., 1999: 45). En la cultura política española no se han interiorizado la coexistencia de instancias políticas regidas por distintos

⁷ Se distingue entre federalismo y relaciones intergubernamentales, estableciendo que el primero sólo se centraría en los niveles central y autonómico y la segunda incluiría a los niveles locales (WRIGHT, 1997; MARTÍNEZ HERNÁNDEZ Y NOVO, 2002).

⁸ Para más información acerca de los intentos de planificación y control del modelo de estado territorial, principalmente a través del partido en el gobierno, Unión de Centro Democrático, puede leerse: MONTABES PÉREIRA, J. y OLVERA PORCEL, F. (2000).

⁹ En este mismo sentido, GYFORD, J. 1986.

partidos políticos, lo que se traduce en negativas de colaboración entre administraciones, por la confusión entre ideologías y políticas públicas, falta la denominada lealtad autonómica o principio de fidelidad institucional. Por otra parte, se da un excesivo protagonismo institucional en la política de cooperación al desarrollo en función del deseo de cada instancia gubernamental por incrementar políticamente su prestigio y maximizar económicamente su imagen. En el momento actual del Estado del Bienestar que vive España, los actores públicos no pueden dar respuesta a todas las demandas ciudadanas, y en vista de que las políticas prestadas son insuficientes priman otros factores como la calidad, eficiencia, participación ciudadana, etc. Por último, nuestro modelo tiene una importante inercia centralista, producto del acontecer histórico de España a lo largo del siglo XX, pero también, por la inexistencia de instancias horizontales de representación territorial. Las relaciones entre niveles gubernamentales son informales y la mayoría no tienen un adecuado funcionamiento. En los campos de la *public policy* aún novedosos, estos caracteres se muestran con más virulencia y los intentos de control son más claros, aunque se intentan esconder tras términos como coordinación.

Fruto de dicha descentralización, esta política presenta rasgos particulares en los distintos territorios, lo que limita la caracterización de dicha política y conlleva una elevada fragmentación y volatilidad del marco institucional de la misma.

Otra consecuencia de la descentralización es que se producen diferencias en la estructura de las oportunidades de cara a los movimientos sociales, los cuales son un baluarte fundamental del nacimiento de una política pública (Tarrow, 1997: 118): *“Desde esta perspectiva, y en la medida en que los estados centralizados tienden a engrandecerse con la destrucción de organismos intermedios y la reducción de la autonomía local, ello desincentiva la participación institucional. Por contraste, en los Estados débiles... en los que la sociedad civil y el autogobierno local son más fuertes, la participación es a la vez regular y generalizada... los estados débiles en sociedades civiles fuertes llevan a una participación abierta y a la acción colectiva convencional”*. Por lo tanto, descentralización se une a participación. La descentralización significa acercar los centros de decisión a los ciudadanos. Y desde un punto de vista teórico se puede traducir en mecanismos más transparentes, más democráticos y más rápidos y eficaces en la toma de decisiones y en la implementación.

2.3. LAS RELACIONES ENTRE ACTORES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Somos conscientes de que debemos prestar especial atención al hecho de que la política pública puede emanar de uno o varios actores públicos y privados (Meny y Thoening, 1992). Esta multiplicación de actores, principios y lógicas de actuación nos obliga a detenernos en el análisis de las relaciones intergubernamentales por el aumento de la complejidad en esta área. El estudio de las relaciones multinivel se presenta, por tanto como una necesidad, especialmente en el supuesto de estados descentralizados, en los que las políticas públicas rara vez son acciones de un solo actor institucional.

2.3.1. Las relaciones intergubernamentales

El concepto de relaciones intergubernamentales tiene su origen en Estados Unidos en la década de los años 30 y se puede definir como un “*importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todo tipo y niveles dentro del sistema federal*” (Wright, 1997: 67-68). Por lo tanto, aunque conectado con el federalismo y siguiendo a Wright, nosotros utilizaremos el término RIG por varias razones:

- El federalismo subraya las relaciones estatales-nacionales¹⁰. Por RIG entendemos las relaciones locales-nacionales, locales-estatales e interlocales.
- El federalismo se centra en el aspecto legal, mientras que el concepto de RIG trasciende el enfoque jurídico e incluye acciones y relaciones informales.
- Frente al federalismo que implica un conjunto jerárquico de relaciones de poder o de autoridad, las RIG no contiene distinciones jerárquicas de superioridad o inferioridad.
- Por último, las RIG conceden mayor importancia a las políticas públicas.

Además, tal y como se ha mencionado anteriormente, España no es un estado federal si no unitario con una fuerte descentralización político-administrativa.

Junto al concepto de RIG nos vamos a detener en los modelos o tipos ideales de relaciones que pueden darse. En este sentido, Wright (1997: 104), considera que se dan tres modelos simplificados de RIG según el tipo genérico de autoridad:

¹⁰ Debemos entender que cuando Wright habla de “naciones” en nuestro país el término más adecuado sería “comunidades autónomas”.

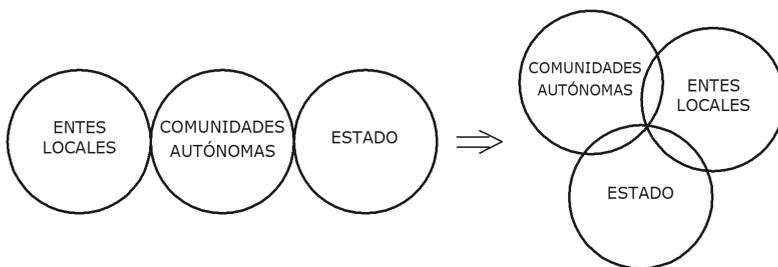
- Autoridad dominante o inclusiva (jerarquía).
- Autoridad coordinada (autonomía –límites claros y bien definidos separan a los gobiernos–).
- Autoridad igual o superpuesta (negociación).

Desde esta perspectiva se hablaría, por tanto de tres modelos:

- En primer lugar estaría el **modelo de relaciones inclusivo**, donde las relaciones vendrían marcadas por un principio de jerarquía del gobierno central sobre los otros niveles territoriales.
- En segundo lugar, el **modelo exclusivo o separado** significa que los distintos niveles de gobierno cuentan con su ámbito propio de actuación, sin necesidad de contacto con otros actores y, por tanto, donde dan pocas ocasiones para la colaboración.
- Finalmente estaría el **modelo interdependiente**, donde se combina una independencia relativa con el mantenimiento de ciertas relaciones de intercambio.

Según estas definiciones el modelo que más caracteriza las relaciones en los Estado federales sería el interdependiente. En España también sería así pero debemos de realizar una matización puesto que en él las entidades locales tendrían un ámbito de actuación independiente bastante menos amplio que el que correspondería a las comunidades autónomas y el Estado central. En las relaciones entre las CCAA y el Estado central suele ser más común la negociación, pero con los entes locales nos encontraríamos más en una relación de autoridad inclusiva.

Cuadro nº 1: Evolución de las Relaciones Intergubernamentales en la cooperación descentralizada española



Fuente: Elaboración propia a partir de Wright (:105)

En el caso concreto de la política objeto de estudio, esto es, la cooperación al desarrollo descentralizada, lo que nos interesa especialmente es en qué grado y de qué forma se produce el acceso de los actores subestatales a los centros de decisión en el nivel nacional; los instrumentos de coordinación y control utilizados para actuar en el contexto intergubernamental; y conocer las relaciones entre el personal que trabaja en estos programas, a fin de identificar si estamos ante relaciones de cooperación, de conflicto o de competencia entre diferentes niveles e intereses. Ello nos permitirá analizar si las RIG aparecen realmente como prácticas institucionales posibilitadoras de políticas públicas concertadas; pues no se puede desconocer que la tensión entre participación, aportación y dirección es uno de los principales temas de polémica en los sistemas de gobierno multinivel, que da lugar con frecuencia a desencuentros (Moreno Fernández, 1997). A pesar de que gracias a las políticas públicas los diversos niveles de gobierno están obligados al intercambio y mantener relaciones, pues tal y como dice Agranoff “*las políticas públicas vienen precisamente a unir lo que las Constituciones separan*” (Agranoff, 1992: 91).

Los foros de encuentro creados *ad hoc* para permitir un encuentro y coordinación en un marco de entendimiento entre los diferentes niveles, así como los contactos informales que nos mostrarán más precisamente las relaciones y el comportamiento entre el personal que trabaja en política de cooperación internacional serán estudiados en el área de la comunidad autónoma andaluza en las líneas siguientes.

A este respecto, la práctica de la cooperación en nuestro país nos indica que las prioridades y objetivos de la COD los establece cada ayuntamiento o comunidad autónoma, y está marcado por indicadores como la pobreza del país, la satisfacción de las necesidades básicas, en la mayoría de los casos, y también, por intereses menos relacionados con la solidaridad como los económicos y comerciales. Por lo tanto, podemos decir que la relación entre gobiernos apenas haya existido hasta hace relativamente poco. Aunque en la mayoría de los casos, los objetivos y prioridades coinciden con los del Estado central, esto no es consecuencia de relaciones entre ellos sino de intereses en las mismas zonas de intervención (Centroamérica, Países Andinos, Magreb, etc.). En un primer momento ciertas CCAA firmaron convenios de colaboración (Andalucía, Madrid) con la Agencia Española de Cooperación Internacional (en adelante, AECI). Junto a ello, otras primeras formas de participación de las entidades locales y autonómicas en el nivel central se remontan a 1991. En aquellos momentos inaugurales se trató de una participación de carácter meramente informativo, limitada a la aportación, durante el proceso de elaboración de los PACI, tanto

de los PACI Previsiones así como de los PACI Seguimiento. En la medida que el intercambio de información constituye la forma más elemental de coordinación y la premisa sobre la que descansa la misma, aquellas primeras comunicaciones significarían un ejemplo de buena práctica. Y es que compartir la información aparece como la base para la cooperación en las relaciones intergubernamentales (Wright, 1997). Sin embargo, incluso en lo que se refiere al intercambio de información persisten las deficiencias. La colaboración entre el Estado y las regiones se ha reactivado desde mediados de 2001 con la consulta previa e incluso participación de las comunidades autónomas en la celebración de las Comisiones Mixtas¹¹, aunque en general, suele depender del interés y la buena voluntad de las partes. En la actualidad se intenta avanzar en este aspecto, tal y como aparece recogido en el Plan Director 2005-2008¹² y el PACI Previsiones 2005 y 2006, en los cuales se recoge la necesidad de que tanto comunidades autónomas como entidades locales participen en los diversos instrumentos de planificación de la cooperación española.

Sobre estos precedentes es, sin duda, la *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo* la que constituye el punto fundamental. En tanto que marco normativo básico de la cooperación española, la misma establece los principios fundamentales y las líneas de la acción del conjunto de las administraciones públicas, reconociendo la capacidad de las comunidades y entes locales en esta materia, e incluyendo la primera referencia formal a la coordinación y la apelación al consenso que debe estar en la base de esta política.

En particular en el artículo 20.2 de la Ley se reconoce la capacidad que tienen las entidades subnacionales de actuar como agentes de la cooperación, pero subrayando la competencia del gobierno central para determinar los principios, objetivos y estrategias (sectoriales y por país), a los cuales habrán de someterse los otros niveles territoriales¹³, todo ello como fundamento del principio de unidad en la acción exterior del Estado.

¹¹ Las comisiones mixtas son las reuniones mantenidas entre representantes del Estado español y del Estado del Sur con el que se va a mantener una línea de ayuda. En estas reuniones se deciden cuáles serán los ejes, zonas y sectores prioritarios de la cooperación española en ese país.

¹² El Plan Director establece con carácter cuatrienal las líneas generales, objetivos y prioridades de la cooperación española.

¹³ Es decir, en sus actividades de cooperación para el desarrollo, las comunidades autónomas y las entidades locales deberían "...respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados" a propuesta e iniciativa del Gobierno.

El citado precepto proclama, igualmente, la necesidad de actuar conforme al “*principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos*”, para lo cual la Ley avanza en la línea de disponer mecanismos de coordinación y consulta, y crea en su artículo 23 la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo.

Dicha comisión es un órgano de coordinación y concertación entre los diversos agentes de la cooperación, quedando asignada al Ejecutivo la regulación y puesta en marcha de la misma. Se desarrolló por Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, por el que se regula, la composición, organización y funciones de la misma. Esta Comisión nace con el fin de convertirse en un foro de colaboración y de concertación entre las administraciones públicas que destinan recursos a la cooperación al desarrollo para lograr la más eficaz y adecuada utilización de los fondos. La composición de la Comisión se nutre de representantes de la administración del Estado, de las comunidades autónomas y de los entes locales.

Lo expuesto hasta estos momentos sugiere que en materia de cooperación internacional al desarrollo y al menos en términos generales, ya existe un marco jurídico-político para la coordinación, pero que sin embargo hace falta una mayor voluntad y un trabajo común entre los distintos niveles territoriales de gobierno. Además, tras la aprobación de las principales normas estatales en la materia, las CCAA han iniciado procesos normativos más o menos similares, lo que supone un avance en términos de homogeneización, institucionalización y organización de las administraciones públicas en cuanto a la cooperación para el desarrollo. Precisamente es en el nivel de funcionamiento práctico donde persisten las mayores deficiencias y debilidades, hasta el punto de que todos los actores coinciden –y así también se expresa el Informe de la Ponencia del Senado de 2003– en el hecho de que la Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional no ha funcionado adecuadamente y que en general el sistema ofrece un serio problema de descoordinación¹⁴.

La problemática principal es que en España, como ya se ha señalado, el consenso político, la cooperación intergubernamental y las prácticas consociacionales no se han desarrollado porque los mecanismos institucionales de encuentro se muestran inadecuados (desde las conferencias sectoriales hasta el Senado), por la judicialización de las relaciones de gobierno, por el secretismo de las prác-

¹⁴ Entrevistas mantenidas con María Luz Romero (Responsable del área de Cooperación al Desarrollo de la Federación Española de Municipios y Provincias, 17-III-2003), Alfredo Novoa (Presidente del Fondo Galego, 22-VI-2004) y Teresa Godoy (Directora de la Coordinadora Andaluza de ONGDs 18-VII-2006).

ticas bilaterales, a lo que hay que unir que no se ha interiorizado como valor político generalizado el denominado principio de fidelidad institucional, como guía de actuación gubernamental en los diferentes ámbitos territoriales de la administración pública (Moreno Fernández, 1997). También debemos ser conscientes que la extensión y el grado de conflicto probablemente variarán según la política pública (Wright, 1997) y en este caso la cooperación al desarrollo es una acción especialmente delicada por sus relaciones y puntos de contacto con las relaciones internacionales y la política exterior de un Estado.

2.3.2. El actor no gubernamental

En las líneas precedentes ya se ha señalado que el papel del actor no gubernamental, de las asociaciones que se encuadran dentro del denominado Tercer Sector, tiende a ser cada día más relevante en un mundo como el actual, en el que el Estado ha dejado de ser el único o principal actor prestador de servicios.

Dicha subcontratación provoca pérdida de control por parte de la ciudadanía pues se dispersa tanto la responsabilidad como la rendición de cuentas (Serrano Oñate, 2002). En la cooperación al desarrollo descentralizada, sin embargo, el papel del actor no gubernamental no se va a limitar a la ejecución de las acciones de cooperación, lo cual realiza en el 85-90% de las ocasiones, si no que su labor se plasma en todas y cada una de las fases de la política objeto de estudio. La acción de los poderes públicos subestatales, especialmente los locales, en este sentido tiende a circunscribirse a las siguientes acciones:

- Decidir quién interviene y cómo. Deciden quienes van a ser considerados expertos y qué límites materiales van a tener. Después se limitan a aceptar las propuestas.
- Limitación de las materias sobre las cuales decidir. En última instancia las decisiones serán corroboradas por los entes descentralizados que las hacen suyas.
- Control económico de los recursos. El mayor control sobre las subvenciones a ONGDs es de carácter económico. Hasta hace relativamente poco no se realizaban evaluaciones de impacto, sobre el terreno, etc.

Sin embargo, el paso del tiempo y la asunción de conocimientos por parte del complejo político-administrativo ha traído como consecuencia que las entidades gubernamentales vayan asumiendo nuevas competencias en este campo:

- Los gobiernos subestatales deciden cómo actuar. Es decir, se planifica qué se quiere hacer, qué principios tiene la cooperación que realizan, las prioridades geográficas y sectoriales o deciden si realizar cooperación directa. Los actores no gubernamentales se convierten en meros asesores, con un peso decisivo pero no ya fundamental. En este sentido, C. Offe considera que *“la AP (adquiere) la responsabilidad de toma de decisiones suplementarias, teniendo que decidir en qué cuestiones va a recurrir al asesoramiento científico de quiénes, y qué valor normativo va a atribuir a los resultados correspondientes”* (1998: 13).
- Creación de una estructura orgánica dónde dar cabida y reglamentar la acción no gubernamental. El nacimiento de organismos consultores en materia de cooperación, en los que participarán las ONGDs, ya como meras asesoras.
- Control no sólo económico de la actuación de las ONGDs. La práctica de las evaluaciones y de las mismas sobre el terreno se van extendiendo en el mundo local y autonómico.

Dentro de estas entidades no gubernamentales deberíamos distinguir dos sujetos que realizan acciones diferentes. En primer lugar, como formadores y conformadores de la agenda gubernamental. En esta ocasión, el actor es un Movimiento Social. Como tal, podemos encuadrarlo en las organizaciones defensoras de algún interés colectivo, público o no (*advocacy organizations*) (Real Dato, 2006). Estas organizaciones participan para que los problemas entren en la agenda gubernamental, utilizando para ello vías indirectas, fundamentalmente a través de la captación de la atención de los medios de comunicación y el impacto sobre la opinión pública. Al margen de ello, como Movimiento Social, el mismo puede estar constituido por ONGDs, por lo tanto, también podríamos hablar de que las ONGDs se convierten en ese instante no en prestadoras de servicios si no que son agentes de presión y configuración de políticas públicas (Revilla Blanco, 2002). Por otra parte, cuando se pide a la sociedad civil su inclusión en los consejos de cooperación, ésta se hace a través de ONGDs o de Movimientos Sociales institucionalizados, participando en el diseño de la política. En el momento de la ejecución, los prestadores del servicio serán las ONGDs. Como proveedora de servicios lo más destacado es que junto a nuevas formas de gestión, *“su lógica de acción contribuya realmente a la ampliación de los espacios de participación política”* (Revilla Blanco, 2002: 32). Nadie niega hoy en día que

las organizaciones del Tercer Sector posean capacidad para participar e influir en el proceso de las políticas públicas. Ello va a depender, entre otras variables de los recursos controlados por los actores, esto es de los fondos económicos, la información, los recursos humanos (el número de personas que participan y los conocimientos de las mismas), los recursos organizacionales, los posicionales (los que se derivan de la posición que un actor ocupa en relación con otros actores), el capital social, la autoridad política y la motivación de afectar a las políticas públicas (Real Dato, 2006). La información, es decir, el conocimiento experto que poseen las ONGDs es el elemento clave para entender el papel que desempeñan en la cooperación al desarrollo.

Las ventajas comparativas de la cesión por parte del Estado de la gestión y ejecución de las políticas a otras organización no públicas de su entorno procede de una pretendida mayor eficacia y eficiencia y de un mejor conocimiento de las necesidades sociales, por la cercanía a los beneficiarios (Serrano Oñate, 2002). Esta creciente participación de las ONGs en la ejecución de programas sociales es fruto del nuevo papel subordinado que juega el Estado tras la crisis del Estado del Bienestar. Su incapacidad para hacer frente a las demandas ciudadanas ha conseguido el aumento de competencias de otras instituciones. Sin embargo, el peligro de la llegada de este nuevo actor está en el carácter “no público” del mismo. Esto conlleva la privatización de los servicios, lo que supone una pérdida de control por parte de los ciudadanos sobre el prestador del mismo.

Otro problema es el grado de representatividad que tienen las ONGDs. En ese sentido, en la mayoría de las ocasiones a nivel local se recurre a la Federación Provincial de ONGDs o Coordinadora Provincial, entonces la cuestión se complica más, puesto que si no está claro a quién representan una ONGDs, el problema se traslada a la representatividad o no que posea la Coordinadora Provincial. Aunque para Serrano Oñate: “*Las ONG... basan su actuación... en la legitimidad que les da su trabajo y experiencia*” (Serrano Oñate, 2002: 85).

Dejar la cooperación descentralizada en manos de actores privados, como son las ONGDs no sólo plantea cuestiones problemáticas en el Norte, en las que ya hemos incidido sino también lo hace en los países del Sur. La denominada “onegeización” de ciertos servicios en los municipios del Sur, aumenta la fragilidad de las estructuras municipales, haciendo recaer programas propiamente municipales en actores privados.

3 | LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA: FASES, CARACTERES Y ACTORES

A continuación vamos a centrar nuestro interés en analizar los acontecimientos, hechos y variables que configuran la cooperación descentralizada en nuestro país. En primer lugar, estudiamos los factores que consideramos que han venido a influir más decididamente para que esta política pública entre a formar parte de la agenda de los poderes descentralizados españoles para después detenernos en la toma de decisiones y la ejecución de esta política pública.

En cuanto a su origen, la cooperación local y regional, en algunos casos, tiene tan larga historia como la cooperación gubernamental. La cooperación vasca y catalana se inicia durante los primeros años de la década de los ochenta y en 1986 se crea el primer Fondo que reúne y coordina la ayuda al desarrollo que prestan los municipios, el Fons Catalá. Pero no será hasta mediados de la década de los noventa cuando la cooperación descentralizada alcance unas cuotas realmente destacables en lo referente a la cantidad y la calidad de los recursos aportados.

3.1. EL NACIMIENTO DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

En primer lugar, podemos identificar algunas situaciones internacionales que vienen a potenciar la idea de la cooperación desde instancias no estatales. A inicios de la década de los ochenta tiene lugar la revolución sandinista en Nicaragua y la controversia sobre el proceso de independencia en el Sahara. Estas dos situaciones nos vienen a mostrar algunas de las ventajas con las que cuenta la cooperación oficial descentralizada pues permite establecer lazos de soli-

daridad sin tener en cuenta cuestiones diplomáticas, que hacían inviable, por ejemplo, que el gobierno español mantuviese una cooperación importante con el pueblo saharauí (contra los planteamientos marroquíes) y con la revolución nicaragüense. A la coyuntura internacional viene a sumarse la respuesta de una sociedad española que a pesar de la situación interna de nuestro país en esos años (década de los ochenta, años de inestabilidad política, social y económica) se moviliza, creándose los Comités de Solidaridad. Aun cuando estos comités consiguen cierto apoyo de parte de sus ayuntamientos para enviar brigadistas y todo tipo de material de subsistencia a la población Centroamérica, no será, como veremos más adelante, hasta el nacimiento del Movimiento del 0,7% cuando los poderes locales y regionales se introduzcan totalmente de lleno en la cooperación internacional al desarrollo.

Con esta situación creada como claro precedente, especialmente en Cataluña y el País Vasco, la siguiente cuestión de especial relieve en el ámbito internacional va a venir determinada por dos importantísimas crisis humanitarias, la de los Grandes Lagos y de la Ex-Yugoslavia en 1994. Tanto en una como en otra ocasión va a ser tanto o más destacadas que la crisis, la repercusión que las mismas tienen en los medios de comunicación. No olvidemos que hoy en día solamente mediante una opinión pública sensibilizada pueden alcanzarse importantes notas de relevancia política, y para movilizar y sensibilizar a la población nada mejor que una repercusión destacada en los medios de comunicación de masas, y ésta se consigue con temas que tocan especialmente los sentimientos como son las catástrofes que se viven en ese año en África y en el centro del continente europeo.

A la situación internacional viene a unirse un segundo factor interno vivido en nuestro país. Nos referimos a la democratización y descentralización administrativa, como ya ha sido puesto de relieve en páginas precedentes. La misma supuso, en el terreno práctico, la presión por parte de las administraciones autonómicas y locales para lograr espacios cada vez más amplios de autogobierno, que se trasladaron también al ámbito de su acción internacional. Una incipiente necesidad de reivindicación de sus intereses, de ampliación de sus competencias propias, permite la incorporación de esta política pública a la agenda institucional de los distintos niveles de gobierno (nacional, autonómico y local).

Las comunidades autónomas, en general, se han visto inmersas en este fenómeno casi por sorpresa y ven en el campo de la cooperación la posibilidad de ampliar su ámbito de competencia respecto al Estado. Las CCAA ven en esa proyección hacia el exterior (a través de la ayuda al desarrollo) la posibilidad de mantener

estrechos vínculos con países cercanos (ejemplo Andalucía con el Reino de Marruecos), de fortalecer sus intereses económicos o comerciales en esas zonas, o bien de establecer relaciones con sus ciudadanos que emigran a terceros países (como las comunidades de gallegos en países de América Latina).

El entramado descentralizador deja entrever una arena política más abierta. El espacio autonómico y, especialmente, el local son más receptivos ante las demandas que los distintos grupos de presión realizan. Al ser niveles más cercanos al ciudadano, el grado de apertura de las instituciones a las demandas sociales, es mayor. De esta manera la cooperación descentralizada tiende a constituirse de abajo a arriba, siendo el ámbito donde se hace más palpable el principio de subsidiariedad, según el cual el ciudadano demanda nuevas actuaciones del gobierno que mejor pueda cumplir su cometido, en este caso, el más cercano, sobre el que más puede influir, el autonómico y local.

Fruto de ese entramado descentralizador, las comunidades autónomas y los ayuntamientos pueden realizar una cooperación distinta y diferente, basándose en sus conocimientos de gestión municipal. Poseen, por tanto, indudables ventajas comparativas que pueden canalizarse en las más diversas formas, pero, sobre todo, lo pueden realizar a través de la cooperación directa con los municipios y regiones del Sur, que contribuye no solo a eliminar intermediarios superfluos, sino que refuerza el papel de los mismos en su territorio.

Un tercer factor de importancia es la repercusión de los movimientos sociales solidarios, especialmente la Plataforma por el 0,7%. Ésta, nace en épocas recientes, a mediados de los noventa, pero sus gérmenes los encontramos, tal y como ya hemos puesto de manifiesto, a inicios de los ochenta en Cataluña y el País Vasco. Este incipiente movimiento viene a agrupar a gentes con un discurso muy sencillo, la petición de que los estados cumplan la recomendación de Naciones Unidas de dedicar el 0,7% del PNB a la erradicación de la pobreza. La primera campaña del movimiento 0,7% tiene lugar en Cataluña, donde en 1981 y en 1983 consiguen recoger más de 100.000 firmas en apoyo a sus reivindicaciones, dándose el salto para realizar todas estas proclamas a nivel estatal. Estas demandas van empezando a calar en la sociedad civil y en los representantes políticos de los municipios y así comienzan los primeros ayuntamientos a destinar fondos a la cooperación al desarrollo. Estas primeras ayudas son pequeñas y escasas con lo que se comienza a ver la necesidad de crear una instancia coordinadora de las mismas que posibilite la realización de proyectos de mayor alcance,

con esa función surge el primer Fondo¹⁵, el Fons Catalá en 1986. Para terminar, podemos destacar entre las consecuencias de las movilizaciones que se produjeron en 1994, la firma de un “Pacto por la Solidaridad”, con el que el conjunto de los partidos políticos con representación parlamentaria se comprometieron a un rápido incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo hasta alcanzar el objetivo del 0,7% del PIB, o la creación en 1995 del Consejo de Cooperación para el Desarrollo, cuyo objetivo es el facilitar el diálogo entre la Administración pública, las ONGDs y otros agentes sociales.

Tal y como ya hemos señalado, en 1994 en el seno de la sociedad civil se registran importantes movilizaciones populares y empieza a producirse un consenso sobre la necesidad de incrementar la ayuda al desarrollo y mejorar su calidad. Con una opinión pública sensibilizada especialmente por los desastres humanitarios de la antigua Yugoslavia y la crisis de los Grandes Lagos, el Movimiento Social por el 0,7% consigue su mayor relevancia, convirtiéndose en catalizador y expresión de las demandas de solidaridad con los pueblos del Sur de significativos sectores de la sociedad española. Reiteradamente se pone de manifiesto que “*la agenda de los medios, cada vez influyen más sobre la agenda de las políticas*” (Eder, K, 1998: 15). Por lo tanto, a la hora de hablar de las situaciones internacionales o del movimiento civil, hemos de tener en cuenta que ambos elementos están indisolublemente unidos a su repercusión mediática. Se empieza a vislumbrar la importancia de contar con los medios como aliados para que un determinado tema entre a formar parte de la agenda política. El desarrollo de una opinión pública sensible a temas cruciales se convierte en un requisito previo para que tengan éxito las movilizaciones en las nuevas áreas de conflicto. La problematización que hacen los medios de comunicación, la utilización de recursos enmarcadores que magnifican la injusticia –escandalizando al receptor del mensaje– de la situación que se trata de modificar viene a jugar un papel fundamental en el devenir del surgimiento de la cooperación descentralizada.

Otro factor de importancia que se ha de tener en cuenta es el papel desarrollado por los partidos políticos, los cuales aparecen no como un agente más dentro de la cooperación al desarrollo. En efecto, en ocasiones, actúan como agentes de presión y aliados de los movimientos sociales; y en otras, como *agenda-setters*,

¹⁵ Los Fondos son un organismo sin ánimo de lucro donde se reúnen ayuntamientos y otras instituciones públicas y privadas con los objetivos de contribuir al desarrollo de los países del Tercer Mundo mediante la constitución y la gestión de un fondo económico, que posibilite una cooperación descentralizada y que promueva un desarrollo sostenible. El Fondo se encarga de administrar y gestionar los recursos económicos librados al mismo para proyectos de cooperación al desarrollo. Pero su función más importante no es como actor de la cooperación sino como instancia coordinadora que se encarga de facilitar el trabajo de las administraciones locales en temas de cooperación, sin necesidad de crear un modelo de cooperación propio.

es decir, como actores que vienen a determinar la entrada o no en la agenda de un determinado conflicto o problema. Para los movimientos sociales es fundamental el sistema de alianzas con los partidos políticos puesto que es la manera de que puedan sobrevivir y ejercer alguna influencia política; esta relación les proporciona recursos y oportunidades políticas.

Junto a todo esto, podemos decir que desgraciadamente la cooperación, también en ocasiones, se realiza desde las entidades subestatales como una estrategia electoral más que como una verdadera acción exterior de las mismas. Se observa como hay un excesivo protagonismo institucional, en función del deseo de cada instancia gubernamental por incrementar políticamente su prestigio y maximizar económicamente su imagen. A veces prima sobre todo la imagen que se venda. Es el caso de numerosos ayuntamientos que contando con un Consejo Municipal en cooperación al desarrollo, éste es más que nada una fachada en el que rara vez se tienen en cuenta las, por otra parte, escasas reivindicaciones de unas ONGDs que, al mismo tiempo, se cuidan mucho de no ser especialmente reivindicativas, pues una crítica severa al ente donante o financiador supone “morder la mano que te da de comer”.

Los factores que acabamos de mencionar y sus consiguientes reivindicaciones tienen su correlato a finales de los ochenta, cuando la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante, FEMP) inicia los primeros movimientos institucionalizados de apoyo a la cooperación descentralizada. Se crea un grupo de trabajo que va a nacer prácticamente en las jornadas celebradas en Valladolid que llevaron por título: “Cooperación al desarrollo en Europa: papel de las Corporaciones Locales” (1989); este seminario supondrá un hito muy importante en nuestro país pues será la primera ocasión en que se reúnan a discutir sobre el tema representantes municipales y miembros de ONGDs. A partir de ese momento la FEMP, en colaboración con la AECI, comenzará a elaborar informes estadísticos sobre la cooperación al desarrollo de los entes subestatales, aunque no será hasta 1992 cuando dicho cómputo se incluya en los Planes Anuales de Cooperación Internacional. Se inicia así un camino largo y aún inconcluso en el que se pretende llevar a cabo un control de las aportaciones que realizan las instancias locales, provinciales y regionales a la ayuda oficial al desarrollo.

En resumen, esta cooperación nació con una pequeña partida presupuestaria (de 6.000 euros) que el Gobierno Vasco destinó a la cooperación al desarrollo en el año 1985. Seguidamente los inicios de este tipo de cooperación se vinculan a los convenios de colaboración que firmaron en su momento ciertas CCAA (Andalucía, Madrid) con la AECI. De esta forma, en un primer momento, la misma

aparece estrechamente ligada a las relaciones entre las CCAA y el Estado. Sin embargo, rápidamente la iniciativa vasca se fue generalizando, hasta alcanzar, en el momento actual, al conjunto del mapa autonómico. El espectacular crecimiento de la cooperación autonómica nos llevó a pasar de los 60.000 euros del año 1985 a sobrepasar los 50 millones de euros en 1995 influido por dos factores. Por un lado, la dinámica de ampliación de los márgenes de autogobierno propios que van adquiriendo estas instituciones, que activa el proceso de descentralización política y administrativa del Estado español. Por otra parte, la presión social para el aumento de las tareas de solidaridad internacional (Movimiento 0,7%), tal y como ya hemos destacado.

Pasamos a continuación a detenernos en cómo se elabora y se diseña esta acción pública. Observando las relaciones que mantienen entre sí los diversos actores y organismos.

3.2. ELABORACIÓN Y DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

Esta fase es en la que se hace visible la toma de decisiones (Aguilar Villanueva, 1996a). En este momento es particularmente interesante observar las relaciones que se dan entre los diversos actores para la configuración de esta política. Las relaciones entre entes gubernamentales, por un lado, y no gubernamentales por otro, estén éstos institucionalizados o no. Al mismo tiempo ninguno de ellos muestra caracteres homogéneos. Son actores dispares cuyos intereses no pueden generalizarse, aunque sí se observa entre los primeros una cierta inexperiencia en este ámbito que se salda con una relación más o menos fluida con los actores no gubernamentales y dentro de éstos con los más afines, ideológicamente hablando.

En esta política pública los actores no gubernamentales, al menos en el momento de configuración de la política, suelen mantener relaciones que son en su gran mayoría informales. Poco a poco y una vez pasada la fase de elaboración de la política es común la institucionalización de los actores no gubernamentales y de las relaciones que se dan en el seno de esta política. La mayoría de entes descentralizados en nuestro país no han planificado esta acción pública y es generalizada la inexistencia de unos objetivos o fines que perseguir, puesto que ni siquiera conocen el debate entorno al desarrollo y la distinta manera de afrontarlo a lo largo del tiempo. Por ello es habitual entre los entes locales que si éstos tienen interés pasado un tiempo este

debate vuelva a darse, contando en ese momento con un conocimiento del funcionario encargado de esta nueva área o sección.

En la política de cooperación observamos un detalle que no es común en el resto de políticas; los recursos con los que cuenta dicha actuación pública no van en paralelo a una elaboración y planificación seria de la misma, con una definición clara de las líneas, objetivos y principios a seguir. En algunos casos, a una generosidad relativa o absolutamente importante se corresponde una política desarrollada (País Vasco, Navarra, ayuntamientos de Madrid, Murcia y Vitoria, por ejemplo); en otros, la relación es inversa: la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos de Valladolid, Alicante y Móstoles, entre otros, se encuentran por debajo de la media en su aportación financiera y aun así han elaborado lineamientos de cierta calidad. La Junta de Extremadura, el Principado de Asturias o la Diputación Provincial de Castellón, por ejemplo, presentan el caso exactamente opuesto (más recursos que calidad de las líneas directrices) (Ruiz Seisdedos y González Badia-Fraga, 2004).

Junto a lo anterior, en esta política debemos destacar la labor desempeñada por la participación social y la ciudadana (Palacios Córdoba, 2005). En la cooperación al desarrollo, tal y como ya hemos mencionado, se dan la mano agentes no gubernamentales con conocimientos en el tema con la inexperiencia palpable, especialmente entre las entidades, lo cual permite una interacción constante entre los actores gubernamentales y los no gubernamentales. Dichas relaciones tendrán su peculiaridad propia en cada uno de los municipios, puesto que vendrán marcadas por cuestiones como el clima social, las relaciones con el funcionariado¹⁶ o la labor de los medios de comunicación. En esta actividad, por tanto, suele darse más el diálogo que la confrontación. Una vez admitida en la agenda, los gobiernos tienden a asumir los postulados de las ONGDs.

Dos son las actividades que tienen lugar en esta fase, por una parte, la formulación de la decisión, con la selección de una de las alternativas posibles, y posteriormente la legitimación de la misma. En la primera de las etapas, la configuración del diseño de la decisión, es donde más se aprecia las relaciones e interrelaciones entre actores, cada uno en defensa de sus propios intereses, siendo la formulación el resultado del compromiso entre todos ellos o el resultado de la imposición de uno de ellos sobre el resto (teorías desde Simón a Lindblom).

¹⁶ El funcionario en esta ocasión no sólo ejerce de intermediario, ya que desarrolla una labor que aunque soterrada se magnifica en estas circunstancias en las que los políticos son poco conocedores del tema.

No podemos, tal y como, hemos reiterado a lo largo de estas líneas establecer una idea general acerca de cómo se realiza la toma de decisiones en esta política concreta; lo cierto es que nos encontraríamos, según las ocasiones entre un proceso fruto de la necesidad de consenso, en pocas ocasiones, y en la mayoría, producto del escaso interés puesto que mayoritariamente la decisión es el producto del encuentro fortuito y de la interrelación dada entre problemas, alternativas y actores en situaciones como las que estamos analizando de complejidad e indefinición de problemas.

La cuestión clave es partir de la existencia de diversos modelos de política de cooperación al desarrollo. No resulta, por lo tanto, sencillo tratar de establecer un marco común o general en la elaboración y diseño de la política implementada desde los entes subestatales.

Una vez que la política se introduce en la agenda, se deben marcar unos principios y objetivos para implementarla. Sin embargo, nos vamos a encontrar, en la mayoría de las ocasiones, sin una elaboración seria de la misma. Solamente algunos ayuntamientos y comunidades autónomas tienen una política más o menos planificada. En este sentido, la cooperación descentralizada está cada día más aproximándose a lo que Gómez Gil o Palacios Córdoba (2005) denomina “modelo centrípeto”, con unos entes locales y autonómicos con interés real en elaborar una política diferente y con la búsqueda de unos objetivos delimitados, mientras que persisten una gran cantidad de gobiernos subestatales que simplemente se dejan llevar en el ámbito de la solidaridad sin hacer una planificación mínima de la misma. Esos dos modelos cada día se alejan más, puesto que mientras que unos avanzan, los otros dan pasos hacia atrás y tienden a alejarse de los planteamientos iniciales de este enfoque de la cooperación. Solamente unos cuantos ayuntamientos están realmente interesados en la configuración y realización de una política seria de cooperación al desarrollo, otros, desgraciadamente los más, se parapetan en mil y una cuestiones para realizar una política más o menos simbólica. Estos últimos se caracterizan por poseer un escaso nivel de implicación real de la institución en la política a desarrollar, lo que se traduce en una relación mínima y superficial con la sociedad civil organizada de su entorno más inmediato, cesión de responsabilidad a instancias mayores y a ONGDs, discontinuidad en el desembolso de las partidas presupuestarias destinadas a esta área y una estructura administrativa escasa o inexistente, como principales caracteres.

Como se ha destacado en líneas anteriores, no se ha observado una relación directa entre la asignación de recursos a las convocatorias de ayuda y la definición

clara de líneas en la política. Lo que sí parece ser una necesidad en todo tipo de instituciones a la hora de la elaboración de una política de cooperación es que la misma incluya dos componentes: una dotación presupuestaria adecuada y unas líneas de trabajo en las que se establezcan definiciones, prioridades, patrones de actuación e instrucciones claras y homologables. Para acabar de configurar esta política sería conveniente designar un responsable político y otros técnicos encargados de esta cuestión en las instituciones, es decir, crear una estructura consolidada. El nombramiento de un área responsable de las políticas de cooperación y solidaridad, con competencia y recursos, facilitaría los cauces para la formalización de la cooperación (Ruiz Seisdedos, 2005).

A continuación analizaremos las políticas elaboradas desde los diversos entes gubernamentales descentralizados. En primer lugar, estudiaremos las comunidades autónomas cuyo papel es cada día más destacado por los recursos financieros con los que cuenta, la planificación que realiza, la normativa en la materia, etcétera. Y posteriormente nos detendremos en los entes locales. Dentro de los mismos, incluiríamos, básicamente, a los ayuntamientos, diputaciones provinciales, mancomunidades y a los Fondos de cooperación. Los ayuntamientos, son quizás, el organismo más dinamizador dentro de este fenómeno y los Fondos los más originales y novedosos, destacando por la importancia de los recursos que manejan, la coordinación que llevan a cabo, su tarea de impulso de la cooperación y la ayuda técnica que prestan a las municipalidades. Los entes locales son los que más han atraído el interés de los especialistas en cooperación descentralizada, principalmente porque quieren ser un modelo realmente novedoso de cooperación, mientras que a las comunidades autónomas se les atribuye en demasía seguir un enfoque muy similar al central.

3.2.1. Los actores gubernamentales

– Las Comunidades Autónomas.

Una vez promulgada la *Ley 23/1998, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, algunas comunidades decidieron, en el marco general que les permitía dicha legislación, regular un marco para sus administraciones públicas, con el fin de dotar de una mayor coherencia a la cooperación desarrollada en la misma.

En la actualidad cuenta con una ley propia de cooperación al desarrollo las siguientes comunidades autónomas:

Cuadro nº 2: Leyes Autonómicas de Cooperación al Desarrollo

Andalucía:	Ley 14/2003 ¹⁷
Aragón:	Ley 10/2000
Asturias:	Ley 4/2006
Baleares:	Ley 9/2005
Cantabria:	Ley 4/2007
Castilla la Mancha:	Ley 3/2003
Castilla y León:	Ley 9/2006
Cataluña:	Ley 26/2001
Extremadura:	Ley 1/2003
Galicia:	Ley 3/2003
La Rioja:	Ley 4/2002
Madrid:	Ley 13/1999
Navarra:	Ley 5/2001
País Vasco:	Ley 1/2007
Com. Valenciana	Ley 6/2007

Aun siendo conscientes de la disparidad en el desarrollo y evolución de las políticas de cooperación implementadas por las distintas autonomías, podemos observar importantes avances. El objeto de estas Leyes es establecer el régimen jurídico de la actuación de la administración autonómica en materia de cooperación al desarrollo, así como dotar de un marco general de actuación a la cooperación pública al desarrollo realizada en su ámbito territorial. Los principios, objetivos y prioridades, tanto sectoriales como geográficas, se acomodan con carácter general a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 23/1998¹⁸, aunque la laxitud del mencionado artículo les deja en realidad un amplio margen de decisión, tal y como ya se mencionó anteriormente.

En cuanto a la planificación de la cooperación autonómica se desarrolla, con carácter general, a través de planes directores cuatrienales, elaborados por el

¹⁷ Dicha Ley será analizada con profundidad en el último capítulo de esta investigación.

¹⁸ Literalmente, el artículo 20 de la Ley 23/1998, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, dispone lo siguiente: “1. La cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, expresión solidaria de sus respectivas sociedades, se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2.0 del Capítulo 1 de la presente Ley. 2. La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la presente Ley y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos”. Dicho artículo obliga a las CCÁA y EELL, a seguir los principios, objetivos y prioridades, establecidas en dicha Ley, de acuerdo con el principio de unidad exterior.

Gobierno y aprobados por las asambleas parlamentarias, previo dictamen de los Consejos Autonómicos de cooperación al desarrollo. Así pues el plan director ha de fijar las prioridades geográficas y sectoriales del período cuatrienal, los objetivos estratégicos, los productos y los resultados que se pretenden obtener, así como los recursos humanos, materiales, económicos o de gestión necesarios. El plan director, a su vez, se desarrollará a través de planes anuales aprobados por el Gobierno autonómico, a propuesta de la Consejería competente en esta materia y previo dictamen de los Consejos Autonómicos de Cooperación.

La organización institucional de las regiones esquemáticamente determina que los órganos rectores de la cooperación en estas normas autonómicas suelen ser las Asambleas parlamentarias, Gobiernos regionales, y las distintas Consejerías. Asimismo se suelen establecer unos órganos consultivos en la materia que son los instrumentos donde participan tanto los agentes sociales comprometidos con la solidaridad como el equipo responsable de la política de cooperación en el ámbito técnico y político. Por último es preciso aludir a los órganos de coordinación establecidos para dar coherencia a la política de cooperación desarrollada desde el ámbito de la Comunidad Autónoma¹⁹.

– Los Entes Locales.

En el ámbito municipal, estas cuestiones no son comparables a las de las autonomías. La diferencia del papel que los gobiernos locales juegan en el entramado territorial de nuestro país que les impide contar con los recursos humanos y financieros necesarios para desarrollar una estructura excesivamente compleja. Al mismo tiempo, la realidad de los municipios en función de su tamaño (lo cual determina su acceso a los recursos) es claramente dispar. Todos estos elementos tienen repercusiones de trascendencia en la política analizada. Así, y como un rasgo inconfundible de la cooperación local, debemos destacar el papel que en esta fase juegan los expertos. Contrariamente a lo que sucede a nivel general y en otros campos, la labor de los especialistas es muy destacada y su juicio suele ser el que prevalezca en la elaboración, al menos en los primeros momentos, en las políticas de desarrollo. En esta materia, por expertos debemos entender en los años ochenta e inicios de los noventa, los profesionales vinculados a ONGDs en un momento en el que la experiencia era la máxima garantía de conocimiento. Esta tarea se va a vislumbrar claramente en las políticas de los gobiernos locales que comienzan tímidamente su andadura en un terreno novedoso y que no dudan en

¹⁹ Los recursos organizacionales de las comunidades autónomas serán analizados en las siguientes líneas de este capítulo.

reunirse con las ONGDs de su localidad para ir afrontando los retos del desarrollo en y desde su municipio²⁰. Esta conexión con la sociedad civil organizada que en un primer momento fue bien recibida, con el paso del tiempo se puede presentar incomoda por varias razones; por una parte, el ente local va adquiriendo experiencia y empieza a tener criterios propios de decisión; por otra parte, las propias ONGDs interlocutoras son conscientes de que tienen un doble papel asignado: deciden los criterios y el baremo para la subvención y son beneficiarias de esa misma subvención, sienten juez y parte en el pastel de la cooperación local. En ese momento, según la implicación del ayuntamiento en las tareas observadas, las ONGDs pasan a formar parte del Consejo de cooperación con tareas de simple consulta respecto a la política desarrollada por el municipio.

Existe, en bastantes ocasiones, una estructura organizativa importante entorno al área de cooperación al desarrollo que se traduce en funcionarios más o menos especializados en el tema y la existencia de un Consejo Local de Cooperación.

Sin embargo, con carácter general podemos afirmar que se ha elaborado y diseñado una política de cooperación cuyos caracteres pese a las iniciales perspectivas en la materia, realmente son poco innovadores; aunque eso sí, las propias características del ámbito local le imbuje de unos elementos originales. Así, por ejemplo, el papel desarrollado en los municipios por la sociedad civil organizada es bastante más activo que a nivel estatal. El funcionamiento de las instancias creadas al efecto, los Consejos Municipales, es mucho más ágil y activo. Sin embargo, también es cierto que el ámbito más cercano al ciudadano también puede ser el más proclive a acciones de clientelismo político o tráfico de influencias²¹. A través de dichos Consejos Municipales la ciudadanía puede aportar su visión en esta área. En general, este órgano es de carácter meramente consultivo pero teniendo en cuenta las sinergias que se crean en el ámbito local, parece clara la presión que la sociedad civil puede crear alrededor de sus decisiones. Éstas se materializan en el establecimiento de las bases que han de regir la adjudicación de proyectos de cooperación. Dichas bases de subvenciones son el documento que realmente viene a perfilar y definir las prioridades geográficas y sectoriales

²⁰ A este respecto, el ayuntamiento de Granada y el de Córdoba no sólo se reúnen con las ONGDs si no que han sido los principales impulsores de las Coordinadoras provinciales, a fin de tener ante la administración local una sola voz con la que dialogar.

²¹ Se entiende el clientelismo político como la consecuencia de una relación personal de intercambio, en el ámbito de la política, que se establece de forma voluntaria y legítima, dentro de la legalidad, entre los que pueden ocupar u ocupan cualquier cargo público y los que desean acceder a unos servicios o recursos públicos a los que es más difícil llegar, que no imposible, de no ser por este vínculo o relación. Se trata de un intercambio extrínseco entre partes, que beneficia a ambas, porque su situación de desigualdad funcional no afecta al intercambio que ambas partes requieren para alcanzar sus fines. Para conocer más acerca de la diferencia entre clientelismo y corrupción, véase: Corzo Fernández, S. (2002).

de las políticas municipales, así como el seguimiento y evaluación de los programas aprobados. En cuanto al funcionamiento de estos Consejos debemos decir que en muchos casos las ONG's participan como meras asesoras de la cooperación prestada por el ente local, pero otras veces el Consejo se constituye como un verdadero órgano adjudicador de los proyectos a financiar, lo que supone la delegación de competencias hacia este Consejo por los órganos competentes para ello (Alcalde y Pleno)²². En la práctica estos Consejos solo funcionan a la hora de repartir los fondos entre las ONGD's, sin llegar a ser ese órgano de concertación para el que estaban proyectados. El que las ONGDs colaboren en el diseño de la política es positivo, pues los políticos se apoyan en expertos en este campo, sin embargo, hay que evitar clientelas políticas, prácticas de corrupción o de tráfico de influencias a las que pueda dar lugar que las ONGDs sean al mismo tiempo, tal y como ya hemos señalado, juez y parte (Ruiz Seisdedos, S. 2006).

En general, la posición de las ONGDs respecto a la cooperación descentralizada ha sido ambivalente. Por una parte, han visto en esta modalidad de ayuda a un nuevo donante que permite la subvención de proyectos a desarrollar en el Sur; por otra parte, la escasa entidad de las ayudas unida a la dispersión en los criterios y petición de justificación de dichos proyectos han multiplicado hasta el infinito la labor burocrática en las sedes de las ONGDs del Norte. Desde esta perspectiva una de las reivindicaciones constante entre las organizaciones en los últimos años en relación con la cooperación descentralizada viene siendo la necesidad de terminar con la heterogeneidad de bases y convocatorias de la cooperación descentralizada, que complica enormemente su tarea. La importancia de la homogeneización de criterios empieza a ser uno de los campos de batalla más importantes²³. Para darle una solución la CONGDE decidió poner en marcha el proyecto "Homogeneización de criterios en la cooperación descentralizada" (CONGDE, 2000), cuyo informe de investigación fue elaborado por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, sobre un análisis de las convocatorias de subvenciones de 69 entidades descentralizadas. Los resultados del estudio confirmaron que dichas entidades

²² Existen muchas discrepancias al respecto; para unos, estos Consejos deberían ser un órgano de asesoramiento, control y seguimiento de los procedimientos, pero no un órgano decisorio, evitando posibles corruptelas; para otros, lo mejor es dejar a las ONGDs las decisiones, ya que eso evita suspicacias sobre a dónde van a parar los fondos, es más sencillo el seguimiento, da imagen de transparencia, etc.

²³ Ley Extremeña de Cooperación que en su art.13.2.e) establece que la Comisión Autónoma de Cooperación al Desarrollo tendrá entre sus cometidos la elaboración de normas de homogeneización de criterios. El PACI Previsiones 2006 también considera como una de las metas a cumplir este año, dicha homogeneización (Directriz I, Meta 1.3).

presentan una marcada dispersión en términos de normativa, prioridades, formularios y procedimientos operativos.

A nivel provincial, algunas Coordinadoras de ONGDs han ampliado y corregido este informe para adaptarlo a su realidad más inmediata, el municipio. En este sentido, la Coordinadora Provincial de ONGDs de Granada ha elaborado un documento similar.

Las organización no gubernamentales, son, por tanto, un agente ineludible en el proceso de homogeneización, diseño y gestión de la cooperación descentralizada española. Lo cual no debería impedir una cooperación bilateral y horizontal entre municipios, ya sea a través de ONGDs o directamente.

Junto a la creación del Consejo Municipal, como vía de participación ciudadana, una de las muestras de que la administración local empieza a prestar atención a esta materia se puede ver por la designación de un técnico municipal destinado al área de cooperación, generalmente adscrito a la delegación municipal de bienestar social o al área de cooperación en el caso de las diputaciones provinciales.

En este sentido, la burocracia ha llevado a cabo una actividad muy destacada en esta acción pública. Partiendo de la idea de que las decisiones no son tomadas directamente por el decisor político, sino que éste emite dictámenes vagos e imprecisos, en los que el funcionariado se vuelve fundamental. A este respecto, podemos decir que *“el papel de la burocracia en la fase de toma de decisiones es el de asesorar en el análisis de las posibles alternativas y consecuencias que podrían derivarse de la decisión... Por ello no es infrecuente que las políticas establezcan unos objetivos demasiado ambiguos (incluso a veces contradictorios) que obliguen a la burocracia a decidir por su cuenta en la fase de implementación”* (Blázquez Vilaplana, B. y Morata de la Puerta, B. 2006: 23). En la misma línea, Baena del Alcázar (1996: 258) considera que en ocasiones se puede producir una auténtica asunción de decisiones por el burócrata, en la medida en que puede tener vetos *“el veto decisorio, en virtud del cual queda en manos del burócrata cuáles son las alternativas que presenta y cuáles son las que omite, en la defensa de intereses corporativos o incluso personales. Igualmente, puede propiciar un veto paralizante, demorando o paralizando indefinidamente la aplicación de las decisiones”*.

Unido a ello, otro aspecto que debemos destacar es el escaso conocimiento de los rasgos específicos que en materia de desarrollo y de gestión administrativa de la cooperación se requiere. Lo cual no es sino la reiteración de la proble-

mática existente a todos los niveles dentro del funcionariado sobre la falta de formación técnica y experta consecuencia de la rigidez en el reclutamiento del modelo weberiano, pero que en esta área por su especificidades propias, se hace más patente.

Bajo esta unión de variables, la cooperación descentralizada se configura como una política marcada por las ONGDs o el funcionariado, en el que muchas cuestiones están por determinar. Pero toda vez que la política se hace palpable, se observa como necesario estudiar cómo se gestiona, qué recursos se invierten, etc. lo cual será analizado a continuación.

3.3. LA EJECUCIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: LOS RECURSOS FINANCIEROS Y ORGANIZACIONALES

En este momento entramos en la implementación y ejecución de la política objeto de estudio, a través de esta fase vamos a analizar los diversos recursos financieros, normativos y organizacionales que se gestionan por parte de la cooperación descentralizada, en un primer momento. Para pasar a continuación a analizar cómo se gestiona y ejecuta el presupuesto de la misma, quién lo gestiona, cuáles son las prioridades, etc. Por tanto, es la fase en la que se pone en marcha la política, en que se va a hacer tangible la filosofía que subyace en los entes descentralizados que la implementan y dónde se harán patentes los posibles fallos, solapamientos o errores.

Comenzaremos por el presupuesto, es decir, estudiar los recursos financieros disponibles en esta acción pública, para después analizar la normativa y la estructura organizativa. Por último, nos detendremos en el examen de las prioridades geográficas y sectoriales.

3.3.1. El presupuesto destinado a cooperación

La asignación de recursos se convierte en parte fundamental de la acción pública. No hay política pública, en el concepto de “hacer público”, si no se produce asignación de presupuesto, personal y organización administrativa (Baena del Alcázar, 1996). Este es uno de los puntos fundamentales que nos permiten observar si la política elaborada, o escasamente elaborada en nuestra acción pública, es realmente simbólica o pretende algo más.

En la cooperación al desarrollo implementada por los poderes locales o autonómicos, especialmente en el caso de los primeros, se ha observado una reiterada y excesiva importancia por esta fase. Esto conlleva que se asignen partidas presupuestarias sin objetivos y por tanto, escaso estudio puede realizarse al respecto. Sin embargo, partiendo de la idea de que esa situación se dio con énfasis en los orígenes de la actuación pública en materia de desarrollo pero que se ha avanzado respecto al mismo, y dejando al margen a los municipios que por su escaso presupuesto (producto de su reducido número de habitantes) dedican partidas fluctuantes a esta materia, lo cierto es que en las entidades locales con cierta entidad (presupuestaria) y en las CCAA, el presupuesto se configura basado en pronunciamientos y diseños de una política seria. De este modo se pone de manifiesto la continua interrelación entre fases, que en este caso sería un continuum entre la elaboración e implementación de la política pública.

Si bien el presupuesto es una predicción, un comportamiento esperado que después tiene lugar o no (Wildavsky, 1996), debemos tener en cuenta, sin embargo que debido al escaso rigor presupuestario en el que se mueve la política de cooperación al desarrollo en todos sus niveles, el concepto de “presupuesto” que nosotros vamos a considerar debe ser objeto de matización. Por presupuesto, entendemos la denominada “cuenta general”, esto es, el dinero realmente invertido y ejecutado²⁴, salvo indicación en contrario. Esto es consecuencia de las dificultades para conocer la diferencia entre lo realmente invertido y lo ejecutado. Esas diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado son el producto de la escasa entidad de la política de cooperación, que siempre está pendiente de las circunstancias externas a la misma. En la mayoría de las ocasiones la diferencia entre lo presupuestado y lo ejecutado es negativa, esto es, que aparece reflejada una cantidad mayor de la que después se dedica, lo cual ahonda en la tesis sostenida en las líneas precedentes sobre la utilización de esta política como marketing político. Otro hecho que puede hacernos ahondar en la misma afirmación se corrobora cuando la situación es la contraria de manera puntual, es decir, cuando el presupuesto se ve aumentado de manera desproporcional y ello no tiene continuidad en el tiempo²⁵. Junto a esto, una de las cuestiones principales relacionadas con los recursos financieros se refiere a las deudas que

²⁴ Esto ocurre en todas las instancias de gobierno desde el nivel central, en el que tal y como se ha mencionado el análisis se realiza de acuerdo con el PACI Seguimiento, que es la cuenta general y no sobre el PACI Previsiones que es, realmente, el presupuesto.

²⁵ Ejemplo claro, sería el presupuesto del ayuntamiento de A Coruña que dedica una media de 18.000 euros a cooperación pero que en el año 2005 destinó solo en el mes de enero 6.000 euros para la catástrofe del Tsunami en el Sudeste Asiático (La Voz de Galicia, 04/01/2005).

los ayuntamientos tienen con las diversas ONGDs y que en el caso de los municipios andaluces será tratada en la última parte de esta investigación.

Una de las problemáticas más persistentes en el Estado español sobre la cooperación descentralizada es la falta de cifras en este área. Desde 1998 no existe una fuente oficial que aporte datos sobre los gobiernos locales. En el PACI Seguimiento 2003, un documento bastante completo de más de 400 páginas, la cuestión se solventa con unas cuantas líneas en las que se afirma sin mayor pudor la inexistencia de datos al respecto²⁶. Algo muy similar ocurre con el PACI Seguimiento 2004²⁷. La situación empieza a mejorar a partir de los PACI Seguimiento 2005 y 2006. Desde que en 1999 la FEMP dejase de recopilar la información de los ayuntamientos, la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE)²⁸ se ha encargado de la misma. Desde el MAEC, sin embargo, se admite que desde 2001 no poseen datos fiables al respecto. Esta situación está cambiando tras los acuerdos a los que han llegado la FEMP y la AECI, por la que la primera vuelve a ser la responsable de esta tarea²⁹. En este sentido y aunque hay un vacío de cuatro años (2000-2004), lo cierto es que en la actualidad volvemos a poseer cifras estimatorias bastante concluyentes. A este respecto, un estudio de los PACIs de

²⁶ Página 224 del PACI Seguimiento 2003, de un documento de 448 páginas: “Dada la gran cantidad de instituciones locales que financian proyectos de cooperación para el desarrollo, no es posible contabilizar con exactitud los desembolsos realizados cada año. Por este motivo, periódicamente se encargan estudios pormenorizados a empresas consultoras independientes. El último estudio disponible situaba la AOD de las EELL en el año 2001 en 87.984.974 euros. En el Seguimiento PACI 2002 se incrementó esa cifra un 1,13% como aumento interanual, mientras que en el presente Seguimiento PACI 2003 se ha optado por mantener como estimación el nivel de AOD de 2002. Por tanto, no se ha aplicado ningún incremento respecto a la ayuda reflejada en 2002. Para la asignación geográfica y sectorial de la AOD de las EELL se han usado las orientaciones de las CCAA, por considerar que las actuaciones de los dos actores son de características similares”.

²⁷ Página 107: “En 2004, las Entidades Locales (EELL) –Ayuntamientos, Diputaciones y Fondos de Cooperación Local para el Desarrollo– desembolsaron 91.116.455 euros. Este importe corresponde al 7,24% de la AOD bilateral bruta española. Dada la enorme cantidad de Entidades Locales que financian proyectos de cooperación para el desarrollo, no es posible contabilizar con exactitud los desembolsos realizados por estos agentes cada año. Por este motivo, periódicamente se encargan estudios pormenorizados a empresas consultoras independientes. El último estudio disponible situaba la AOD de las EELL en el año 2001 en 87.984.974 euros. La cifra correspondiente al año 2004 es el resultado de sucesivas estimaciones basadas en este dato. En particular:

- En el Seguimiento del PACI 2002 se aplicó un incremento interanual del 1,13%.
- En el Seguimiento del PACI 2003 se optó por mantener como estimación el nivel de AOD de 2002.
- En el presente Seguimiento del PACI 2004, para estimar la cifra de AOD de las EELL españolas en 2004, se ha aplicado a la cifra de 2003 un incremento del 2,4%.

Al igual que en los dos años precedentes, como estimación de la asignación geográfica y sectorial de la AOD de las EELL en 2004 se han empleado las orientaciones de las CCAA, por considerar que las actuaciones de estos dos grupos de agentes presentan características similares”.

²⁸ La Oficina de Planificación y Evaluación, en la actualidad, ha sido suprimida por el R. D. 1416/2004, creándose para cumplir sus funciones la Subdirección General de Planificación y Evaluación.

²⁹ Luz Romero, Técnico de la FEMP, en la entrevista (5 de mayo de 2004, entrevista semi-estructurada) sostenía que los EELL únicamente dan datos a la Federación y no al Estado Central; y que ya había un acuerdo en firme para que se volvieran a encargar de dicha actividad. Todo ello se ha visto corroborado, tal y como establece el PACI Previsiones 2006.

los últimos 6 años nos muestra que los años más lejanos son los que muestran mayor profusión de datos y desglose de los mismos; al irnos acercando a los últimos años la información disminuye hasta desaparecer en el 2003.

Junto a esta problemática debemos destacar la existencia de un debate técnico alrededor de qué acciones y actividades deben de computarse y, especialmente, sobre qué cantidad debe realizarse el porcentaje de AOD local y autonómica. La complicación se produce a la hora de querer determinar si el presupuesto se acerca más o menos a la mítica cifra del 0,7%. La discrecionalidad de cómputo y la autonomía que posee cada ente para realizar el mismo, dificultan las comparaciones. En general, podemos hablar de diversos criterios. Solé Vilanova (Fons Catalá, 2000) realiza una justificación de qué criterios se deben utilizar para el cálculo del porcentaje destinado a cooperación. Según el profesor Solé Vilanova cada administración pública debería aportar su 0,7% de los recursos propios, sin que ninguna administración supla el compromiso voluntario de las otras, lo cual evitaría duplicaciones o solapamientos³⁰. Salvador Bueno (www.musol.org), sin embargo, considera que otra posibilidad de cálculo de la aportación municipal estriba en considerar como ingresos propios, los recursos respecto a los cuales los municipios poseen autonomía total en su disposición y gestión. Dichos ingresos serían, según la mayoría de analistas, los basados en el criterio de no afectación. En este sentido el artículo 164-2 TRLHL establece que: “*Los recursos de la entidad local se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados*”. Debido a que no se posee la libertad de libre disposición de dichos bienes, éstos no deben computarse como presupuesto municipal³¹. Los restantes recursos conformarían los ingresos propios, y, por tanto, se integrarían en la base de cálculo de la aportación municipal³². Sin embargo, ya hemos mencionado que

³⁰ Dicho cómputo, por tanto, se debe de realizar sobre los ingresos propios, considerando que los mismos incluyen: los impuestos directos (Capítulo 1), impuestos indirectos (2), tasas y precios públicos (Capítulo 3) y los ingresos consolidados (Capítulo 5) del presupuesto consolidado (incluyendo los organismos autónomos y empresas públicas del ente local).

³¹ En este sentido, Salvador Bueno considera incluidos: subvenciones y ayudas finalistas, tanto para gastos corrientes como de capital. La afectación se regula en el art. 40.1 del Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales (en adelante, TRLHL). Los préstamos afectados a la financiación de inversiones presupuestadas en los Capítulos 6 y 7 de gastos. La afectación la encontramos en el art. 49-1 TRLHL ingresos vinculados a la financiación de la actividad urbanística.

³² Por último, el art. 5 TRLHL contempla una limitación de destino –que es cualitativamente distinta de la afectación– del producto que se obtenga por la venta o gravamen de “bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales”, los cuales, por regla general, “no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes”. Por tanto están vinculados a la financiación de gastos de capital, que se dotan en los Capítulos 6 a 9 del estado de gastos. Es dudosa su exclusión del concepto de ingresos propios, ya que, aun estando limitado su destino, en los términos expuestos, la entidad mantiene amplias facultades de decisión respecto de los gastos que habrán de ser financiados con los mismos. Por ello, me inclino por la inclusión en la base de cálculo, bien en su

la autonomía y discrecionalidad de cada ente le permite realizar un cálculo diferenciado según su interés o motivación. Y, al mismo tiempo, debemos tener en cuenta que en la financiación de actividades en el Norte, muchas veces se suelen computar como AOD los recursos destinados a atender a los inmigrantes, o análogas prestaciones, sin diferenciar estas actuaciones (de política interior) de la acción exterior del ente descentralizado. Y en el lado opuesto, es generalizada la no consideración por parte de las entidades descentralizadas de los gastos administrativos como AOD; aun cuando es plenamente admitido dicha inclusión³³.

Al margen de estas cuestiones, lo cierto es que la cooperación al desarrollo descentralizada ha tenido un aumento sin precedentes en el ámbito internacional. El volumen de recursos gestionados desde los entes subestatales se triplicó del año 1994 a 1995 y desde entonces los fondos siguen aumentando aunque ya no de manera tan espectacular, tal y como puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla nº 1: Evolución del presupuesto de la Cooperación Descentralizada

	1989	1993	1994	1995	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CCAA	-	15,94	17,65	45,49	64,12	91,71	101,42	117,45	118,207	172	197	221,2	266,3	323,9
EELL	8,39	9,16	14,24	42,51	53,77	77,14	81,91	90,46	90,62*	88,98**	88,98	91,1***	118,8****	118,8
Total COD	8,39	25,1	31,89	88	116,27	168,85	183,35	207,92	208,82	261	286	312,4	385,1	442,7
Total AOD	392,8	995,09	1.053,89	1.008,58	960,62	1.250,71	1.279,79	1.319,4	1.906,53	1.817	1.735,9	1.985	2.428,4	3.038,3
% COD sobre AOD	2,14	2,52	3,03	8,73	12,10	13,5	14,32	15,76	10,92	14,36	16,41	15,74	15,8	14,5

(Expresado en millones de euros)

*Según el PACI 2002 la cifra real es 87,98 millones de euros de los EELL. Estimaciones a partir de muestreo –según el PACI 2001–; estimaciones a partir de la FEMP 1999 –según PACI 2002–.

**Estudio de la empresa DELPHIMATICA aumentado en un 1,13% de incremento interanual.

***Estimación incrementada en 2,4%.

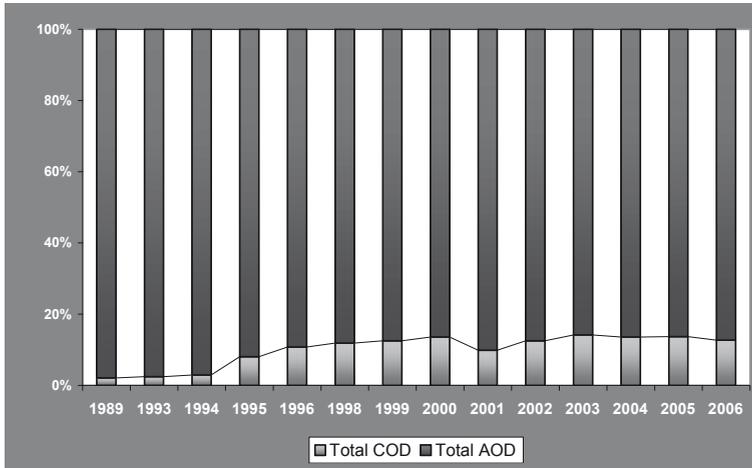
****Estimación basada en la encuesta sobre la cooperación local española llevada a cabo en 2005 por la FEMP.

Fuente: Elaboración propia a partir de PACIs Seguimiento.

totalidad, bien en la parte de plusvalías generadas con la venta, en línea con la opinión en este punto del profesor Solé Vilanova.

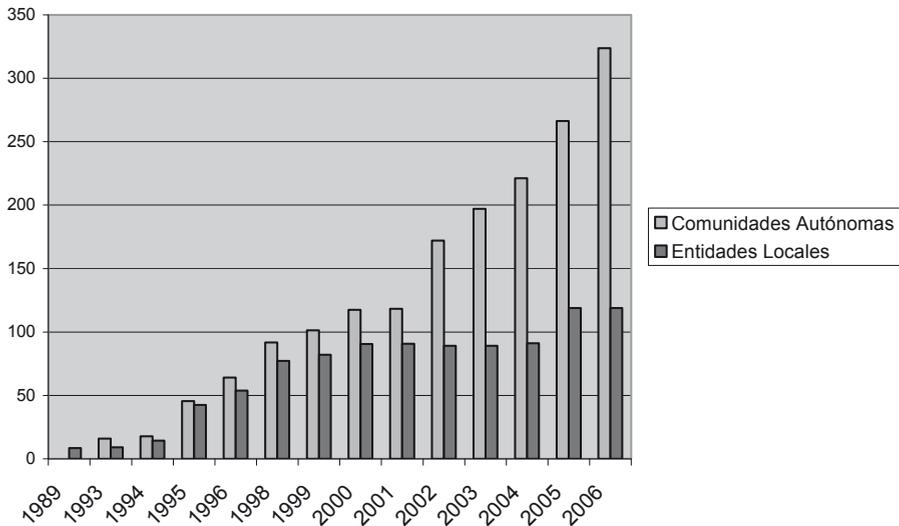
³³ Únicamente el Ayuntamiento de Córdoba, que cuenta en la actualidad con ocho trabajadores en el área de cooperación al desarrollo, computa los sueldos de los mismos como AOD.

Gráfico nº 1: Evolución del presupuesto de la cooperación descentralizada



Fuente: Elaboración propia a partir de PACIs Seguimiento.

Gráfico nº 2: Evolución del presupuesto de la cooperación al desarrollo de las CCAA y los EELL



Fuente: Elaboración propia a partir de PACIs Seguimiento.

Tabla nº 2: Evolución del presupuesto de cooperación de las Comunidades Autónomas (2000-2004)

CCAA	2000	2001	2002	2003	2004	2004/03	2004/00*
Andalucía	16,67	16,17	22,43	25,82	32,62	26,33%	19,28%
Aragón	3,56	4,41	4,95	4,51	5,32	17,89%	11,29%
Asturias	2,93	4,54	4,53	5,40	6,80	25,91%	24,97%
Baleares	2,82	6,09	7,57	9,70	8,13	-16,21%	38,11%
Cantabria	0,66	0,90	1,58	2,52	3,41	35,00%	51,64%
Canarias	4,49	2,19	5,81	6,81	4,48	-34,26%	24,33%
Cataluña	13,04	17,76	23,27	26,73	31,36	17,32%	24,85%
Castilla - La Mancha	3,83	6,70	17,16	27,47	27,21	-0,97%	72,58%
Castilla y León	3,78	4,00	4,69	3,83	4,78	24,93%	7,37%
Extremadura	4,19	4,71	5,47	6,49	4,86	-25,17%	5,55%
Galicia	2,80	2,84	4,60	4,91	5,63	14,68%	21,24%
La Rioja	1,34	1,45	1,45	1,90	1,99	4,74%	11,02%
Madrid	7,10	7,37	7,91	9,96	17,39	74,66%	27,92%
Murcia	0,89	1,21	2,49	1,82	2,63	44,66%	40,11%
Navarra	11,52	11,44	11,51	13,34	16,73	25,37%	10,29%
País Vasco	25,22	20,54	27,27	28,46	26,45	-7,05%	2,88%
C. Valenciana	12,70	7,71	19,60	15,27	21,49	40,73%	33,37%
Varias CCAA	0,10	0,14	0,07	2,06	-	-	-
Total CCAA (Mill. Euros)	117,64	120,17	172,35	197,00	221,27	12,32%	18,05%

*Incremento nominal medio anual.

Fuente: PACI Seguimiento 2004.

Respectos a la tabla y los gráficos debemos realizar una serie de concreciones. En primer lugar, la evolución y progresión de la cooperación descentralizada ha sido siempre constante desde los inicios de la misma. Como puede apreciarse la subida es espectacular entre 1994 y 1995 donde el presupuesto casi se triplica. Y aunque los años siguientes se sigue aumentando, eso ya no sucede de manera tan destacada. Podemos encontrar un leve descenso en el porcentaje de cooperación descentralizada sobre AOD en 2001. Este declive puede tener varias explicaciones. Por una parte, el aumento sin precedentes del total de AOD española. Sin embargo, ese año la mencionada subida de recursos destinados a cooperación es meramente coyuntural, tal y como puede observarse en los años posteriores y es producto de una sola acción: la operación de cancelación de deuda externa con Nicaragua (operación Cegulsa). Por otra, la problemática de no saber cuánto destinan los entes locales, siendo éste el primer año que la FEMP deja de realizar tal cómputo. Junto a las cuestiones técnicas, no es menos cierto que la subida destacada se produce en los años anteriores y a mediados de 2001 los presupuestos locales y autonómicos están estancados, siendo excepcional que algún ente decida unirse a partir de estos momentos a las acciones de cooperación.

El porcentaje de COD parece haberse estancado en los últimos años alrededor de un 15%, aunque en términos absolutos sigue aumentando. La estabilización viene producida más por el estancamiento en los entes locales que por parte de las CCAA que siguen aumentando su flujo de recursos. No nos detendremos más en ello, pero debemos resaltar nuevamente que nos es imposible establecer si esa ralentización en el aumento del presupuesto local destinado a cooperación se debe al problema del cómputo del mismo o una realidad constatable.

Al margen de ello, no debemos olvidar que el porcentaje expresado de lo que representa la ayuda oficial de los entes descentralizados sobre el total destinado por el Estado español puede variar algo de lo que se indica en los documentos oficiales. La razón de ello es que la AOD española representada es la AOD neta, esto es, los recursos que se destinan a países en vías de desarrollo menos los desembolsos que éstos realizan (por devolución de préstamos, en concepto de deuda externa, etc.), a pesar de las recomendaciones del CAD para que se exprese en cifras brutas. La ayuda de la cooperación descentralizada, sin embargo, está toda ella expresada en AOD bruta, puesto que todo lo destinado son donaciones. Esta es otra de las características. La ayuda descentralizada mejora los estándares generales de nuestra AOD porque todo es donación, se dedica en mayor proporción a países de renta baja y se destina mayoritariamente a sectores sociales básicos.

La asignación de recursos, sin embargo, no supone sin embargo, centrarnos únicamente en los fondos económicos destinados. En esta fase nos va a resultar de vital importancia la estructura organizativa creada al efecto: área de cooperación, responsables municipales en la materia, consejo municipal de cooperación, entre otros.

3.3.2. Recursos humanos y organizacionales

En el estudio de los recursos humanos y de los órganos creados, debemos también diferenciar, por las diferencias existentes, lo que ocurre en el ámbito de las comunidades y las entidades locales.

En las regiones, por su mayor volumen de gasto, se da una planificación y una cierta organización del área de cooperación. En relación a su estructura de gestión podemos apreciar dos grandes tendencias: las CCAA que tienen una estructura centralizada, como es el caso del País Vasco o Cataluña; y, en segundo lugar, las que realizan la cooperación desde distintas consejerías, como la anda-

luza. Un buen modelo es el que están estableciendo algunas leyes autonómicas, en el que la gestión se centraliza en la dirección general de una consejería³⁴ (generalmente la Consejería de Presidencia), pero no se restringe a las demás consejerías a realizar acciones de cooperación. Principalmente el resto de áreas de la administración participan en proyectos de carácter técnico, ya que son bastante efectivas, sobre todo en el campo de la formación y el asesoramiento, y se supedita al cumplimiento del marco general, establecido en los Planes Directores y Planes Anuales de la Comunidad. Junto a ello se establece una figura necesaria a fin de otorgarle coherencia al sistema autonómico de ayuda que es la Comisión Interdepartamental (órgano de coordinación interadministrativa de la ayuda)³⁵.

Los órganos rectores de la cooperación autonómica suelen ser las Asambleas Parlamentarias, los gobiernos regionales y sus diferentes consejerías. Por lo que hace referencia a los Parlamentos autonómicos, podemos destacar que entre sus funciones están las que se refieren a la aprobación de los planes directores cuatrienales de cooperación y la de control y seguimiento de los planes, ya que se establece la obligación de ser informadas del grado de ejecución, tanto del plan anual como del plan director, en las comisiones de cooperación creadas a tal efecto.

Por su parte, los gobiernos autonómicos son competentes para la formulación, dirección y evaluación de la política en materia de cooperación al desarrollo; así como de proponer a las asambleas parlamentarias la aprobación del plan director. Así mismo son los responsables de la aprobación de los planes anuales de cooperación.

Finalmente, las diferentes consejerías se ocupan de la elaboración de los planes directores y los planes anuales de cooperación para el desarrollo. Así mismo son las encargadas de la gestión, coordinación y evaluación de los programas, proyectos y acciones de la cooperación para el desarrollo. En la tabla nº 3 puede verse las consejerías y / o las unidades administrativas específicas encargadas de la cooperación al desarrollo.

³⁴ Por ejemplo: La Dirección General de Cooperación al Desarrollo, Voluntariado e Inmigración de la comunidad de Madrid o la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior de la Junta de Andalucía.

³⁵ El sistema es prácticamente similar al establecido a nivel estatal por la Ley 23/1998, donde el Ministerio de Asuntos Exteriores es el director de la cooperación, y la Comisión Interministerial se ocupa de darle un carácter coherente y unitario al sistema de ayuda al desarrollo estatal.

Tabla nº 3: Departamentos y Consejerías responsables de la cooperación al desarrollo

	Departamento de Cooperación	Consejería
Andalucía	Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior	Presidencia
Aragón	Dirección General de Asuntos Europeos y Acción Exterior	Economía, Hacienda y Empleo
Asturias	Dirección General de Servicios Sociales Comunitarios y prestaciones	Asuntos Sociales
Canarias	– Comisionado de Acción Exterior – Dirección General de Relaciones con África	Presidencia
Cantabria	Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo	Economía y Hacienda
Castilla-La Mancha	Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional	Bienestar Social
Castilla y León	Dirección General de Asuntos Europeos y Acción Exterior	Presidencia y Admón. Territorial
Cataluña	Secretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación	Presidencia
C. Valenciana	Dirección de Cooperación al desarrollo y relaciones externas	Presidencia
Extremadura	Dirección General de Migraciones, Cooperación y Prestaciones	Bienestar Social
Galicia	Secretaría General de Relaciones Exteriores	Presidencia
Islas Baleares	Dirección General de Cooperación	Inmigración y Cooperación
La Rioja	-	Presidencia y Acción en el Exterior
Madrid	Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado	Servicios Sociales
Murcia	Secretaría de la Presidencia y Relaciones Externas	Presidencia
Navarra	Bienestar Social, Deporte y Juventud	Bienestar Social
País Vasco	Dirección de Cooperación al Desarrollo	Vivienda y Asuntos Sociales

Fuente: Elaboración propia. Datos de las respectivas páginas Web (diciembre de 2006).

Como vemos las consejerías que asumen tareas de cooperación son las de Asuntos Sociales o las de Presidencia. Solamente dos comunidades autónomas delegan en el área de Economía, y una, Baleares, eleva la cooperación a rango de consejería. En La Rioja, el área de cooperación depende directamente de la consejería. Junto a esto, es preciso aludir a los órganos de coordinación establecidos para dar coherencia a la política de cooperación desarrollada desde el ámbito de la Comunidad Autónoma. Con carácter general, los mismos se articulan a través de las Comisiones Autonómicas de cooperación que son órganos de coordinación y colaboración entre las administraciones públicas de la comunidad autónoma que ejecutan gastos computables como cooperación al desarrollo; y están adscritas a un órgano de la Consejería competente en cooperación al desarrollo. Se les atribuyen las siguientes funciones:

- Asegurar una información permanente entre el Gobierno regional y las entidades locales de su ámbito territorial sobre las actuaciones que ambos lleven a cabo en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.
- Debatir la programación de cooperación para el desarrollo de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma, con el fin de garantizar la coherencia y complementariedad de las acciones de desarrollo que aquéllas realizan en el marco de sus competencias.
- Planificar e impulsar acciones conjuntas de cooperación para el desarrollo entre las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma.

En cuanto a su composición, podemos señalar que suele haber miembros de las administraciones públicas que integran la comunidad autónoma –así pues, miembros del gobierno regional–; miembros de las diputaciones si las hubiere; miembros de los ayuntamientos (generalmente propuestos por la Federación que los representa); representantes de los Fondos de Cooperación e, incluso, algún miembro procedente de la sociedad civil (vía ONGD).

Finalmente, hemos de aludir a la existencia de órganos consultivos que completan la estructura político-administrativa en la materia. Son los instrumentos de coordinación externa de la política de cooperación que se realiza y donde participan tanto los agentes sociales comprometidos con la solidaridad como el equipo responsable de la política de cooperación en el ámbito técnico y político. En las diferentes leyes autonómicas de cooperación al desarrollo promulgadas hasta el momento nos encontramos estos órganos consultivos, que reproducen el modelo establecido para el Estado, en cuanto a sus funciones, pero que difieren en cuanto a la composición de los mismos ya que estos Consejos Autonómicos integran de forma más decisiva y relevante también a los entes locales para la formulación y la planificación regional de la ayuda (Pérez Pérez y Ruiz Seisdedos, 2006). En la actualidad existen 13 Consejos de cooperación junto al consejo estatal. En la tabla adjunta se detalla la composición de cada uno de ellos.

Tabla nº 4: Comparación entre Consejos de cooperación

	TOTAL	ADMINISTRACIÓN		PARLAM Grupos parlam	ONGD	ONGD	AGENTES SOCIALES Y ECONOMÍA			OTROS COOPERACIÓN		PVD	EXPERTOS	
		Presid.	Vicepres.				Consej.	SINDICATOS	EMPRESA	UNIVERS	ORG. DD.JH.			FED. MUNIC. o ADM. LOC
España 1995	27	1	1	8	6	2	2						4	
España 2000	21	1		3 (sin voto)	6	2	2	1	1				8	
España 2001	26	1	1	7	6 (2+4)	2	2	1	1				4	
España 2004	33	1	1	10	6	2	2	2	1	1 Empresas ec social			6 (sin voto)	
Aragón	17	1	1	1	4 Vicepresid.	2	2+1	Cajas	1		1	1 Colectivos de solidaridad	2	
Asturias	15	1		3	5							2 Plataf. 07 Grupos de solidaridad		
Castilla La Mancha	26	1	1	7	5	2	2		2		1		5	
Castilla León	20	1	1	8	4	1	1		1				1	
Cataluña (2003)	23	Elegida	1	6	4	2	2		2	1 Colegio Profes. 1 Consejo Juventud	1		3	
Extremadura	16	1	1	5	6				1			1 Plataf 07	1	
Galicia	23	1	Agentes sociales	9	5	1	1+1	Cajas	1	1 Comunidades en exterior	1		2	
La Rioja	10+?	1	2		3*				2				2	
Madrid	17	1	1	4+4+1	5				1					
Navarra	27	1		7	6	2	2		2					
País vasco	24		Agentes sociales	11 FOCOAD I EUEDEL	7					1 Ordenes relig		3 (Infancia, Educ-FP, Microempresa/coop.)	1	Posibilidad, sin voto
Andalucía	32	1	1	15	4	2	2	2	3				2	

Fuente: CAONG, 2004a.

En el último apartado de esta investigación, realizamos un análisis comparado del Consejo de Cooperación andaluz con el resto de los existentes en el Estado español.

En el ámbito local, por su parte, dependiendo de variables tan diversas como la población y/o la implicación personal de los responsables políticos, la movilización civil, etc. en algunos municipios existe una estructura organizativa importante entorno al área de cooperación al desarrollo con funcionarios más o menos especializados en el tema y la existencia de un Consejo Local de Cooperación. En la mayoría de las ocasiones el área de cooperación se suele adscribir a las consejerías de bienestar social. Solamente, municipios con un interés y preocupación especial y destacada por este ámbito asumen una estructura más compleja, como Córdoba que posee una concejalía y 8 personas trabajando en ella. En el aspecto de organización debemos resaltar el papel de los Consejos Municipales o Locales de Cooperación, puesto que en los municipios en los que se ha creado ha supuesto un ejercicio de democracia participativa. A través de ellos, la ciudadanía puede aportar su visión en esta área. En general, este órgano se encarga de la elaboración de los presupuestos, así como de establecer las bases que han de regir la adjudicación de proyectos de cooperación, de la definición de las prioridades geográficas y sectoriales de las políticas municipales, así como el seguimiento y evaluación de los programas aprobados conjuntamente. La estructura se asimila a la de los Consejos Autonómicos de Cooperación por lo que su composición responde a una estructura que, en general, suele ser paritaria (administración local-ONGDs).

En cuanto al funcionamiento de estos consejos la labor de cabildeo o de incidencia política se muestra en toda su plenitud. Una parte complementaria de las acciones de las ONGDs debe ser la presión política y la denuncia social, mediante la movilización de la ciudadanía, así como con su participación en órganos de debate y decisión como los mencionados consejos de cooperación. La presión política como esfuerzo que hace un grupo organizado por intentar influir en quien tiene el poder (Pons, 2003) convierte a las ONGDs en grupos de presión que pueden actuar en varios niveles, pero cuyo poder es mayor en el ámbito local por estar dichas autoridades más cercanas y abiertas a esta participación.

Al margen de los recursos organizacionales, tenemos que ser conscientes, que una vez adoptadas las decisiones, el funcionario no se limita a ejecutar. En este sentido, la cuestión del funcionariado destinado a cooperación es fundamental en el origen de esta política pública, tal y como se ha mencionado, puesto que en muchas ocasiones la existencia de la misma es consecuencia de la buena voluntad de algún político unida a la del funcionariado. A este respecto una de

las muestras de que la administración local empieza a prestar atención a esta materia se puede ver por la designación de un técnico municipal destinado al área de cooperación.

Sin embargo, debemos destacar como uno de los graves problemas, la escasa profesionalización en este campo que puede dar lugar a una política deslavazada, sin sentido, dispersa, sin objetivos ni metas claramente definidos, que provoque la creación de una política asistencialista y paternalista, la dependencia de la población hacia la que van dirigida los recursos, el escaso impacto y por tanto la “fatiga del donante”, entre otros efectos. Solamente un conocimiento experto en este ámbito puede evitar muchos de estos males.

3.3.3. Las prioridades geográficas y sectoriales

Una vez examinados los recursos, especialmente los económicos, destinados a cooperación, nos interesará observar qué distribución geográfica y sectorial se ha dado a los mismos. Si la cooperación descentralizada tuviese una mínima planificación en el momento del diseño de la política se decidiría el sector y área geográfica hacia los que dirigir los fondos, sin embargo, en la mayoría de las ocasiones, únicamente analizando el presupuesto podremos estudiar las prioridades. Una de las características constantes de los nuevos actores locales y autonómicos es que las zonas y los sectores de todos ellos son muy similares en el tiempo y en el espacio, lo que permite definir el perfil tipo del proyecto financiado por la COD como una intervención destinada a crear pequeñas infraestructuras sociales o de servicios en un país de América Latina (González Parada, 1993).

Si nos fijamos en las zonas objeto de atención preferente por parte de los entes descentralizados, una rápida mirada a las cifras de cooperación nos permite observar que el interés se centra en Centroamérica, seguida de América del Sur (en especial zona Andina), y en tercer lugar, nos encontraríamos con el continente africano, preferentemente con la región del norte, es decir, con el Magreb. Esto en cuanto al total de la COD, por tanto incluimos las autonomías y los municipios. Pero para hacer un análisis más preciso deberíamos desagregar los datos según el ente financiador aunque las cifras sean muy semejantes en cuanto a los países prioritarios y los sectores preferentes.

El trabajo realizado desde las comunidades autónomas se basa en unas líneas de trabajo más serias y rigurosas (en líneas generales), contando con una legisla-

ción en la materia que marca unos principios de actuación, como se ha señalado anteriormente.

En las siguientes líneas vamos a realizar un resumen de las cifras de los Planes Anuales de Cooperación (PACI Seguimiento) desde el año 1997 hasta la actualidad.

En los años 1997 y 1998, los proyectos de las comunidades autónomas y los entes locales se dirigen de manera prioritaria hacia América Latina, seguido a gran distancia por África Subsahariana. En cuanto a los sectores, se dirigen de manera abrumadora hacia las infraestructurales sociales, especialmente en el área de salud y educación.

En los tres años posteriores, 1999, 2000 y 2001, la desagregación de las cifras permite distinguir entre CCAA y EELL. Pero a partir de 2002, las cantidades se centran únicamente en lo ejecutado por las entidades autonómicas, quedando los entes locales totalmente al margen, hasta el año 2005. A continuación, por tanto, realizaremos un estudio, más detallado.

– Las Comunidades Autónomas.

Las prioridades de las regiones, de las cuales poseemos, además, una relación más detallada, se caracterizan en primer lugar, y como una primera aproximación por no regirse tanto por criterios económicos o geoestratégicos como la cooperación centralizada, pero tampoco prescinde en ocasiones de ellos (bien patente es el caso de las relaciones entre la comunidad de Andalucía y el gobierno Marroquí).

Debido a que las prioridades se modifican cada año, vamos a realizar un análisis de los datos desde 1999 hasta el 2004, de esta manera, las posibles desvirtuaciones por algún acontecimiento específico no serán tan marcadas³⁶.

³⁶ En los dos últimos años (2005 y 2006) no aparecen las cifras globales de las orientaciones geográficas y sectoriales de las comunidades autónomas.

Tabla nº 5: Prioridades geográficas de las CCAA (1999-2004)

	1999	2000	2001*	2002	2003	2004
Iberoamerica	64,6%	55,6%	56%	54,5%	50,5%	51,1%
África Subsahariana	11,8%	13,1%	12,1%	11,3%	11,8%	13,2%
África del Norte	6,5%	6,1%	7%	6,9%	6,9%	11,1%
Asia y Oceanía	3,8%	2,9%	3,8%	2,1%	2,6%	2,9%
Europa	0,3%	0,04%		0,4%	0,3%	0,5%
Varios	12,3%	21,2%	21,1%	21,9%	21,7%	
Oriente Medio	0,6%	1,01%		2,8%	5,1%	

Fuente: Elaboración propia a partir de PACI Seguimiento (1999-2004).

*Este año, la computación difiere y no aparecen los recursos destinados a Europa ni a Oriente Medio.

Tabla nº 6: Prioridades sectoriales de las CCAA (1999-2004)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Infraestructuras sociales	57,7%	57%	47,3%	47,1%	43%	48,2%
Infraestructuras económicas	2,8%	4,51%	2,09%	2,3%	1,6%	1,8%
Sectores productivos	12,8%	8,18%	9,97%	11%	10,1%	10,8%
Multisectorial	13%	9,65%	24%	13,7%	19,4%	13,2%
Sectores no distribuibles	13,1%	20,6%	9,25%	25,9%	25,9%	26%

Las infraestructuras sociales y servicios incluyen la salud, educación, abastecimiento y depuración de aguas, Gobierno y sociedad civil, otros servicios e infraestructuras sociales. Las infraestructuras económicas incluyen la agricultura, la ganadería, la silvicultura, y la industria. El multisectorial, sobre todo, incluye, “mujer y desarrollo”. Los sectores no distribuibles engloba la ayuda de emergencia y la educación al desarrollo.

Fuente: Elaboración propia a partir de PACI Seguimiento (1999-2004)

En 1999 y 2000, las regiones orientaron las ayudas fundamentalmente hacia América Latina y las infraestructurales sociales, concentrando en esta región alrededor del 60% del total de sus recursos destinados a cooperación internacional.

A partir del año 2001 encontramos una inflexión importante respecto a los datos que se nos ofrece de las autonomías y es que se establecen los diez principales receptores: Salvador, Bolivia, Perú, Cuba, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Sahara, Marruecos e India. En 2001 los terremotos que sacudieron El Salvador durante los primeros meses del año, marcaron las prioridades en esa ocasión. De esta manera se observa cómo la ayuda se guía más por cuestiones de urgencia y necesidad que por el interés de llevar a cabo una cooperación al desarrollo seria y eficiente; puesto que ello no conllevó aumento de recursos sino distinto país al que dirigirse (Fanjul, 2001).

Por otro lado, y siguiendo la clasificación por niveles de renta que establece el CAD, hay que señalar que la cooperación autonómica se orientó principalmente hacia los Países de Renta Intermedia Baja a los que se destinó el 53% de la ayuda. Este dato hace hincapié en una de las más serias críticas que se pueden realizar a la cooperación española, el escaso volumen de recursos destinados a los Países Menos Avanzados (PMA). Característica que se repite en todos los niveles de nuestra ayuda, aunque debemos destacar que dentro de ella, la cooperación descentralizada es la modalidad que más ayuda envía a países de renta baja.

En cuanto a las prioridades sectoriales, las infraestructuras y servicios sociales siguen marcando la pauta seguida en la mayoría de los proyectos ejecutados desde las comunidades autónomas. En total, cerca de la mitad de los recursos se destinan a dichos sectores. Éstos forman parte de los incluidos en el compromiso emanado de la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague por el cual los donantes se comprometen a destinar al menos el 20% de su ayuda a servicios sociales básicos. Aunque tal compromiso está señalado por el Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004 como una de las áreas prioritarias de actuación y, en consecuencia supone una orientación sectorial para todos los actores de la cooperación española, la realidad queda alejada, una vez más de la práctica. Distintos organismos externos a la cooperación oficial española como Intermón Oxfam (Fanjul, 2001 o Fanjul y González, 2002) o el Comité de Ayuda al Desarrollo en el examen de nuestro país en 2002 (CAD-OCDE, 2002) señalan que España queda muy lejos de ese acuerdo.

El año 2003 y 2004, se vuelve a observar una distribución muy similar a los años precedentes, pues más de la mitad de las ayudas se concentraron en América Latina, sin que se observe una diferenciación entre los países prioritarios. Los datos se repiten en la orientación según el nivel de renta de los países y territorios receptores de ayuda, observándose en las CCAA se observa una mayor orientación de las ayudas hacia los países de renta media-baja.

Por sectores de actuación se observa un alto grado de diversificación de la AOD autonómica. Los servicios e infraestructuras sociales es el área que recibió más recursos, más del 40% de los desembolsos totales frente al sector multisectorial, el no distribuible, los sectores productivos y en último lugar las infraestructuras y servicios económicos.

Como cada año va avanzando la metodología y la desagregación de datos, en 2003, se introduce la novedad de poder conocer la dimensión media de proyectos; a este respecto, las que realizaron acciones de más envergadura fueron: País Vasco (201.715 euros por proyecto), Andalucía (184.413 euros por proyecto) y Valencia (179.697 euros por proyecto). Por otra parte, destaca que las CCAA contribuyeron en mayor medida que los demás actores de la Cooperación Española al cumplimiento del Compromiso 20/20: en 2003 y 2004, más del 30% de las contribuciones distribuibles de las comunidades autónomas se destinaron a la cobertura de las necesidades sociales básicas, un porcentaje muy superior al umbral del 20% establecido como referencia en la Cumbre de Copenhague.

En resumen: la cooperación de las regiones, que mantiene la tendencia alcista de los últimos años, se caracteriza, en general, por la dispersión geográfica y sectorial de sus acciones, así como por la canalización de la ayuda a través de ONGDs. En todo caso, la cooperación llevada a cabo por cada Comunidad Autónoma presenta unas características propias.

– Los Entes Locales.

Ya hemos señalado de manera reiterada las dificultades de los datos. Desde 1998/1999 hasta la actualidad la información referente a las cifras, más o menos desagregadas de las entidades locales, va mermando, en relación inversa a la especificación dada en los documentos sobre la cooperación española, puesto que los PACIs desde finales de la década de los noventa hasta la actualidad progresivamente han ido ampliando la información de proyectos, fondos destinados a países o a sectores prioritarios. Todo ello se ha visto solucionado en parte por el “Informe sobre la cooperación al desarrollo de las entidades locales 2005” realizado por la FEMP. Debido a estas cuestiones la búsqueda de cifras con cierta fiabilidad quedan muy alejadas en el tiempo 1998-1999 y 2005. Realizada esta matización, pasamos a desarrollar los puntos más destacados de las prioridades de los entes locales, separando estos dos periodos analizados.

En cuanto a las prioridades geográficas del periodo 1998-1999 según el Informe de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 1999). En el año 1997 y 1998 el PACI no muestra datos desagregados.

El resumen de los datos de 1999 son los siguientes:

Tabla nº 7: Prioridades geográficas de las entidades locales (1999 y 2001)

	1999	2001
Iberoamérica	61,14%	74%
África Subsahariana	10,68%	-
África del Norte	11,48%	19,53%
Europa	1,94%	-
Asia y Oceanía	2,90%	-
Varios	11,85%	-

Fuente: PACI Seguimiento 1999 y 2001.

El predominio de América Latina sigue siendo muy acentuado. Pero los datos más precisos, y algo divergentes, vienen en el Informe de la FEMP año 1998-1999, que a continuación resumimos:

Tabla nº 8³⁷: Porcentajes de la AOD de las entidades locales por áreas geográficas (1998-1999)

Región	% sobre total año 98	% sobre total año 99
América Central	33%	26%
Pacto Andino	15%	23%
Caribe	9%	12%
Área Mediterránea	11%	11%
Resto África	10%	11%
España	5%	10%
Asia	0%	3%
Europa del Este	14%	2%
Cono Sur	3%	2%
TOTAL	100%	100%

Fuente: FEMP, 1998-1999.

³⁷ Los datos que se introducen en esta ocasión son del año 1998-1999 puesto que las cifras de la cooperación por subregiones sólo están disponibles en el Estudio de la FEMP del año 1999. Los PACI de los años siguientes nos muestran una información solamente desagregada por continentes.

El predominio de la región de Centroamérica, Caribe y Andina es muy destacado. De todas maneras, la gran cantidad de AOD destinada a Honduras y Nicaragua con motivo del Huracán Mitch en estos años puede dar lugar una posible desviación de las cifras.

Por su parte, los sectores prioritarios para la cooperación municipal son los siguientes:

Tabla nº 9: Prioridades sectoriales de las entidades locales (1999)

	1999	2001
Infraestructuras Sociales y Servicios	62,16%	62,39%
Infraestructuras Económicas y Servicios	4,86%	4,06%
Sectores Productivos	6,8%	11,07%
Multisectorial	5,82%	13,96%
Contribuciones no distribuibles	20,37%	7,9%

Fuente: PACI Seguimiento 1999, 2001.

Tal y como puede observarse, las infraestructuras sociales engloban a más del 60% de los recursos, seguido de la ayuda de emergencia (dentro de contribuciones no distribuibles). Reacuérdesse que el Huracán Mitch arrasó Centroamérica en noviembre de 1998 y provocó una muy destacada vía de solidaridad hacia la región por parte de la población y administraciones españolas. Por lo tanto, la cifra de AOD de emergencia se dispara este año. La participación de la ayuda alimentaria y otras ayudas para refugiados es escasa dentro de la cooperación local, aunque en este aspecto debemos destacar que esta modalidad de ayuda no puede considerarse estrictamente cooperación, ya que los proyectos de desarrollo pretenden ir más allá de la misma, posibilitando la reducción de la vulnerabilidad y el fortalecimiento de las personas y las comunidades.

En cuanto a las prioridades sectoriales los municipios centran su atención en las infraestructuras sociales y de servicios.

En el año 2001, por sectores, la ayuda canalizada por los entes locales españoles se orienta fundamentalmente a la dotación de “infraestructuras y servicios sociales” que concentran más del 62,39% de los recursos. La educación es uno de

los sectores en el que más recursos invierte la cooperación de las corporaciones locales, concentrando en torno al 18,6% de los fondos. Las intervenciones en el área de salud y salud reproductiva canalizaron durante 2001 el 13% de los fondos desembolsados por entes locales españoles. La atención sanitaria básica concentra la mitad de los recursos destinados al sector de la salud. Le siguen en importancia proyectos de abastecimiento y depuración de aguas “Gobierno y sociedad civil”. La ayuda de emergencia representó el 4,58% de la AOD de entidades locales, fundamentalmente orientada hacia El Salvador y la India, que sufrieron desastres naturales durante 2001.

Dentro de los sectores de la cooperación municipal, debemos prestar una especial atención a la sensibilización y educación para el desarrollo. Este sector debería ser uno de los que más recursos gestione, pues al fin y al cabo la sensibilización debe llevarse a cabo desde las instancias más cercanas al ciudadano; sin embargo, este sector sólo concentra el 2,54% de la AOD de las entidades locales.

Si damos un salto en el tiempo, en el año 2005 volvemos a poseer datos desagregados. Las prioridades geográficas y sectoriales de este año son las siguientes:

Tabla nº 10: Prioridades geográficas de las entidades locales (2005)

	Total comprometido 2005	%
África Subsahariana	10.191.604,5	12,34%
Asia y Pacífico	5.213.447	6,2%
Europa	873.251,2	1,04%
España	5.488.788,36	6,54%
Latinoamérica	53.312.131,9	63,52%
Magreb, Oriente Medio y Próximo	7.940.018,1	9,45%
Otros	901.639	1,06%

Fuente: FEMP, 2006.

Tabla nº 11: Prioridades sectoriales de las entidades locales (2005)

	Total comprometido 2005	%
Infraestructuras y servicios sociales	47.541.571,2	69,4%
Infraestructuras y servicios económicos	1.962.352,55	2,86%
Sectores productivos	5.970.647,3	8,7%
Multisectorial	13.039.115,3	19%

Fuente: FEMP, 2006.

Como puede observarse las diferencias entre las cifras de 1998 y las de 2005 apenas difieren, mostrándose una inclinación por el área latinoamericana y por las infraestructuras y servicios sociales muy acusada.

Una vez observado qué características poseen los recursos más destacados de la cooperación local y autonómica, nos centraremos en la gestión que se hace de esos fondos, para observar qué instancia es la que ejecuta los mismos, con las consecuencias (positivas o negativas) que ello pueda tener.

3.3.4. Modalidades de gestión

Por modalidades de cooperación, debemos entender la manera de gestionar los recursos destinados a cooperación. En este sentido, los gobiernos subestatales pueden optar por tramitarlos ellos mismos a través de acuerdos con entidades homologas del Sur, sensibilizando a su población del Norte o hacerlo a través de terceras entidades con las que se “subcontrata”. La cooperación directa hace alusión a las relaciones que se dan de manera horizontal entre las instituciones gubernamentales del Norte y del Sur, sin otros intermediarios. O puede ser indirecta lo cual requiere que exista un tercer agente que ejecute los programas en los países del Sur. En este caso, por tanto, las ONGDs despliegan toda su virtualidad. Son ellas las que subvencionadas por instituciones descentralizadas del Norte llevan a cabo proyectos en el Sur. Cada una de estas modalidades presenta unos caracteres específicos y sus ventajas e inconvenientes que serán analizados en las líneas siguientes.

Tanto las CCAA como las entidades locales canalizan entorno al 78-80% de su ayuda a través de las ONGDs, según los diversos PACIs Seguimientos.

– La Cooperación Directa.

A través de esta modalidad de cooperación, la administración donante ejecuta y gestiona por ella misma el proyecto de cooperación. A nivel general, la cooperación directa apenas es utilizada por las regiones, con excepción de Andalucía que destina alrededor del 45% de su partida presupuestaria a la cooperación que denominan “institucional”³⁸. Las corporaciones locales tampoco suelen prestar atención a esta modalidad de cooperación, salvo que lo hagan a través de la figura del hermanamiento entre ciudades.

La ejecución directa puede revestir varias modalidades:

1. Ejecución directa de proyectos de desarrollo.
2. Ejecución directa de la sensibilización y educación para el desarrollo:
 - Mediante la firma de convenios de colaboración CCAA-Universidades para la formación en temas de cooperación³⁹.
 - Mediante programas de formación de cooperantes⁴⁰.
 - Mediante la inserción en el sistema educativo autonómico de asignaturas que versen sobre temas de cooperación al desarrollo y educación en valores.
 - Mediante el apoyo a jornadas, seminarios y publicaciones, que debatan e investiguen con el fin de dotar a la cooperación de una mayor calidad⁴¹. (Ruiz Seisdedos y González Badía-Fraga, 2004).

En este sentido, las entidades subestatales españolas no son conscientes, en muchos casos, de las indudables ventajas comparativas que pueden derivarse de la canalización de la ayuda a través de esta forma de cooperación. La cooperación directa con los municipios y regiones del Sur contribuye, por una parte, a eliminar intermediarios superfluos. Pero su mayor virtualidad, la refleja en la medida en que las entidades del Norte pueden venir a reforzar el papel de los municipios del Sur, convirtiéndose en sus mayores valedores. La cooperación

³⁸ Para más información al respecto, véase la última parte de esta investigación sobre cooperación de la Junta de Andalucía.

³⁹ Como el Convenio de colaboración entre el Gobierno del País Vasco y la Universidad del País Vasco o el existente entre la Junta de Andalucía y la Universidad de Granada.

⁴⁰ El Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, a través del Programa “Juventud Vasca Cooperante”, posibilita que anualmente 100 jóvenes puedan conocer de cerca la realidad del Sur.

⁴¹ Apoyo al Seminario sobre Cooperación Descentralizada para el Desarrollo Humano, por la Comunidad de Madrid, en colaboración con AIETI y UNOPS.

directa actuaría como base para un verdadero desarrollo municipal/regional, ya que implica la creación de redes de mejora, el progreso de la organización y la modernización del funcionamiento de los gobiernos más cercanos al ciudadano, el intercambio de experiencias administrativas y políticas para una mejora en la gestión de los servicios y acciones de salud, educación, servicios sociales, planificación urbana, agua residuos sólidos, contribuyendo así mismo a la formación del personal. Siendo el intercambio de experiencias una práctica positiva tanto para unos como para otros. A este respecto debemos destacar los programas de fortalecimiento institucional y formación de técnicos municipales, sobre técnicas de gestión de diferentes servicios públicos que prestan habitualmente los municipios (residuos, alumbrado, mercado de abastos,...). De esta manera, se contribuye al desarrollo de gobiernos locales fuertes, mediante el asesoramiento, la transferencia y adecuación tecnológica y la capacitación a los propios Municipios, y los actores locales que lo apoyan.

– La Cooperación Indirecta.

Ya hemos mencionado que la cooperación indirecta es la gestionada por las entidades e instituciones intermediarias: universidades, sindicatos, ONGDs, asociaciones de vecinos, etc. En los últimos años, la gestión de cada vez más políticas, sobre todo sociales, se han realizado bajo principios o actores no públicos. En la política de cooperación al desarrollo, esa ejecución la realizan las ONGDs, aunque cada vez más otros agentes se introducen en la misma. Tal y como ya hemos mencionado, la cooperación descentralizada se gestiona principalmente de manera indirecta (alrededor del 80% de la ayuda). Y ello se realiza mediante una convocatoria pública de subvenciones para proyectos formulados por las ONGDs, y siempre y cuando éstas cumplan unos requisitos establecidos en la convocatoria, obtienen la financiación necesaria (en régimen de co-financiación: fondos públicos-fondos de la ONGD's), para desarrollarlos.

Ésta es una característica muy acentuada de la cooperación descentralizada, pues el Estado español ejecuta indirectamente tan sólo el 16% de su AOD total (29,3% AOD bilateral bruta –PACI Seguimiento 2003⁴²–). A pesar de ello es uno de los Estados que más dinero invierte a través de las ONGDs.

⁴² Los actores que más recurren a la gestión indirecta son, al margen de las administraciones local y autonómica, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El dinero gestionado a través de dichas organizaciones supone una ventaja fundamental y es que, en primer lugar, dichos recursos son siempre en forma de donaciones. En segundo lugar, se destina a la población más pobre.

Además, otro aspecto positivo de esta modalidad de cooperación es que se cuenta con la experiencia de este tipo de organizaciones. La administración desconoce prácticamente todo en esta política de cooperación y puede apoyarse en los conocimientos de expertos. Junto a ello, las ONGDs ponen al servicio de las administraciones su estructura y medios lo que permite que las mismas puedan realizar una política sin apenas tener estructura administrativa, sin contar con funcionarios preparados y con unos costes de gestión menores⁴³. Suplen, de esta manera, las carencias técnicas de las propias Administraciones Públicas puesto que son las mismas ONGDs las que formulan y realizan el seguimiento de los proyectos financiados, poniendo de manifiesto la carencia de personal especializado.

Sin embargo, en los últimos tiempos se observa como esas actuaciones pueden conllevar efectos no deseados en los estados del Sur. Las ONGDs se han transformado en demasiadas ocasiones en ejecutoras de servicios sociales básicos para las colectividades locales del Sur (generalmente, en los sectores de educación y salud). Esta tendencia ha llegado a entregar a algunas ONGDs la realización de programas sociales clásicamente municipales, lo que ha acarreado el debilitamiento de las ya frágiles estructuras de los entes locales (sobre todo en el caso latinoamericano), un déficit democrático y una cierta privatización indirecta de las políticas municipales. Con esto queremos decir, que la pretendida cooperación realizada desde los entes locales españoles con la financiación de programas sociales básicos del municipio a través de ONGDs, pudiera estar ocasionando respecto de determinados municipios latinoamericanos la desarticulación de la ya escasa estructura municipal existente y creando a su vez, en paralelo, una suerte de estructura paramunicipal por parte de organizaciones de base privada. Aunque estas asociaciones civiles pueden cumplir una función esencial como tejido social de las colectividades locales debemos ser muy cuidadosos pues al excederse en el ámbito de sus actuaciones, usurpando indirecta e inconscientemente el papel de las estructuras municipales ya existentes lo que provoca es la desaparición de las mismas, al tiempo que lo hace desde una posición no sujeta a control democrático alguno (Rodríguez Gil, 1993).

⁴³ Igualmente se evita que puedan tachar la política de los entes donantes como una forma de penetración cultural y económica.

Otro de los inconvenientes es que, a pesar de que las propias ONGDs cuentan con una nueva fuente de financiación en la cooperación descentralizada, se muestran esquivas ante ella puesto que a pesar de todas sus virtualidades lo cierto es que se deben enfrentar a una diversidad de criterios, requisitos y plazos de cada una de las convocatorias de subvenciones que realizan los entes subestatales, como se mencionó anteriormente.

Junto con todo ello, otro de los retos más importantes con los que se enfrenta esta cooperación es la marcada dispersión de sus acciones, puesto que los fondos son escasos y se fragmentan ante una miríada de ONGDs cada vez mayor, lo cual implica que las mismas posean un leve impacto en su lugar de recepción (FAMSI, 2001). Esta atomización y dispersión de los fondos de cooperación, con multitud de agentes que destinan recursos muy limitados, se traducen en un impacto reducido, haciéndose cada vez más evidente que son necesarios una serie de mecanismos de coordinación para lograr una eficacia mayor de la ayuda. Este elemento definidor de la cooperación descentralizada nos lleva a afirmar que las Administraciones Públicas descentralizadas tienen la tendencia de convertirse en meros órganos financiadores de la cooperación, y ello es cada vez más frecuente en los entes con un escaso interés real en esta política pública.

– Otros instrumentos de cooperación.

Junto a los instrumentos técnico-políticos ya analizados, que suelen consistir en programas de cooperación que tienen un carácter anual, en ocasiones, las administraciones descentralizadas utilizan otros más variados y menos comunes. A continuación vamos a intentar extraer y detallar los instrumentos, que pese a esa heterogeneidad, mayor pluralidad y dispersión son más característicos dentro de la cooperación local y autonómica al desarrollo:

- Cursos de cualificación de técnicos. Se incluye, por una parte, la formación de los encargados de la cooperación en la administración local o regional, tanto en cuanto a conocimientos sobre las problemáticas relacionadas con el desarrollo como sobre los procedimientos de administración vinculados a los proyectos⁴⁴. Y, por otra parte, la formación de técnicos municipales de

⁴⁴ La Federación Española de Municipios y Provincias tiene entre una de las funciones de la Comisión de Cooperación Internacional la de la formación de funcionarios locales en el área de la cooperación. En los últimos años, además se están realizando cursos similares en Andalucía, auspiciados por el Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y la Junta de Andalucía.

los países del Sur, en temas relacionados con lo local (tratamiento de aguas y residuos, gestión de recursos humanos, planeamiento urbanístico,...).

- Publicaciones e información. Este instrumento es esencial de cara a dar una imagen de transparencia y de claridad. Supone dar la mayor cobertura a los actos realizados en materia de cooperación. Se puede realizar a través de noticias en la prensa, publicación de una revista especializada de cooperación al desarrollo⁴⁵, tener secciones sobre cooperación en las páginas que prácticamente todas los entes descentralizados tienen en Internet; con todo esto, se daría una transparencia y una credibilidad mayor de cara a la ciudadanía de la acción exterior de los EELL, así como facilitaría las labores de investigación.
- Acuerdos sobre el 0,7%, Pactos Sociales de Solidaridad o sobre temas concretos de cooperación. La decisión formal de la entidad local o autonómica debe ser la base sobre la que se asiente un programa de cooperación estable. Dicho acuerdo debe poseer el máximo posible de consenso de manera que los cambios en las instancias políticas no provoquen la ruptura del mismo. Los acuerdos deben ser lo más específicos posibles, en consonancia con las posibilidades de la entidad; para su efectividad deben contener, al menos, la creación de una instancia encargada de la cooperación al desarrollo o la creación de una partida específica.
- Mociones: Es una forma de presión política, así como de reconocimiento de ciertas labores solidarias nacidas de la propia sociedad civil. Es, en sí mismo, un acto político que manifiesta el pensamiento de la Corporación local en torno a la propuesta presentada⁴⁶.
- Participación en redes: Estas redes, de carácter multilateral, agrupan a ciudades de todo el mundo (CGLU)⁴⁷, bien por regiones (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas) o a personas (Unión Iberoamericana de Municipa-

⁴⁵ La Diputación de Sevilla tiene una revista dedicada a la cooperación, donde se incluyen reportajes sobre temas de desarrollo, las actividades realizadas por la Diputación y los municipios de la provincia, etc.

⁴⁶ Podemos poner ejemplos como la condena que hacen todos los grupos políticos del Ayuntamiento de Málaga por la intervención de niños en conflictos armados (04/03/1999) o las diversas mociones del Ayuntamiento de Córdoba como las de apoyo para el establecimiento del Día contra la Esclavitud Infantil (08/11/2001), para la creación e imposición de la Tasa Tobin (08/11/2002) o la resolución a favor de la inclusión social (03/04/2003).

⁴⁷ Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Nació en enero de 2004 de la fusión de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y la Federación Mundial de Ciudades (FMCU). Sus principios son la defensa y promoción de la democracia, la autonomía local y la descentralización al servicio del ciudadano. En la actualidad es la organización más grande de ciudades y gobiernos locales. Es la principal contraparte de las NNUU en nombre de los gobiernos locales.

listas –UIM–). Su acción puede consistir en hermanamientos generales donde cada participante puede presentar sus propias ideas e iniciativas, o bien se agrupan por temática (Consortio Ciudades y Desarrollo) o desarrollan, como en el caso de la UIM, una apuesta por el fortalecimiento de la gobernabilidad local orientando sus programas a construir dichas capacidades. Como denominador común, los Municipios, Provincias, Federaciones y Fondos insertos en estas redes persiguen la descentralización y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en aquellos países altamente centralizados, así como el dialogo y el intercambio de experiencias como enriquecimiento mutuo.

- Convenios de Colaboración: Son convenios, generalmente bilaterales, firmados entre un ente local español y una municipalidad del sur, por el cual se produce un intercambio de experiencias en materias del ámbito local⁴⁸, así como el desarrollo de proyectos de cooperación directa. Acuerdos, por tanto, entre las distintas administraciones que participan en la cooperación para hacer más eficaz la acción conjunta. Los mismos se hacen generalmente a través de la participación en organismos especializados como los Fondos de Cooperación.

Este tipo de instrumentos, que en ocasiones no conlleva traspaso de recursos económicos Norte-Sur son, desde nuestra perspectiva, una gran oportunidad para que la cooperación descentralizada despliegue todas sus capacidades y se pueda concienciar a la ciudadanía del Norte de la necesidad de cambios más profundos. De esta manera, la cooperación se configura como algo más que la mera ejecución de proyectos puntuales de desarrollo en el Sur.

⁴⁸ Consecuencia de un convenio marco de cooperación entre la municipalidad de Rosario y el ayuntamiento de Barcelona encontramos este Convenio de transferencia e intercambio de experiencias en materia de política de tráfico.

4 | LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN ANDALUCÍA

Llega el momento de aplicar el enfoque metodológico utilizado a un estudio de caso, a la cooperación en Andalucía. En las siguientes líneas, nuestro interés se centrará en el estudio y análisis de la política desarrollada en nuestra comunidad autónoma. Por una parte, nos centraremos en el estudio de la cooperación de la Junta de Andalucía, primera comunidad en número de recursos invertidos en esta área. Por otra parte, en el Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (en adelante, FAMSI) que es el Fondo de cooperación que reúne de manera voluntaria a los municipios de nuestra comunidad; la labor desplegada por dicha institución va a ser fundamental a la hora del estudio acerca de qué hacen en cooperación al desarrollo nuestras entidades locales. En este apartado se describirá una peculiaridad de nuestro sistema, puesto que junto al FAMSI, otra institución como es la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (en adelante, FAMP) asume desde finales de 2003 también competencias en materia de cooperación al desarrollo. Las interacciones dadas entre estas tres instituciones y la sociedad civil será el último punto estudiado.

Antes de comenzar este capítulo queremos dejar constancia de las dificultades halladas en la elaboración del mismo. La información, como se podrá apreciar, presenta lagunas, datos heterogéneos y balances escasos. Aunque la labor realizada, en este sentido, por instituciones como el FAMSI o la Coordinadora Andaluza de ONGDs es muy importante, los esfuerzos llevados a cabo parecen muchas veces ser insuficientes y en ocasiones solaparse⁴⁹. Aunque la publicidad de las cifras es cada día más destacada, las dificultades subsisten, especialmente

⁴⁹ A este respecto, en nuestra comunidad, recopilan datos de entidades locales la CAONGD (entrevista Teresa Godoy, 18 de julio de 2006, Sevilla, entrevista semi-estructurada), el FAMSI (entrevista Antonio Zurita, 18 de noviembre de 2004, Córdoba, entrevista semi-estructurada) e Intermón Oxfam (entrevistas José Hernández, 17 de julio de 2006, Sevilla, entrevista estructurada).

si se requieren y demandan cifras anteriores a los últimos años. Los datos son además discontinuos, lo que impide una mínima sistematización de los mismos. Además nos hemos encontrado con otro grave problema: la diversidad de datos proporcionados por las fuentes⁵⁰. Sirva como ejemplo lo mencionado al respecto por el Informe de la CAONGD: *“En el caso de la Junta de Andalucía, la escasa documentación elaborada que presenta balances más o menos completos, son no obstante, insuficientes en bastantes apartados de gran interés para la evaluación cuantitativa y cualitativa de la Cooperación al Desarrollo que se está llevando a cabo. Estaríamos hablando de explicitar lo comprometido sobre lo en principio disponible por presupuesto inicial, lo reintegrado, los porcentajes iniciales destinados a la modalidad de AOD Directa y AOD Indirecta, etcétera. Ni que decir tiene, que la evaluación de la consecución de los objetivos marcados por los distintos proyectos ejecutados desde la AOD Directa como desde la Indirecta no existe, con lo que mucho más que cifras y porcentajes no están disponibles para una óptima visión de la realidad de la AOD en Andalucía”* (CAONGD, 2003: 8).

En la elaboración del presente capítulo ocupan un lugar muy destacado las entrevistas, pues la mayoría de la información recopilada procede de ellas. En concreto se ha entrevistado a:

Cuadro nº 3: Entrevistas sobre la cooperación en Andalucía

Personas entrevistadas y cargo que ocupan	Fecha
Manuel Redaño (Director de la Comisión de cooperación al desarrollo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias –FAMP–)	01-XII-2006
Teresa Godoy (Directora de la Coordinadora Andaluza de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo –CAONGD–)	18-VII-2006
Héctor Rivero (Miembro de la ONGD, Solidaridad Internacional, y vocal de Cooperación Descentralizada de la CAONGD)	17-VII-2006
José Antonio Hernández (Representante de la ONGD, Intermón Oxfam en Andalucía –Sevilla–)	17-VII-2006
Joaquín Rivas (Director de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional –AACID–)	01-XII-2006
Antonio Zurita (Gerente del Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional –FAMSI–)	18-XI-2004

⁵⁰ En este sentido, en los recursos invertidos por la Junta poseemos datos propios, Informes de la CAONGD y los distintos PACI Seguimiento, aunque todas estas cifras dicen tener la misma fuente: la Dirección General de Cooperación, actual AACID, lo cierto es que en ocasiones las cifras son diversas.

4.1. LA JUNTA DE ANDALUCÍA⁵¹

4.1.1. Origen e historia

La cooperación andaluza se muestra hoy como un referente claro en las políticas de ayuda desarrolladas por los entes autonómicos de nuestro país. En apenas unos años (desde 1994 especialmente, que es cuando cuenta con una línea presupuestaria importante) la Junta de Andalucía se ha puesto a la cabeza en recursos destinados a ayuda a los países más desfavorecidos. Sin embargo, la cooperación descentralizada debe ir más allá de la mera asignación de recursos y por ello es de destacar el esfuerzo de Andalucía que junto a la convocatoria de subvenciones a ONGDs, camino más sencillo de realizar cooperación, apuesta por realizar ella misma actividades de desarrollo. Aunque ésta sea su aportación más importante no está exenta de matizaciones ya que se observa como necesario una mayor información y coordinación entre las distintas consejerías para evitar que el modelo andaluz de cooperación, con todas sus virtualidades, se convierta en una copia del modelo español, con las deficiencias y críticas que se han hecho al mismo, especialmente en cuanto a la descoordinación y solapamientos entre distintas instancias ministeriales. Al margen de la cuestión financiera y de estructura administrativa, la Junta de Andalucía está realizando un importante esfuerzo por dotar de mayor solidez a sus acciones, para lo cual se ha valido en los últimos tiempo de un instrumento jurídico que da garantías de un proceso continuado en el tiempo, la *Ley 14/2003, de Cooperación Internacional para el Desarrollo* que marca unos principios claros y uniformes. Este andamiaje se ha visto complementado con la creación de una serie de órganos y comisiones que en estos momentos están naciendo, según lo especificado en la normativa de desarrollo. Las últimas novedades en todo este proceso han sido la creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo (AACID), la programación del Plan Director y la creación del Consejo de Cooperación.

Los primeros años y contrariamente a lo sucedido en el resto del Estado español, la Junta de Andalucía empieza llevando a cabo acciones de cooperación directa. La administración autonómica se convierte, de esta forma, en la responsable y la que se implica en la ejecución de las diversas acciones y proyectos de desarrollo. Desde los inicios de las acciones de cooperación a mediados de los años ochenta, el gobierno autonómico entendió que la administración debía tener un papel relevante en la cooperación al desarrollo puesto que las ONGDs

⁵¹ Datos proporcionados por la Dirección General de Cooperación Internacional, actual Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (en el año 2001) y datos secundarios (CAONGD, 2003, Intermón Oxfam, 2000-2005 y PACIs 1998-2005).

no agotaban este ámbito. Ya hemos destacado en esta investigación, la dialéctica en torno a si los entes subestatales deben o no realizar por ellos mismos actividades de cooperación o deben acudir a instancias más adecuadas y formadas, como las ONGDs. En este sentido, volvemos a incidir en nuestra perspectiva de que las administraciones poseen unos recursos y capacidades técnicas que le permiten desarrollar actividades que no se pueden derivar hacia las ONGDs, aunque ello debe hacerse sin obviar los peligros de la cooperación directa y es vincular las políticas de cooperación con otras cuyos fines sean diferentes de los humanitarios o solidarios.

Así establecida, la cooperación de la Junta de Andalucía se realizó en sus inicios exclusivamente a través de cooperación directa y solamente a partir de 1990, será cuando surja la primera convocatoria de subvenciones a ONGDs. El presupuesto asignado a cooperación directa e indirecta es prácticamente similar, aunque el volumen de proyectos subvencionados es más elevado en la segunda modalidad. Esto nos indica que las actividades de cooperación institucional son menos pero tienen mayor envergadura presupuestaria (Ruiz Seisdedos, 2003).

Los primeros años de la cooperación andaluza se caracterizan por acciones aisladas desarrolladas por las consejerías individualmente. Las primeras parten de la Dirección General de Vivienda y Arquitectura (Consejería de Obras Públicas y Transportes) y la Agencia de Medio Ambiente, las cuales firmaron con el Estado central el primer Convenio de Colaboración en 1988. Un año después, la Junta de Andalucía y la AECI suscriben, como base para sus acciones, otro acuerdo de carácter similar que se establece como el marco legal de la cooperación andaluza aunque sea de manera algo precaria. A través del mismo se define una línea de cooperación y un procedimiento de coordinación entre ambas instancias. Dicho convenio se firma el 10 de marzo de 1989 y en él se establecen, a grandes rasgos, los sectores preferentes y el procedimiento de gestión, ejecución y seguimiento y se ve completado con los Protocolos Anuales elaborado por la Comisión Mixta Junta-AECI, desde 1992. A partir de 1995, el Convenio tiene carácter bianual. Este convenio y los protocolos adicionales permiten la realización de actividades de ayuda al margen de la cuestión jurídica sobre si los entes subestatales pueden realizar o no actividades de cooperación, puesto que en el Estatuto de Autonomía no se encontraba una referencia clara a la posibilidad de realizar dichas acciones. El Estatuto de febrero de 2007 si establece, por el contrario, en su artículo 10.3.23º entre los objetivos de la comunidad:

“La cooperación internacional con el objetivo de contribuir al desarrollo solidario de los pueblos”.

Además en el Título X de Relaciones externas de la Comunidad Autónoma en el Capítulo V titulado “Cooperación al desarrollo” se establece que:

“Artículo 245. Principio de solidaridad.

- 1. El pueblo andaluz participa de la solidaridad internacional con los países menos desarrollados promoviendo un orden internacional basado en una más justa redistribución de la riqueza.*
- 2. La Comunidad Autónoma de Andalucía desplegará actividades de cooperación al desarrollo en dichos países, dirigidas a la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos, particularmente en Iberoamérica el Magreb y el conjunto de África.*
- 3. Serán también objeto de atención preferente las políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos o culturalmente próximos, o que se concierten con Estados receptores de emigrantes andaluces y andaluzas o de procedencia de inmigrantes hacia Andalucía.*

Artículo 246. Cooperación interregional y transfronteriza.

La Junta de Andalucía promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación.

Artículo 247. Coordinación de la acción exterior en materia de cooperación.

La Junta de Andalucía impulsa y coordina las acciones exteriores de las Corporaciones locales, de los organismos autónomos y de otros entes públicos de Andalucía en materia de cooperación exterior, respetando la autonomía que en cada caso corresponda”.

Sobre la base del acuerdo con la AECI, la Junta de Andalucía comenzará ejecutando acciones de desarrollo, destacando en estos primeros momentos la aportación realizada por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, como ya hemos mencionado. Debido a la importancia histórica de la misma en proyectos en este área es por lo que en la actualidad sigue manteniendo un peso destacado en las actividades de cooperación, si bien la labor principal la desarrolla la Consejería de Presidencia, que además ejerce una coordinación sobre el resto de consejerías en esta materia. Sirva como ejemplo de dicha importancia la evolución de los presupuestos de actividades de cooperación al desarrollo de la mencionada Consejería, que se relaciona a continuación (Ruiz Seisdedos, S., 2003).

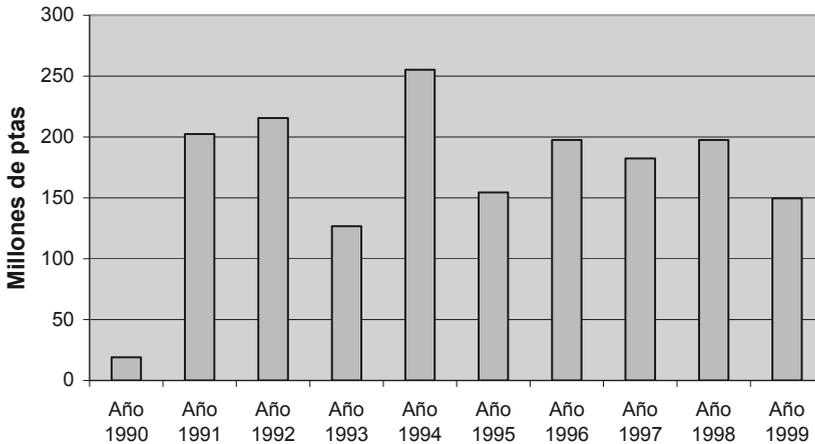
Tabla nº 12: Presupuesto de cooperación al desarrollo de la Consejería de Obras Públicas y Transporte

(en millones de ptas.)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
19	202,5	215,6	126,72	255,4	154,5	197,5	182,5	197,5	149,6

Fuente: AACID.

Gráfico nº 3: Presupuesto de cooperación al desarrollo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes



Fuente: AACID.

Los datos expuestos nos indican la evolución y relevancia de los presupuestos de esta Consejería. Debemos destacar que el techo máximo se alcanza en el año 1994 con algo más de 255 millones de pesetas (1,53 millones de euros) y que a partir de esos momentos el descenso en el monto de la ayuda es notorio, coincidiendo con el momento, 1995, en que la Consejería de Presidencia asume la coordinación de esta materia, quedando estancado el presupuesto alrededor de 154 millones de pesetas (93.000 euros). A partir de ese instante las cifras van a fluctuar pero sin llegar a los índices máximos anteriores.

4.1.2. Evolución presupuestaria

Hasta 1989 la línea presupuestaria dedicada a cooperación al desarrollo no tenía entidad suficiente, era fluctuante y apenas visible. No sólo era escasa sino que era realmente simbólica, sin estructura, principios ni criterios. A partir de ese año se observa un aumento relativo y siempre continuo de dichos presupuestos. Analicemos esa evolución:

Tabla nº 13: Evolución AOD Junta de Andalucía⁵²

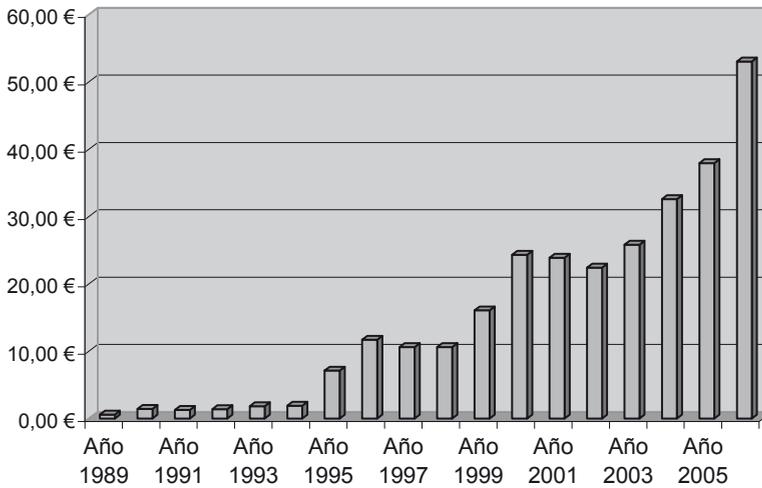
Año 1989	0,60 €
Año 1990	1,44 €
Año 1991	1,29 €
Año 1992	1,40 €
Año 1993	1,83 €
Año 1994	1,92 €
Año 1995	7,13 €
Año 1996	11,72 €
Año 1997	10,63 €
Año 1998	10,63 €
Año 1999	16,09 €
Año 2000	24,32 €
Año 2001	23,88 €
Año 2002	22,43 €
Año 2003	25,82 €
Año 2004	32,60 €
Año 2005	37,94 €
Año 2006	53,03 €

Cantidades expresadas en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir datos proporcionados por la AACID y PACIs Seguimiento.

⁵² Otras cifras sobre el presupuesto destinado a cooperación por la Junta de Andalucía: año 2000, 16,5 millones de euros; en 2001, 24,6 millones de euros y 2002, 27 millones de euros (Fuente: Intermón Oxfam Andalucía).

Gráfico nº 4: Evolución AOD Junta de Andalucía



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la AACID y PACIs Seguimiento.

A partir de estos datos son varios los análisis que podemos realizar y las conclusiones que se deducen. En primer lugar se observa una línea creciente en el volumen de recursos destinados a los países menos desarrollados, marcándose una inflexión especialmente importante a partir de 1994, momento en el que, tal y como ya hemos destacado, se producen las movilizaciones sociales a favor del 0,7%. A partir de este momento, el presupuesto se eleva en algo más de 5 millones de euros pasando Andalucía a situarse entre las comunidades autónomas más importantes, en cuanto a volumen de recursos brutos destinados a cooperación⁵³. La bajada entre 1996 y 1997 se debe, en palabras de la propia Junta de Andalucía, a las inundaciones que ese año asolaron nuestra comunidad, las cuales obligaron a detraer dinero de todas las consejerías para hacer frente a dicha eventualidad.

En el año 1999 vuelve a subir el presupuesto global destinado a cooperación, fruto del “Pacto Andaluz por la Solidaridad”, acuerdo que fue firmado entre la Coordinadora Andaluza de ONGDs y la Junta de Andalucía. En los últimos años

⁵³ Los datos al respecto del dinero presupuestado por cada comunidad autónoma difieren según las fuentes consultadas, pues en ocasiones no hay una homogeneidad en los criterios que se usan para su cómputo, así por ejemplo el País Vasco introduce como ayuda al desarrollo de la comunidad, los presupuestos destinados por las Diputaciones Forales.

analizados (2003, 2004, 2005 y especialmente 2006) el aumento de los recursos ha sido espectacular, colocando a Andalucía como la primera comunidad autónoma, por recursos brutos invertidos. Sin embargo, esos datos no son tan positivos en el resto de comparaciones entre comunidades que realizan los PACIs Seguimiento. Andalucía baja hasta el puesto décimo segundo en AOD por habitante y hasta el puesto décimo en AOD dividida por el gasto consolidado.

Por último no queremos acabar sin mencionar las dificultades en cuanto a la ejecución de los recursos destinados a cooperación por la Junta de Andalucía. Tanto la ONGD Intermón Oxfam como la CAONGD han señalado dichos problemas: *“...a causa de los problemas de algunas contrapartes en Centroamérica... Es necesario que la Junta... se dote de los medios para poder identificar, diseñar e implementar proyectos de cooperación directa con suficientes garantías, para que la dotación presupuestaria se ejecute íntegramente”* (Intermón Oxfam, 2002: 3). El Informe CAONGD para el periodo 1999-2002 establece que el porcentaje no ejecutado estuvo alrededor del 25% del total de AOD comprometida, lo cual revela una problemática de escasez de recursos humanos u organizacionales para la gestión del dinero presupuestado, entendiéndose como uno de los dificultades de más urgente resolución (CAONGD, 2003a).

4.1.3. Estructura institucional y normativa

El organigrama institucional y de gestión de esta política pública ha variado mucho en los últimos años.

En primer lugar debemos destacar la creación de una ley propia de cooperación a través de la cual se fijan los principios y prioridades de la cooperación andaluza. En España únicamente otras nueve comunidades cuentan con una legislación en la materia, tal y como ya hemos destacado. En segundo lugar, todos los cambios acaecidos como consecuencia de dicha normativa, tales como la existencia de Planes anuales, países prioritarios y líneas de actuación. Veamos, inicialmente, los precedentes a la Ley de 2003 para después pasar a analizar el contenido de la misma.

La Ley de Cooperación es una promesa realizada por la administración autonómica desde el “Pacto Andaluz por la Solidaridad”. Dicho pacto es un acuerdo de carácter programático firmado en 1998. En él la Administración autonómica y la Coordinadora Andaluza de ONGDs (en adelante, CAONGD), establece unas pautas y criterios de carácter general sobre la cooperación al desarrollo. Entre

los objetivos más importantes de este compromiso se encuentran la creación de una legislación en la materia, el establecimiento de los países y sectores prioritarios de la ayuda andaluza y la celebración de reuniones periódicas entre las ONGDs y la Junta, entre otros. El documento incorpora dentro de los países prioritarios a los del África Subsahariana, lo cual es especialmente positivo, pues supone una apuesta decidida por los países más pobres. Junto a ello, se establece el aumento del presupuesto destinado a cooperación, y fruto de ello es la subida de más de 900 millones de pesetas entre los años 1998 y 1999.

La existencia de una ley de cooperación se observaba como una necesidad, especialmente si la cooperación andaluza pretendía seguir creciendo cuantitativa y cualitativamente. A continuación vamos a destacar los elementos más llamativos y característicos de esta Ley:

- En clara analogía con el nivel central, se establece una planificación de la cooperación internacional de la Junta a través del Plan Andaluz de Cooperación Internacional (cuatrianual), Planes Anuales y Planes operativos (con los países prioritarios).
- En mimetismo con la estructura nacional, se establecen un órgano consultivo y de participación (Consejo Andaluz de Cooperación para el Desarrollo) y uno de coordinación interna en materia de Cooperación para el Desarrollo (la Comisión de Cooperación para el Desarrollo).
- Se consideran áreas geográficas prioritarias:
 - Los países de Iberoamérica.
 - Los países árabes del Norte de África y de Oriente Medio.
 - Los países del África Subsahariana.Dentro de estas áreas geográficas prevalecen los países con menor índice de desarrollo humano. Aunque este último aspecto es muy positivo, la relación de áreas prioritarias nos parece demasiado amplia, por lo que sería necesaria y recomendable una mayor concentración.
- Se establece que la Consejería de la Presidencia elaborará anualmente un Informe de Evaluación que contendrá un análisis del grado de cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo y en los respectivos Programas Operativos, así como las conclusiones obtenidas de la evaluación de los proyectos ya finalizados⁵⁴. Aunque era ne-

⁵⁴ Similar a los PACI Seguimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

cesaria una modificación en este sentido, lo cierto es que no sabemos si es muy ambicioso que la Junta de Andalucía pretenda realizar un importante esfuerzo en la evaluación de la cooperación global y por proyectos, por año y por país.

- El Consejo de Gobierno es la institución que aprobará y remitirá al Parlamento para su discusión y dictamen, el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo y los Programas operativos. El Parlamento de Andalucía debatirá, a propuesta del Consejo de Gobierno, el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo y será informado de los respectivos programas operativos así como de la evaluación anual de la cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía. Queda, por tanto, en segundo plano el Parlamento que no será informado de los planes anuales.
- La ejecución de la política de cooperación será descentralizada, tal y como ya se ha mencionado. La Consejería de la Presidencia es responsable de la dirección de la política de Cooperación para el Desarrollo de la Junta de Andalucía. Son competencias específicas de la Consejería de la Presidencia: la coordinación de las Consejerías, organismos autónomos y empresas públicas que, en el ámbito de sus competencias, ejecuten proyectos de cooperación y actuaciones de ayuda humanitaria.
- Como aspecto muy positivo el artículo 17 permite la posibilidad de realizar programas presupuestarios plurianuales, lo que permitirá realizar acciones de desarrollo a medio y largo plazo, y por tanto, con mayor impacto.

Por su parte, la estructura organizativa de la cooperación andaluza también ha evolucionado de manera destacada en los últimos años, especialmente por las modificaciones que introduce la Ley de Cooperación. La estructura institucional en el ámbito de la cooperación al desarrollo de nuestra comunidad autónoma se caracteriza por una marcada semejanza con lo que ocurre a nivel estatal. En primer lugar, no podemos decir que exista una instancia administrativa que ejecute y gestione toda la cooperación de nuestra comunidad autónoma, aunque la *Ley 2/2006, de creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, establece que será dicha agencia, dependiente de la Consejería de Presidencia, la que gestione todos los recursos económicos y materiales que el conjunto de la Administración de la Junta de Andalucía, incluyendo empresas públicas y organismos, destine a la cooperación internacional para el desarrollo. A pesar del tenor literal de dicha normativa no podemos por menos que seguir manteniendo la estructura descentralizada de la

cooperación andaluza, toda vez que la Ley de Cooperación de 2003 permite a las consejerías realizar acciones de cooperación y no sólo eso, sino que crea un organismo para coordinar la acción de las distintas consejerías: la Comisión de Cooperación Internacional. ¿Qué sentido tiene dicha comisión si según la Ley 2/2006, la AACID ejecuta y gestiona todos los recursos? Por lo tanto, debemos poner de manifiesto la incongruencia entre las mencionadas leyes y considerar que a pesar de lo establecido, la cooperación al desarrollo llevada a cabo por la Junta de Andalucía destaca por la desconcentración de dicha política. Dentro de cada consejería, existe un órgano sectorial encargado de la cooperación, aunque no están especializados en dicha tareas, y que se describirán a continuación. Esta manera de entender la cooperación permite que los distintos órganos de la administración puedan realizar acciones y proyectos de desarrollo allí donde mejor puedan desarrollar sus virtualidades. Este aspecto eminentemente positivo, sin embargo, debe llevar a una especial preocupación por evitar la descoordinación. A este efecto, la propia Ley crea, como se ha mencionado, un órgano cuya principal misión es precisamente esa, propiciar la coordinación: la Comisión de cooperación internacional. Dentro de la participación de otras consejerías, especialmente importante es la participación de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, por razones históricas, y de otras como Medio-Ambiente, Relaciones Institucionales y Salud.

Por lo tanto, la Consejería de Presidencia es la encargada de la dirección, ejecución y coordinación de todas las políticas de cooperación, y la que, al mismo tiempo, asume la mayoría de los presupuestos en esta área. Dentro de la Consejería de Presidencia el órgano encargado de la cooperación era hasta 2004 la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior. Dicha Dirección General surgió de la antigua Dirección General de Asuntos Comunitarios que se extinguió en 1995⁵⁵. En la actualidad es la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (en adelante, AACID), dependiente de la Secretaría General de Acción Exterior, la que tiene encomendada esta misión.

La Secretaría General de Acción Exterior, con rango de Viceconsejería, es la encargada de coordinar la labor de la mencionada Agencia. Ésta surge como entidad autónoma de derecho público con patrimonio propio y autonomía financiera y gestionada bajo principios privados⁵⁶. Como dice el artículo 12 del Decreto 347/2004, (estructura de la Consejería), a la Agencia le corresponden

⁵⁵ Real Decreto 61/1995.

⁵⁶ La estructura de la Consejería de Presidencia se ha visto modificada según lo establecido en el Decreto 347/2004.

las funciones de coordinación y asesoramiento de las actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional al desarrollo, y en particular, las de apoyo a la Secretaría General de Acción Exterior en la definición y ejecución de la política de cooperación para el desarrollo, llevando a cabo las tareas de programación, ejecución, seguimiento y control de las actividades consiguientes. Su estructura se encuentra desarrollada en la mencionada Ley 2/2006, de 16 de mayo, de creación de la AACID. El organigrama está compuesto por un Director General, un Coordinador General y un Gabinete de Planificación, del que dependen los Servicios de Cooperación Iberoamericana y el Servicio de Cooperación Euro-mediterránea.

A este respecto, debe señalarse como positiva la creación de una Agencia como gestora de todos los recursos destinados a la cooperación, pues las especificidades de las acciones de ayuda al desarrollo así lo requieren como cierta formación, por parte de sus recursos humanos en materia de desarrollo y en la gestión técnica de los instrumentos de ayuda; por la agilidad que debe darse para librar los pagos; porque los desembolsos tienen lugar fuera del territorio nacional y por la necesidad de una mayor libertad (CAONGD, 2004b).

Todo el nuevo entramado institucional queda completado con el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Comisión de Cooperación para el Desarrollo y el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Estos órganos surgen de la Ley de Cooperación, cuyo desarrollo reglamentario se encuentra en el Decreto 172/2005, de 19 de julio, (BOJA nº 142 de 2005). El Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo es un órgano colegiado consultivo adscrito a la Consejería de la Presidencia en el que se encuentra representada la sociedad civil y las distintas instituciones y administraciones andaluzas. El mencionado consejo tendrá entre sus principales funciones las de asesorar a la Administración de la Junta e informar con carácter preceptivo el proyecto del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo y de sus programas operativos. También deberá elaborar, por iniciativa propia, informes y recomendaciones no vinculantes sobre las políticas impulsadas por la Administración autonómica en este ámbito. El Consejo está conformado por el consejero de Presidencia como presidente e integrado por treinta vocales en representación de todas las consejerías de la Junta, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sindicales y empresariales, entidades locales, universidades y dos expertos que designará la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional. La elección de todos los representantes del consejo se hará respetando la paridad de género. Sin embargo, la paridad entre la Administración Pública y otros agentes sociales y de cooperación no

se ha respetado, pues la administración regional cuenta con 17 representantes, incluida la presidencia, del total de 33 miembros. Las ONGDs sólo cuentan con 4 representantes. Además hay representación de los sindicatos (2), universidades (2), la confederación de empresarios (2), expertos nombrados por la Junta de Andalucía (2) y la FAMP que nombra a 3 miembros. Es de destacar, que no aparezca el FAMSI, la escasa representación de las ONGDs y la mayoría absoluta que posee la administración autonómica⁵⁷. Es el más amplio de los Consejos existentes hasta el momento. La Coordinadora Andaluza de ONGDs ha mostrado en diversas reuniones mantenidas con la Junta, su desacuerdo ante el escaso número de miembros que se les concede, si los comparamos con el resto de consejos autonómicos y el estatal. Desde la AACID y de manera informal se comunicó a las ONGDs que se realizarían cambios en la composición de este órgano. Un ejemplo de ello es que de los dos expertos que deben ser nombrados por la administración autonómica, la realidad es que uno es designado por la AACID y el otro por la CAONGD. Además el FAMSI no aparece como representante de los entes locales andaluces sino que será la FAMP la que pueda elegir los 3 delegados de los municipios. Andalucía, País Vasco y Extremadura no introducen a los Fondos de cooperación de sus respectivas comunidades como miembros en el Consejo, si lo hacen Cataluña y Galicia. Sin tener Fondo de cooperación, aparecen mencionados en las Leyes de Aragón y Castilla La Mancha (CAONGD, 2004c). En resumen, comparado con los otros consejos existentes, en el Consejo andaluz se da un menor porcentaje de representantes de las ONGDs. Sin embargo, se concede más protagonismo a los entes locales, representados a través de la FAMP.

⁵⁷ La comparación del Consejo Andaluz de Cooperación con el resto de consejos autonómicos y estatales ha sido analizada en el capítulo anterior de esta investigación.

Cuadro nº 4: Representación del Consejo Andaluz de Cooperación al Desarrollo

Representantes Administraciones Públicas	Representantes Sociedad Civil	Personas Expertas (Nombradas por la AACID)
1. Consejero de la Presidencia	1. Representante ONGD 1	1. Persona Experta 1
2. Viceconsejero de la Presidencia	2. Representante ONGD 2	2. Persona Experta 2
3. Secretario General Acción Exterior	3. Representante ONGD 3	
4. Director AACID	4. Representante ONGD 4	
5. Director Gral. de Consejería 1	5. Representante Sindicatos 1	
6. Director Gral. de Consejería 2	6. Representante Sindicatos 2	
7. Director Gral. de Consejería 3	7. Representante Empresarios 1	
8. Director Gral. de Consejería 4	8. Representante Empresarios 2	
9. Director Gral. de Consejería 5	9. Representante Universidades 1	
10. Director Gral. de Consejería 6	10. Representante Universidades 2	
11. Director Gral. de Consejería 7		
12. Director Gral. de Consejería 8		
13. Director Gral. de Consejería 9		
14. Director Gral. de Consejería 10		
15. Director Gral. de Consejería 11		
16. Director Gral. de Consejería 12		
17. Director Gral. de Consejería 13		
18. Representante FAMP 1		
19. Representante FAMP 2		
20. Representante FAMP 3		

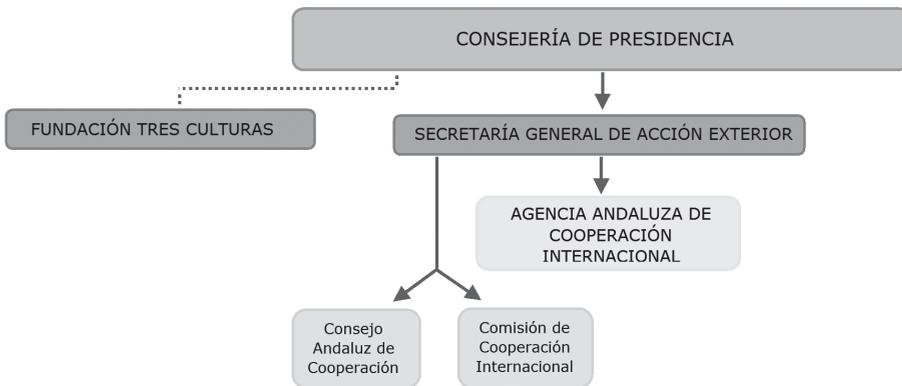
Fuente: CAONGD, 2004a.

Por su parte, la Comisión de Cooperación para el Desarrollo se encargará de la coordinación de las políticas de la Administración autonómica en esta materia. Entre otras funciones, seleccionará proyectos, identificará iniciativas de cooperación y propondrá su inclusión en los planes y programas. La Comisión, en la que estarán representados los distintos departamentos de la Junta, también será el órgano que apruebe la propuesta del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, los planes anuales y los programas operativos. Por último, el mencionado decreto, también crea el Registro de Agentes de la Cooperación Interna-

cional, en el que se recoge toda la documentación sobre las entidades que soliciten la concesión de subvenciones para proyectos de cooperación y servirá para consolidar una base de datos sobre esta materia en la comunidad autónoma.

Por lo tanto, y a la vista de lo expuesto, la estructura institucional actual en materia de cooperación al desarrollo en la Junta de Andalucía quedaría como se establece en el gráfico siguiente:

Gráfico nº 5: Organigrama de la estructura de la Junta de Andalucía en materia de cooperación al desarrollo.



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 347/2004, Decreto 172/2005 y Ley 2/2006.

Uno de los aspectos más positivos en todos los cambios que se están produciendo en el organigrama de la Junta es que las modificaciones se han abierto a la intervención de la sociedad civil. Participaron, en este proceso de búsqueda de acuerdo para las intervenciones en los países del Sur, todas las organizaciones pertenecientes a la CAONGD y algunas de fuera de la coordinadora (alrededor del 30%). Sin embargo, las propias ONGDs, a través de la CAONGD se muestran algo desmotivadas por el método elegido que ha sido especialmente largo y ha requerido un sobreesfuerzo por su parte. Hubo dos fases divididas en talleres, uno por países y otro por programas horizontales: educación, acción humanitaria, formación e investigación y evaluación. Primeramente se estableció una fase de diagnóstico. Las ONGDs debían rellenar una ficha con su trabajo de los 4 últimos años en los países prioritarios y en las áreas aludidas; con esa información se elaboraron unos documentos que se dieron a conocer durante los talleres. La

segunda parte fue la de las expectativas, la de determinar hacia dónde vamos. Nuevamente las ONGDs describieron en una ficha su plan estratégico indicando qué querían hacer para los próximos 4 años. El principal problema es que todo este proceso se hizo sin un posterior debate que hubiera podido enriquecer y posibilitar la participación y la comunicación (entrevista Teresa Godoy, 18 de julio de 2006, Sevilla, entrevista semi-estructurada).

4.1.4. Modalidades de gestión y prioridades

Como hemos reiterado en líneas precedentes, existen dos modalidades de cooperación, la directa y la indirecta.

La política de ayuda al desarrollo de la Junta de Andalucía destaca, sobre todo, por la importancia del presupuesto gestionado directamente por el gobierno autonómico, y ello frente a las acciones de otras comunidades autónomas. Alrededor del 50% del total del presupuesto es tramitado directamente, aunque la cifra varía según los años⁵⁸. La cooperación directa o institucional es la peculiaridad más destacada dentro de la política de ayuda al desarrollo llevada a cabo por esta comunidad autónoma. A través de esta modalidad de cooperación la actividad de desarrollo es ejecutada y gestionada directamente por la administración autonómica, bien a través de una de sus consejerías, un organismo autónomo o una empresa pública. Los instrumentos utilizados dentro de la cooperación directa son la ayuda económica, la técnica y la humanitaria, junto al fortalecimiento institucional que se establece como un instrumento especialmente indicado para este tipo de cooperación. En este sentido, la Junta habla del principio del desdoblamiento para describir el proceso por el que experiencias sociales, económicas y políticas puestas en práctica en Andalucía serán aplicables en países en desarrollo. Pero ello puede dar lugar a críticas, como ya se ha señalado, al considerar que la Junta pretende entre otras cosas impulsar la cooperación internacional como variable estratégica clave en la proyección exterior de Andalucía (CAONGD, 2003a). Pero al margen de las motivaciones de la Junta para realizar acciones directas de cooperación, lo cierto es que los recursos destinados a la misma siguen aumentando.

La cooperación directa se enmarca dentro del Convenio-Marco de Colaboración entre la Junta y la AECI, de 27 de octubre de 1997, que establece el marco general de colaboración completada con la comisión mixta formada por ambas

⁵⁸ Así, por ejemplo en 1999 la cifra fue de 55% y en 2004 del 40% (datos AACCI y PACI Seguimiento 2004).

entidades. Junto a ello, en este tipo de modalidad, se establece como necesario un marco exterior con el país tercero con el que se van a formalizar relaciones de cooperación, el cual viene determinado por los siguientes documentos oficiales:

- Declaración de Intenciones. Firmada entre las dos partes al máximo nivel; es la base de las relaciones entre la administración autonómica y el país receptor. En ella se establecen los objetivos generales, áreas geográficas y sectores prioritarios en los proyectos.
- Memorandum de entendimiento. Se especifican, según sectores, los proyectos que anualmente se van a celebrar así como su financiación.
- Comisión Técnica de Seguimiento, ésta sería de carácter mixto formada por representantes de la AECI, la Junta y el país tercero beneficiario de las acciones de cooperación.

A nivel interno, se establece un convenio de colaboración entre la Consejería y/o empresa pública especializada, como las ejecutoras del proyecto, y la contraparte local. Estas mismas instancias son las encargadas del seguimiento técnico mediante la creación de una comisión al efecto (Ruiz Seisdedos, 2003).

En la actualidad existen convenios con los siguientes países: Cuba, Marruecos y los estados centroamericanos de Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Al margen de estos acuerdos de carácter general, existen también memoranda sectoriales con Panamá, Ecuador, Uruguay, Paraguay y Argentina. Dentro de esta modalidad de cooperación hay una preponderancia de la cooperación con el área Mediterránea, especialmente con Marruecos, que acapara alrededor del 60% de la financiación, frente a un 40% destinado a Latinoamérica.

Las Consejerías involucradas en la ejecución de los proyectos de cooperación al desarrollo, algunas de las cuales ya han sido mencionadas anteriormente, gestionan y ejecutan proyectos a través de empresas públicas vinculadas a las mismas. La Consejería de Medio Ambiente ha ejecutado proyectos con el apoyo técnico de la empresa pública EGMASA. La Consejería de Agricultura y Pesca gestiona y ejecuta sus proyectos con la participación de la Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, DAP. La Consejería de Cultura mediante la Empresa Pública de Gestión de Programas y Actividades Culturales. La Consejería de Salud cuenta con el apoyo de la Fundación Progreso y Salud para la ejecución de sus proyectos, por el momento centrados en Marruecos. La Consejería de Obras Públicas y Transportes cuenta con la participación de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía, EPSA, para la ejecución de sus proyectos. La Consejería de Justicia y Administración Pública que viene encargán-

dose del sector de fortalecimiento institucional, se sirve del Instituto Andaluz de Administraciones Públicas (IAAP) para implementar su labor (CAONGD, 2003a).

Sin embargo, la problemática que puede generarse a nivel andaluz ante este tipo de cooperación podemos resumirla en:

- Considerar que la cooperación al desarrollo es una “*variable estratégica clave en la proyección exterior de Andalucía, entre otras sus empresas (aprovechar las oportunidades derivadas de la ayuda al desarrollo como una vía adicional para favorecer el necesario proceso de internacionalización de las empresas andaluzas)*” (CAONGD, 2003a: 26).
- El traspaso de experiencias e instituciones a países menos desarrollados⁵⁹ a veces se realiza obviando que siendo posible no es lo más adecuado pues se trata de entornos diferentes.
- Las escasas evaluaciones y controles realizados sobre las acciones directas es menor que las que recaen sobre la cooperación indirecta.
- Dificultades en conocer qué dinero gestionan las distintas Consejerías, puesto que la heterogeneidad de las partidas y la escasa información interadministrativa conlleva inexactitud sobre los recursos gestionados al margen de la Consejería de Presidencia.

Por su parte, la cooperación indirecta a través de las ONGDs, tal y como hemos reiterado, es la modalidad de cooperación más extendida entre los entes subestatales. Se articula sobre la concesión de subvenciones en el marco de una convocatoria pública para financiar proyectos de desarrollo y de educación para el desarrollo y sensibilización. Sin embargo, en la Junta, representa alrededor del 50% de la ayuda gestionada, siendo sus proyectos de menor envergadura que los de cooperación directa y dirigiéndose mayoritariamente hacia América Latina.

Junto a las dos modalidades más destacadas, se articula la cooperación sindical y la universitaria. La primera de ellas es poco destacada, por el escaso volumen de financiación. En el año 1998 se firmaron los convenios marcos con la Unión General de Trabajadores y con Comisiones Obreras. La segunda se inició en 2001. Esta línea de trabajo consiste en la financiación de proyectos de cooperación universitaria entre centros andaluces y de América Latina o Magreb, arti-

⁵⁹ Entrevista a Joaquín Rivas, Director de la AACID (15 de enero de 2006, Sevilla, entrevista semi-estructurada): “En otros países, hemos constatado, que el modelo de desarrollo andaluz se mira con cierto interés... por algunos países que quieren iniciar una senda de crecimiento y desarrollo social, económico y humano”.

culándose a través de la convocatoria anual de subvenciones. Es la Universidad de Granada con un 43% del total presupuestario ejecutado (hasta el año 2000) y Marruecos con el 70% del total del valor de los proyectos ejecutados, los dos focos principales de esta vertiente de la AOD (CAONGD, 2003). Estos dos tipos de modalidad de cooperación son positivos ya que supone la voluntad de la Junta de Andalucía de ampliar los agentes participantes en su programa de cooperación.

Al margen de todas ellas se encuentra la ayuda de emergencia que es un tipo de cooperación diferente y que responde a otros parámetros⁶⁰. El porcentaje destinado a esta modalidad es muy fluctuante. Según datos de la CAONGD 10% en 1999, 1% en 2000 y el 7,3% en 2001.

Pasemos ahora a desarrollar las prioridades geográficas y sectoriales de la Junta. La Ley de Cooperación ha permitido la plasmación de cuáles son para la Junta los países y sectores prioritarios. En general, podemos decir que no existe mucha diferencia entre lo establecido en la Ley y la realidad anterior a la misma. A nivel general, existen dos grandes áreas prioritarias, América Latina y el Norte de África, con Marruecos de manera destacada. En el ámbito sectorial no existe, sin embargo, un sector destacado.

El primer documento en el que existe constancia de las preferencias, es el Pacto Andaluz por la Solidaridad de 1998. En el mismo se establece que en razón de nuestra posición de vecindad geográfica y de los vínculos históricos y culturales existentes se considerarán áreas geográficas de actuación preferente América Latina y los países del Norte de África. Y que la priorización entre países se realizará en base a los indicadores de pobreza de las Organizaciones Internacionales. No obstante, en coherencia con el objetivo básico de su política de cooperación al desarrollo –luchar contra la pobreza en todas sus manifestaciones– la Junta de Andalucía considerará la cooperación con aquellos países de menor desarrollo económico y social, pertenecientes a otros ámbitos geográficos⁶¹.

⁶⁰ La ayuda de emergencia se destina a paliar los daños sufridos por la población ante desastres naturales, epidemias, plagas o conflictos armados. Esta clase de ayuda no es estrictamente cooperación al desarrollo, ya que tiene una función meramente asistencial y, por tanto, fomentan la dependencia de la población beneficiaria. Los proyectos de desarrollo pretenden ir más allá, pretenden la reducción de la vulnerabilidad y el fortalecimiento de las personas y las comunidades. A este respecto podemos destacar que en diciembre de 1995 se celebró en Madrid una cumbre para debatir el futuro de la ayuda de emergencia; la “Declaración de Madrid” aprobada afirma que la ayuda humanitaria no debe otorgarse a expensas de la ayuda al desarrollo a largo plazo.

⁶¹ En la reunión del Comité Ejecutivo de la CAONGD celebrada el 17 de septiembre de 1998, se comunicó que en el texto final del Pacto debería aparecer expresamente la mención de que se destinará al menos un 15% a programas y proyectos de cooperación con África Subsahariana. La citada mención aparecería también expresa en el convenio que desarrolla este Pacto.

La Ley de Cooperación andaluza se expresa en líneas similares y en su artículo 4.2 establece como áreas geográficas prioritarias:

- “- Los países de Iberoamérica.
 - Los países árabes del Norte de África y de Oriente Medio.
 - Los países del África Subsahariana.
- Dentro de estas áreas geográficas, son prioritarios los países con menor índice de desarrollo humano, de conformidad con lo previsto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo”.*

A la hora de estudiar lo invertido en cooperación, dentro de los países de apoyo preferente debemos destacar la diferenciación si se trata de cooperación directa o indirecta. La cooperación directa se dirige de manera muy prioritaria a Marruecos:

Tabla nº 14: Cifras de cooperación directa con Marruecos

Año	Millones de Euros
1999	3,13
2001	7
2003	5,8
2004	6,2

Fuente: Datos AACID y PACIs. Los datos del año 2000 pueden desvirtuar las estadísticas puesto que el país prioritario fue El Salvador por los terremotos que lo asolaron.

Las otras áreas preferentes están a mucha distancia de Marruecos, así, el segundo país entre 1999 y 2003 fue Cuba que recibió una media de 2,7 millones de euros. Le siguen El Salvador, Perú, Sahara, Honduras y Bolivia⁶².

Por su parte la cooperación indirecta se encuentra más diversificada en cuanto a países beneficiarios, aunque en general se dirige de manera prioritaria a América Latina (zona centroamericana y andina), pudiéndose constatar la tendencia a aumentar los recursos destinados a Marruecos (3,25% de AOD Indirecta en 1999, 15% AOD Indirecta en 2001). Se observa un descenso lento pero conti-

⁶² No ahondaremos en el análisis de cifras y datos debido a la imposibilidad de encontrar datos homogéneos en los documentos analizados.

nuado del destino iberoamericano y la consolidación del destino subsahariano en el nivel del 20%, aspecto a destacar debido a la escasa tradición entre las ONGD andaluzas en lo que a su presencia en tal zona supone (CAONGD, 2003a).

Tabla nº 15: Prioridades geográficas de la Junta de Andalucía según modalidades de intervención

Prioridades Geográficas	Cooperación Directa	ONGD
Latinoamérica	40%	62%
Mediterráneo	60%	12%
África Subsahariana	0%	21%
Andalucía	0%	5%

Datos de 1999.

Fuente: Palacios Córdoba, M^a del Mar (1999).

Centrándonos en el país preferente de la cooperación andaluza, como es Marruecos, podemos decir que la cooperación de la Junta con este estado del norte de África tiene una larga tradición, aunque adquiere carta de naturaleza con la Declaración de Intenciones de 1996. Para una eficaz ejecución de las actuaciones de desarrollo a realizar se contempla la firma de un Memorando de Entendimiento por cada sector de actuación: energía, administración local, medio ambiente, salud, cooperación empresarial, obras públicas, autoempleo y economía social, cultura y agricultura. El ámbito territorial de actuación se ha circunscrito a las provincias del Norte de Marruecos: Larache, Tánger, Tetuán, Chefchaouen, Alhucemas, Taounate, Nador y Taza.

En la actualidad las relaciones de cooperación entre la Junta de Andalucía y Marruecos se enmarcan dentro de las siguientes declaraciones y acuerdos:

Cuadro nº 5: Marco de las relaciones entre la Junta de Andalucía y el Reino de Marruecos

- Declaración de Intenciones entre la Junta de Andalucía y Marruecos (11 de noviembre de 1996 y actualizada el 7 de mayo de 1999).
- Declaración de Intenciones para la Cooperación de 19 de marzo de 2003.
- Programa de Desarrollo Transfronterizo Andalucía-Marruecos (2003-2006)⁶³.

El Programa de Desarrollo Transfronterizo, trata de superar la cooperación e iniciar acciones basadas en la asociación o partenariado de ambas zonas, siendo cofinanciado por ambas partes. El mismo se encuadra dentro de los programas operativos con los países prioritarios de la cooperación andaluza; en la actualidad se están desarrollando modelos similares para Honduras, El Salvador, Panamá, Cuba, Costa Rica, Mauritania y Malí.

Si pasamos al análisis de las áreas sectoriales prioritarias, el artículo 4.3 de la Ley de Cooperación andaluza determina las siguientes:

- “a) Los servicios sociales básicos: educación básica, salud primaria y reproductiva, vivienda digna, saneamiento y acceso al agua potable y seguridad alimentaria.*
- b) El fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y sus organizaciones. El apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano.*
- c) El respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables (menores, con especial atención a la erradicación de la explotación infantil, refugiados, desplazados, retornados, indígenas y minorías).*
- d) La formación y la capacitación de recursos humanos.*
- e) La dotación, mejora o ampliación de infraestructuras, así como el desarrollo de la base productiva y el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular las pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos.*

⁶³ Para más información sobre el PDT puede leerse dicho documento en la página web de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (AACID): www.juntadeandalucia.es/cpre

f) *La protección y la mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.*

g) *La promoción de la cultura, del patrimonio histórico y de los valores, especialmente en aquellos aspectos directamente relacionados con la identidad de los pueblos, que favorezcan su desarrollo endógeno.*

h) *El fomento de la ordenación física, territorial y urbanística, incluyendo la política de suelo y vivienda, la rehabilitación del patrimonio arquitectónico y urbanístico y el transporte público”.*

Igualmente se establece la necesidad de fomentar en Andalucía la educación y la sensibilización de la sociedad andaluza en materia de cooperación internacional para el desarrollo; la promoción de la educación para el desarrollo en los ámbitos educativos de la comunidad autónoma andaluza; el fomento de una mayor implicación, coordinación y complementariedad en las tareas de cooperación para el desarrollo de los diversos agentes de la cooperación andaluces; el fomento de la investigación y la formación sobre la realidad de los países en vías de desarrollo y sobre la cooperación para el desarrollo.

Las inversiones realizadas por la administración autonómica nos muestran una marcada dispersión en las acciones, debiendo, nuevamente, distinguirse entre la cooperación institucional y la realizada a través de ONGDs.

Tabla nº 16: Prioridades sectoriales de la cooperación de la Junta según modalidades de intervención

Prioridades Sectoriales	Cooperación Directa	ONGD
Productivo	53,68%	21,49%
Infraestructura y M.A.	25,67%	24,70%
Salud y AA.SS.	8,94%	22,42%
Fortalecimiento Institucional	9,38%	25,94%
Sensibilización	0,14%	5,44%
Cultura	2,18%	

Datos de 1999.

Fuente: Palacios Córdoba, M^a del Mar (2000).

En los últimos años, los sectores más beneficiados son los servicios sociales básicos de salud y educación, las infraestructuras sociales y el ámbito productivo apareciendo en los últimos años un interés muy destacado por el ámbito cultural (a través de la ONG Fundación Tres Culturas del Mediterráneo) y la vivienda (PACIs Seguimiento 2004 y 2005).

En resumen, y a la vista de los datos aportados, podemos decir que los mayores logros y retos pendientes de la Junta de Andalucía, en el área de la cooperación al desarrollo, son:

Cuadro nº 6: Logros y retos de la cooperación de la Junta de Andalucía

Logros	Retos Pendientes
Legislación propia en materia de cooperación	Relaciones más productivas con entidades locales
Aumento significativo de los recursos	No se establece ningún compromiso presupuestario
Establecimiento de prioridades geográficas	Desconcentración y escasa línea conductora en cuanto a prioridades sectoriales
Importancia de la cooperación directa	Escasez de recursos humanos para la gestión tanto interior como exterior de la AOD
Posibilidad de establecer sistemas específicos de justificación y control del gasto, que tengan en cuenta la necesaria flexibilidad y adaptación de las normas generales a proyectos que se realizan en terceros países ⁶⁴	Publicidad a los datos
Debemos esperar a la legislación de desarrollo para ver cómo evoluciona	

⁶⁴ Debemos ser cuidadosos, puesto que si bien es algo positivo, la evaluación y el control no debe ser meramente económico.

4.2. LOS ENTES LOCALES ANDALUCES: EL FONDO ANDALUZ DE MUNICIPIOS POR LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL

El Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (en adelante, FAMSI) es el Fondo de Cooperación que reúne a las entidades locales andaluzas para coordinarlas y darle amparo técnico. El FAMSI es de los Fondos más jóvenes, surge a inicios del 2000, aunque ya existían tentativas en este sentido desde 1994. Nacerá en Sanlúcar de Barrameda (Cádiz) con 40 ayuntamientos que se establecen como socios. Su finalidad es ayudar a coordinar lo que, ya en ese momento, se observa como una tarea creciente de los entes locales, la cooperación internacional, la cual estaba teniendo un aumento acelerado desde 1994, tal y como hemos destacado a lo largo de esta investigación. En el caso de municipios y diputaciones de Andalucía cabría decir que esos años eran especialmente complejos, por las distintas convocatorias electorales en nuestra comunidad. Finalmente, tras las elecciones municipales de 1999, con equipos de gobierno local nuevos o renovados, se recuperó el proceso inacabado y se dio un impulso definitivo a la constitución del FAMSI en febrero de 2000 y la legalización de la entidad en octubre de ese mismo año (FAMSI, 2001).

Como se ha reiterado de modo pertinaz a lo largo de esta investigación, la falta de transparencia sobre las acciones de cooperación local son muy destacadas y ello es aún más acusado en el caso de los entes locales andaluces. A este respecto, la CAONGD señala que las dos instancias locales andaluzas con mayor predisposición a la sistematización de los datos de cooperación son el Ayuntamiento y la Diputación Provincial de Córdoba (CAONGD, 2003).

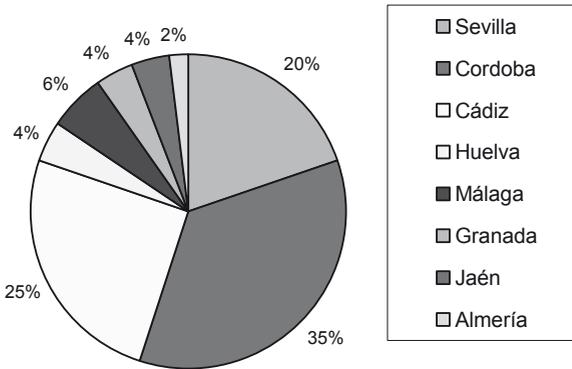
Al margen de la problemática referida a los datos, una de las graves dificultades con las que debe enfrentarse el Fondo andaluz es su expansión en cuanto a número de socios. En la actualidad cuenta con 51 socios, que son los siguientes:

Cuadro nº 7: Socios del FAMSI

Ayuntamientos	Provincia	Ayuntamientos	Provincia
Alcalá de Guadaíra	Sevilla	Montoro	Córdoba
Alcalá del Río	Sevilla	Palenciana	Córdoba
Baena	Córdoba	Palma del Río	Córdoba
Benalup-Casas Viejas	Cádiz	Palomares del Río	Sevilla
Bollullos Par del Condado	Huelva	Pozoblanco	Córdoba
Cádiz	Cádiz	Priego de Córdoba	Córdoba
Camas	Sevilla	Puente Genil	Córdoba
Cantillana	Sevilla	Puerto Real	Cádiz
Cardeña	Córdoba	Puerto Serrano	Cádiz
Chiclana de la Frontera	Cádiz	San Fernando	Cádiz
Conil de la Frontera	Cádiz	San José del Valle	Cádiz
Córdoba	Córdoba	Sevilla	Sevilla
Cuevas de San Marcos	Málaga	Trebujena	Cádiz
Dos Torres	Córdoba	Villa del Río	Córdoba
El Carpio	Córdoba	Consorcio Abrucena Fiñana	Almería
Granada	Granada	Mancomunidad del	
Iznajar	Córdoba	Campo de Gibraltar	Cádiz
Jaén	Jaén	Mancomunidad de los Pedroches	Málaga
Jerez de la Frontera	Cádiz	Diputación de Cádiz	Cádiz
La Rambla	Córdoba	Diputación de Córdoba	Córdoba
Las cabezas de San Juan	Sevilla	Diputación de Granada	Granada
La Rinconada	Sevilla	Diputación de Huelva	Huelva
Los Palacios	Sevilla	Diputación de Jaén	Jaén
Lucena	Córdoba	Diputación de Málaga	Málaga
Montilla	Córdoba	Diputación de Sevilla	Sevilla

Fuente: FAMSI, 2001.

Gráfico nº 6: Porcentaje de socios del FAMSÍ según provincia



Fuente: Elaboración propia a partir de datos FAMSÍ, 2001.

El cuadro y el gráfico nos muestran varios datos que deben de ser destacados. El primero, entre los socios faltan cuatro capitales de provincia, Málaga, Sevilla, Almería y Huelva. Sin embargo, sí están todas las diputaciones provinciales salvo Almería. El segundo aspecto a destacar es la importantísima desviación hacia municipios de Sevilla, Cádiz y Córdoba. No hay municipios ni de Granada ni de Jaén ni de Almería (salvo la mancomunidad de Fiñana). Es Córdoba, con un 35% de los socios, seguida de Cádiz (25%) y Sevilla (20%) los que aportan el grueso de los municipios al FAMSÍ. El resto de las cuatro provincias apenas aportan el 20% restante de los socios; aunque algunos de tal envergadura (al menos, en número de habitantes) como las diputaciones de Granada, Jaén, Huelva y Málaga y los ayuntamientos de Granada y Jaén. La preponderancia de la provincia de Córdoba puede ser debida a que el Fondo Andaluz está fuertemente vinculado a la Diputación de Córdoba, principal impulsora de dicha institución y cuyo presidente ostenta igual cargo en el FAMSÍ.

Las dificultades de aumentar el número de socios han sido puestas de manifiesto en varias entrevistas mantenidas con responsables y técnicos andaluces⁶⁵. Hay

⁶⁵ Se entrevistó a los técnicos de los ayuntamientos de Granada (Gabriel Martínez, 03-XII-2003, entrevista estructurada), Jaén (Francisco Herrera, 14-II-2006, entrevista estructurada) y Córdoba (Antonio Granadino, 14-VI-2006, entrevista semi-estructurada) y a los concejales de Granada (Emilia Morcillo, concejal del PSOE entre 1999-2003, 15-I-2004, entrevista semi-estructurada), Jaén (Antonio Lucas Moledano, concejal del PP entre 1999-2003 y 2003-2007, 20-II-2006, entrevista semi-estructurada) y Córdoba (David Luque, concejal de IU entre 1999-2003, 30-XI-2006, entrevista semi-estructurada; y Juan Pérez, concejal de IU entre 2003-2007, 14-VI-2006, entrevista semi-estructurada) y a todos ellos se les realizaron preguntas sobre su pertenencia al FAMSÍ y las ventajas e inconvenientes de ser miembros del Fondo.

tres cuestiones que parecen claves: el peso específico de Córdoba dentro del órgano que es vista con recelo por las otras provincias; la sensación de pérdida de control sobre la toma de decisión sobre qué proyectos se van a ejecutar; y la pérdida de protagonismo institucional a favor de otra organización. A todo ello debemos unir el hecho de que la Junta no haya apostado por el Fondo ni haya publicitado el mismo; en este sentido, como ejemplo de colaboración debemos destacar, la labor desarrollada por la Xunta de Galicia para promocionar el Fondo Galego y la adhesión al mismo. Sin embargo, en la actualidad y gracias al acuerdo de diciembre de 2004 entre el FAMSÍ y la FAMP, parece que se intenta revertir esta situación, apostándose desde la FAMP por aumentar el número de municipios miembros del FAMSÍ.

La labor realizada por los entes locales en Andalucía tiene asociada, nuevamente, la problemática de los datos. Las cifras más completas sobre la cooperación de los entes locales andaluces son los compilados por el FAMSÍ en su Inventario de la Cooperación Andaluza (2001). Con un carácter más secundario, la ONGD Intermón Oxfam recaba datos de las capitales, las diputaciones y los municipios más significativos⁶⁶. Existen otros estudios e investigaciones pero con mayores limitaciones que dicho Inventario, como los Planes Anuales de Cooperación Internacional, cuyo problema de computación ya se ha mencionado o la tesis doctoral de María del Mar Palacios (2005).

Haciendo un breve recorrido sobre las cifras más destacadas de la gestión de las entidades locales, vamos a centrarnos en las instituciones que dedican más recursos a los países del Sur. En líneas generales, éstas serán las diputaciones provinciales y los ayuntamientos capitales de provincia. Los datos de las primeras, son los siguientes:

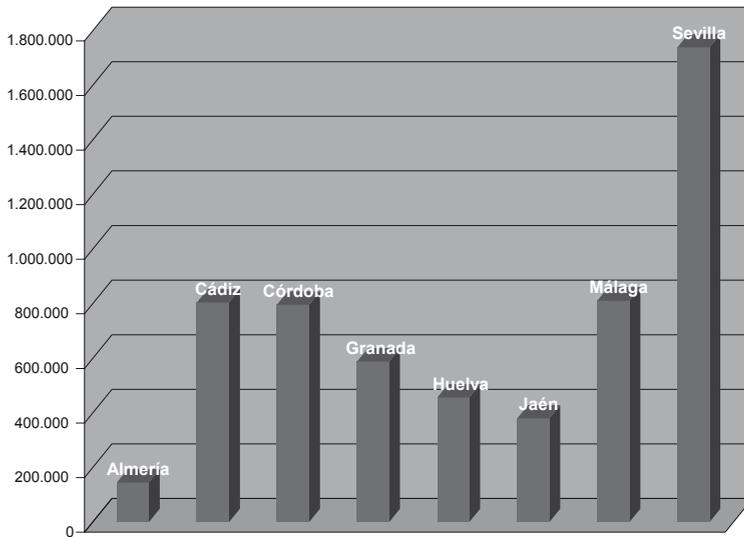
⁶⁶ Una parte de dichos datos aparece publicada anualmente en el Informe “La Realidad de la Ayuda” y otros se trata de notas de prensa para Andalucía que han sido facilitadas por parte de Intermón Oxfam Sevilla a través de su responsable: José Antonio Hernández (Intermón Oxfam, 2000-2004).

Tabla nº 17: Recursos aportados por las Diputaciones andaluzas en 2001

Diputaciones	Recursos aportados 2001
Diputación Almería	145.000
Diputación Cádiz	804.000
Diputación Córdoba	796.000
Diputación Granada	588.000
Diputación Huelva	456.000
Diputación Jaén	380.000
Diputación Málaga	811.000
Diputación Sevilla	1.739.000
Total	5.719.000

Fuente: FAMSI, 2001.

Gráfico nº 7: Recursos aportados por las Diputaciones andaluzas en 2001



Fuente: Elaboración propia a partir de datos FAMSI, 2001.

Y las cifras sobre las aportaciones de los ayuntamientos capitales de provincia:

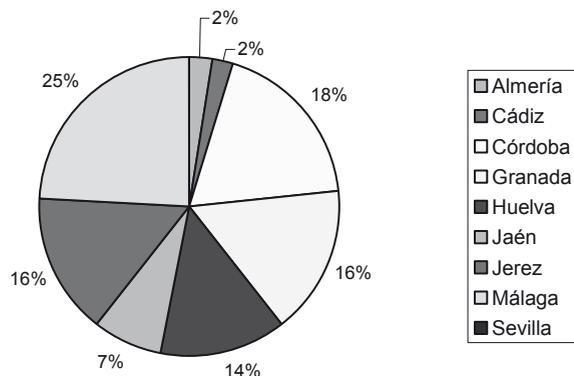
Tabla nº 18: Recursos aportados por los Ayuntamientos andaluces capitales de provincia en 2001

Ayuntamientos	Recursos aportados 2001
Almería	90.000
Cádiz	90.000
Córdoba	691.000
Granada	601.000
Huelva	514.000
Jaén	274.000
Jerez	581.000
Málaga	899.000
Sevilla	2.501.000* / 0
Total	6.241.000* / 3.740.000

Fuente: FAMSI, 2001.

*El ayuntamiento de Sevilla ha tenido problemas de impagos constantes y la convocatoria de 2001 no ha sido ejecutada.

Gráfico nº 8: Recursos aportados por los Ayuntamientos andaluces capitales de provincia en 2001



Fuente: Elaboración propia a partir de datos FAMSI, 2001

Junto a las diputaciones y los ayuntamientos capitales de provincia, el FAMSI considera a 12 municipios como los que más destacan en la cooperación al desarrollo y son: Baena, Chiclana, La Rinconada, Lucena, Montilla, Palma del Río, Pozoblanco, Priego, Puente Genil, Puerto Real, Trebujena. Además, como se habrá observado, computa a todos los efectos a Jerez junto a las capitales de provincia. Entre todos estos municipios debemos destacar el caso de los ayuntamientos de Jerez y Puerto Real por su aporte a la cooperación al desarrollo⁶⁷. Todos estos ayuntamientos son además socios del FAMSI, perteneciendo además a las provincias de Córdoba, Sevilla y Cádiz, las mayoritarias en número de socios.

Ya hemos mencionado que de manera menos exhaustiva otras entidades han realizado su propia recopilación de información. Intermón Oxfam ha realizado dicha labor en el mismo momento (años 2000, 2001 y 2002) y nos ha permitido acceder a datos propios sobre dichas cifras. Sin ánimo de exhaustividad recogemos en las páginas siguientes los datos referidos:

Tabla nº 19: Datos de Intermón Oxfam sobre los ayuntamientos andaluces (2000-2002)

Entidades	2000	2001	2002
Cádiz			96.161
Córdoba	542.713	691.163,92	901.518
Granada		600.000	
Jaén		274.327	250.277
Málaga	786.057,26	900.000	998.269
Sevilla	2.488.190,11	2.936.140,29	
CEMCI			204.000
Dip. de Málaga	733.234,77	853.437,19	
Dip. Huelva	425.121,75	457.332,46	488.369
Diputación de Cádiz			721.214
Diputación de Córdoba		910.000	
Diputación de Sevilla		1.500.000	1670.813

Presupuesto comprometido (puede haber sido ejecutado o no).

Fuente: Intermón Oxfam Andalucía (2000, 2001 y 2002).

⁶⁷ Lo cual es llamativo pues éstos son dos de los municipios que más dinero deben a las ONGDs tras las resoluciones de convocatoria de subvenciones en materia de cooperación al desarrollo. El tema del impago es tratado con mayor profundidad en las siguientes líneas.

Comparados con los datos del FAMSI se observan una serie de casos destacados. En primera lugar en el año 2001, único sobre el que podemos efectuar la comparación, la diputación de Sevilla oscila entre 1,5 millones de euros según Intermón y 1,73 millones, en datos del FAMSI. También es de destacar el caso de la Diputación de Córdoba que oscila entre 910.000 euros según la ONGD y 796.000 para el FAMSI.

Pero a pesar de las discordancias en las cifras, tal y como se establece en el dossier de prensa de 2005 de Intermón Oxfam, en el repaso de los últimos diez años de la cooperación española, se destaca como especialmente positivo, *“el incremento que han tenido las partidas de cooperación en buena parte de las diputaciones y grandes ayuntamientos. En este sentido destacan la Diputación de Córdoba y de Huelva y los Ayuntamientos de Granada y Córdoba”* (Intermón Oxfam Andalucía, 2005).

4.2.1. Modalidades de gestión y prioridades

En cuanto a la modalidad de cooperación utilizada por los ayuntamientos y demás entidades locales en Andalucía, podemos afirmar que las mismas gestionan casi la totalidad de sus recursos a través de ONGDs, de manera muy similar a lo que acontece en el resto de España. Alrededor del 70% es gestionado a través de estas entidades y el 15% por otros actores como universidad, órdenes de la iglesia o asociaciones de amistad. La cooperación directa apenas representa el 13% del total de la ayuda (FAMSI, 2001). Especialmente destacadas son las acciones directas con Cuba, Sahara o Centroamérica. De todas maneras, tal y como destaca el FAMSI, muchos ayuntamientos no computan los hermanamientos como acciones de cooperación al desarrollo, y los mismos se incluyen en las concejías de relaciones institucionales.

Pasamos a continuación a establecer, en líneas generales, las áreas y sectores que más recursos reciben de las entidades andaluzas. Debido a la complejidad de los datos y a ser el estudio más completo hasta la fecha, las siguientes cifras corresponderán, salvo indicación en contrario, al Inventario FAMSI 1999-2001 (FAMSI, 2001)⁶⁸.

Con carácter general y en una primera aproximación, se observa un predominio acusado de la cooperación con América Latina, al igual que en el resto de entes

⁶⁸ Se encuentra próximo a publicarse el Inventario 2004-2006, pero hasta su publicación, las únicas cifras disponibles son del periodo 1999-2001.

locales españoles. Aunque debemos destacar al Magreb como una prioridad muy destacada, especialmente Marruecos y el Sahara. Por instrumentos el grueso de la ayuda se destina a proyectos de desarrollo centrados en la educación y la salud, mientras que la sensibilización representa únicamente alrededor del 3% de los recursos, y alrededor de un 5% se destinan a ayuda de emergencia o humanitaria.

Ahondando en las cifras sobre cuáles son las prioridades de los entes locales, las áreas de acción preferente entre 1999 y 2001 han sido América Central (oscilando entre un 18 y un 28%), Cuba / Caribe (alrededor del 18%) y Magreb (cerca del 13%). Por países los prioritarios han sido: Cuba (14%), Sahara (9%), Nicaragua (8%). Bolivia (7%), Perú (6%), y en menor medida, Guatemala, Colombia, Honduras, Marruecos y Haití/República Dominicana con porcentajes que oscilan entre un 3 y un 4% (FAMSI, 2001).

Analizando a nivel general las prioridades sectoriales durante el único periodo en el que tenemos datos de los entes locales andaluces, éstas han sido la educación, la salud y los sectores productivos. Pero debemos matizar que los años en los que se producen catástrofes humanitarias, sobre todo en América Latina, estas cifras quedan desvirtuadas (al igual que ocurre en la priorización geográfica) y se observa un incremento de los fondos destinados a ayuda humanitaria.

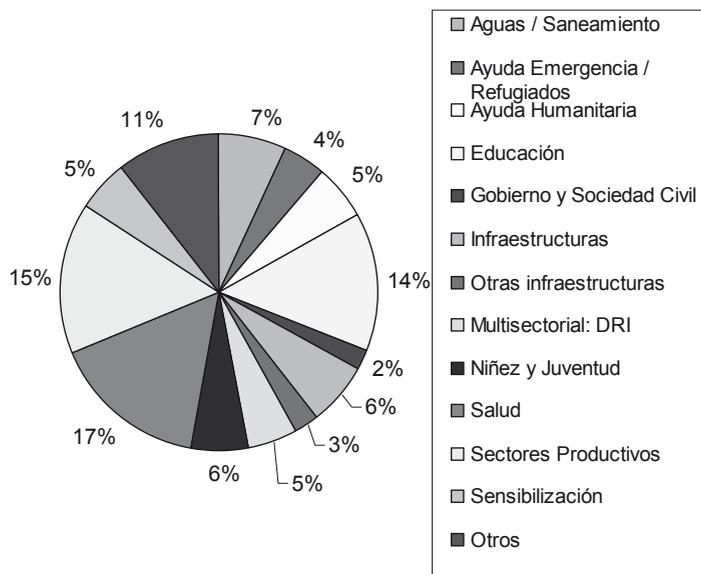
Tabla nº 20: Distribución de la ayuda por sectores de los entes locales andaluces (1999-2001)

(Millones de euros)

Salud	3,6
Sectores Productivos	3,5
Educación	3,2
Otros	2,4
Aguas/Saneamiento	1,6
Infraestructuras: Viviendas	1,4
Niñez y Juventud	1,3
Ayuda Humanitaria	1,2
Sensibilización	1,2
Multisectorial: DRI	1,1
Ayuda Emergencia/Refugiados	1
Otras infraestructuras y servicios sociales	0,6
Gobierno y Sociedad Civil	0,5

Fuente: FAMSI (2001: 65).

Gráfico nº 9: Distribución de la ayuda por sectores de los entes locales andaluces (1999-2001)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FAMSI, 2001.

En este gráfico, destaca sobremanera el gran peso de la ayuda humanitaria / de emergencia (11% de los recursos) lo cual nos parece excesiva y se puede deber a que el año 2001 tuvieron lugar terremotos en El Salvador. Al margen de ello, la salud (17%), la educación (14%), los sectores productivos (15%) son los prioritarios. En educación al desarrollo y sensibilización se destina una media del 5% del total de los recursos de cooperación; lejos del 10% que la Coordinadora de ONGDs de España considera como el ideal. Sólo dos entidades destinan recursos apreciables a este sector, la diputación y el ayuntamiento de Córdoba. Es el ayuntamiento de Córdoba el que destina el 40% del total de las ayudas de los entes locales a educación y sensibilización, incluyendo acciones directas y ejecutadas a través de ONGDs.

4.2.2. El problema del impago en la cooperación municipal

Los problemas de financiación de las administraciones locales son una realidad incuestionable y esto ha afectado también al ámbito de la cooperación al desa-

rollo, por lo que creemos necesario efectuar un breve recorrido por los elementos más destacados de esta práctica entre los gobiernos locales andaluces.

A pesar de las competencias asignadas a los municipios, lo cierto es que desde la transición española el gasto público apenas ha variado para el área local, situándose alrededor del 30%. El déficit público es una característica más del mundo local español y cuando se producen impagos por parte de los ayuntamientos, las áreas que más ven recortado su presupuesto son aquellas sobre las que la ciudadanía del municipio menos ejerce presión, las más secundarias. En este sentido, desgraciadamente en Andalucía determinados ayuntamientos están empezando a realizar impagos serios y graves en materia de cooperación al desarrollo. Si bien no podemos negar la dependencia financiera de los entes locales respecto al resto de instituciones, lo cierto es que cada día se comprometen más recursos a cooperación que nunca son desembolsados. En este sentido, cuatro son los municipios andaluces con más problemas de deudas contraídas con ONGDs: Sevilla, Jerez, Jaén y Puerto Real. Sin embargo, debemos destacar que no han existido problemas, de este tipo, con las diputaciones provinciales (entrevista Héctor Rivero, 17 de julio de 2006, Sevilla, entrevista semi-estructurada). Si bien éstas dedican algo menos de recursos que los municipios capitales de provincia, algo que no es el todo negativo pues desde nuestra perspectiva se debería de primar la calidad y las buenas prácticas, por encima, incluso, que la cantidad de recursos destinados.

Este impago reiterado por parte de ciertos municipios ha tenido varias consecuencias:

- La cifra de recursos concedidos y no desembolsados a favor de las ONGDs alcanzan los 1,5 millones de euros en el caso del ayuntamiento de Jaén y los 5 millones de euros en el de Sevilla. Con decenas de ONGDs y cientos de proyectos afectados.
- Se han establecido protocolos de actuación y se han creado organismos por parte de la CAONGD para intentar dar solución a esta problemática.
- La creación de algunas federaciones provinciales de ONGDs han surgido ante impagos como medida de denuncia o reivindicación; en este caso, las coordinadoras de Sevilla y Jaén son dos ejemplos claros.

De manera resumida, la situación actual de los cuatro municipios inmersos en impagos es, en palabras del vocal de cooperación descentralizada de la CAONGD, Héctor Rivero (entrevista Héctor Rivero, 17 de julio de 2006, Sevilla, entrevista semi-estructurada), la siguiente:

- *“Jaén no está ni se le espera, no reacciona ante ninguna carta, le da igual... ha paralizado 3 convocatorias (2003, 2004 y 2005).*
- *Sevilla parece que quiere pero no termina de arrancar... Ha paralizado 3 convocatorias (2002, 2003 y 2004) pero en la actualidad va resolviendo, así la convocatoria de 2005 se resolvió bien.*
- *Puerto Real que va pudiendo... va más o menos resolviendo.*
- *Jerez tiene muchos problemas y económicos graves y lo nuestro le resulta completamente inasumible... imposibilidad casi manifiesta y es un caso grave”.*

En el marco de la Coordinadora andaluza se han realizado diversas acciones para el fomento del diálogo con las administraciones morosas, en un primer momento, y de acusación posteriormente, en medios de comunicación, mociones en plenos de los ayuntamientos y, por último, con una denuncia presentada ante el Defensor del Pueblo Andaluz en junio de 2004. Esta institución emitió un Informe sobre las irregularidades señaladas, a inicios de 2007 que se centraba en los ayuntamientos de Sevilla y Jaén. Otro ejemplo de malas prácticas es el ayuntamiento de Puerto Real, que acumula retrasos en los pagos de subvenciones desde 1997 (Intermón Oxfam Andalucía, 2005).

4.3. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN ANDALUCÍA

Por último, nos gustaría centrarnos en las relaciones mantenidas entre los niveles de gobierno autonómico y local en nuestra comunidad. La búsqueda de la integración en la comunidad autónoma andaluza no ha sido, al igual que a nivel español, una tarea fácil. Sin embargo, los últimos pasos dados en materia de cooperación al desarrollo en este ámbito son muy destacados, como la nueva estructura institucional o la Ley de Cooperación. Todo esto se ha visto completado con los nuevos caminos abiertos en las relaciones multinivel en nuestra comunidad.

En el panorama de las relaciones intergubernamentales en la región, junto a la Junta de Andalucía ya hemos destacado la existencia de un Fondo Municipal de cooperación, el FAMSI creado en 2000. Pero en Andalucía no basta el estudio de estas dos entidades para tener una visión completa de las relaciones multinivel,

puesto que a ellas se une una tercera institución, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

La FAMP en su 6ª asamblea celebrada en noviembre de 2003 aprobó la creación de una comisión de trabajo sobre cooperación al desarrollo, presidida y vicepresidida por la diputación de Córdoba, estableciéndose desde ese instante en el artículo 6 de sus estatutos, entre sus intereses propios, la promoción y el desarrollo de la cooperación internacional. A partir de esos momentos, se produce una duplicidad en cuanto a las entidades supramunicipales que promueven e impulsan la cooperación al desarrollo en nuestra comunidad autónoma. A nivel nacional, se da también esta duplicidad en otras comunidades como el País Vasco. Lo cierto es que esta duplicidad que se da desde 2003 era únicamente en la teoría puesto que la FAMP no ha empezado a introducirse en las acciones en cooperación hasta la firma de un convenio de colaboración con el FAMSÍ en 2004, y tras el acuerdo de 2005 con la Junta de Andalucía. Todos estos acuerdos serán estudiados en las siguientes líneas.

Por su parte, si nos fijamos en la normativa sobre cooperación internacional, la Ley de Cooperación de 2003 es parca en el tema de las relaciones con los entes locales. Específicamente aborda las mismas en los siguientes apartados:

- Preámbulo. Se limita a establecer la necesidad de *“fomentar la colaboración con entidades locales”*.
- Artículo 7 sobre modalidades de cooperación en la que se permite el desarrollo de acciones con otras administraciones públicas.
- Artículo 10 sobre coordinación de la política de cooperación.
- Artículo 13 en la que se determina la composición del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Artículo 17 sobre interlocución con agentes de la cooperación en Andalucía a través, entre otros, de los entes locales.

Por lo tanto, podemos afirmar que la Ley andaluza es poco concreta en este apartado. Todas las leyes autonómicas muestran una especial vinculación con los Fondos de cooperación de su región, salvo la nuestra. Todas las comunidades que cuentan con leyes de cooperación y Fondos municipales los nombran, sin excepción, es decir, Cataluña, Extremadura, Galicia y Baleares. Incluso los Fondos municipales son vistos de manera positiva y aparecen nombrados por otras regiones que actualmente no cuentan con Fondos como Madrid o Castilla La Mancha. Junto a ello, también es de destacar que todas las leyes hacen más o menos incidencia en la coordinación con las administraciones locales.

Todo ello es consecuencia de una serie de relaciones conflictivas que con el paso del tiempo han dado lugar a la colaboración entre instituciones. El Director General de la AACID, Joaquín Rivas, ante la cuestión de por qué se menciona tan poco a los entes locales y el FAMSÍ respondía que la escasa presencia en la normativa de los entes locales no es señalada como algo definitorio: “...*A nosotros también nos hubiese gustado que hubiese una mayor presencia (de los municipios)... no ha sido así... por nada, un respeto por nuestra parte para la autonomía municipal*” (entrevista Joaquín Rivas, 12 de enero de 2006, Sevilla, entrevista semi-estructurada).

Por otra parte, uno de los retos más destacados del FAMSÍ ha sido los problemas del escaso arraigo institucional, esto es, el escaso número de socios con los que cuenta. Las razones pueden ser varias, como ya se ha apuntado. En primer lugar, el protagonismo adquirido por la institución impulsora de todo este proceso, la Diputación de Córdoba, que ha sido vista con recelo por el resto de entidades locales. Por otra parte, el no haber recibido apoyo institucional ni de la FAMP ni de la Junta de Andalucía. Sin embargo, el acuerdo entre el FAMSÍ, la FAMP y la Junta de 2005 debería impulsar este proceso de aumento del número de socios.

En cuanto a los acuerdos, el principal es el que firman la FAMP y el FAMSÍ el 1 de diciembre de 2004. En dicho convenio ambas instituciones se conciben como entidades distintas; la FAMP tiene un carácter político a este nivel y el FAMSÍ se configura fundamentalmente un instrumento operativo o técnico. Como subraya el técnico del ayuntamiento de Jaén, Francisco Herrera, que ha realizado diversos viajes para efectuar evaluaciones sobre el terreno con el FAMSÍ: “*La coordinación de ambos es la que da el éxito de esta historia*” (entrevista Francisco Herrera, 14 de febrero de 2006, Sevilla, entrevista semi-estructurada).

Por su parte, el pacto entre el FAMSÍ, la FAMP y la Junta de Andalucía se establece como un acuerdo marco de colaboración firmado el 20 de diciembre de 2005. En el mismo, se describe que la ejecución será de la AACID, por parte de la Consejería de Presidencia, y del FAMSÍ, por parte de la FAMP. Esta ejecución se encuentra plasmada en un Programa de colaboración firmado el mismo día 20 de diciembre entre la Consejería de Presidencia y el FAMSÍ. En este segundo convenio específico de colaboración entre la Consejería de Presidencia y el FAMSÍ se aprueba el primer programa de colaboración en cooperación internacional para el desarrollo entre dichas instituciones. En el mismo, se establece la constitución de una comisión mixta encargada de la interlocución entre los firmantes, de la evaluación y seguimiento del Programa de colaboración y que

estará formada por 2 representantes de la AACID, uno del FAMSI y uno de la FAMP. El FAMSI aportará medios personales y materiales, y la Consejería de Presidencia realizará una subvención al FAMSI. La duración del convenio es bi-anual, para el periodo 2006-2007, y se establece el desarrollo y ejecución de una serie de acciones en materia de cooperación al desarrollo según cuatro ejes:

- Programas de desarrollo en terceros países.
- Apoyo al Programa de Derecho Humano Local en Cuba.
- Red de hermanamiento entre ciudades marroquíes y andaluzas AN-MAR.
- Acción humanitaria y de emergencia.
- Educación para el desarrollo, sensibilización e información de la población andaluza. Entre otras acciones se establece, la realización de un nuevo inventario de la cooperación de los entes locales andaluces y la creación de un observatorio de la cooperación descentralizada andaluza (2005-2007).
- Formación especializada en materia de cooperación (para técnicos y responsables políticos).

La Consejería de Presidencia concedió al FAMSI varias subvenciones por un total de 1.733.000 euros. Por su parte, el FAMSI aporta recursos propios por valor de 985.845,14 euros. La ejecución de los proyectos corre a cargo del FAMSI.

En los anexos de este acuerdo se establecen un total de 12 proyectos. El presupuesto de los mismos se cubre con el FAMSI, la Consejería de Presidencia y otras aportaciones (AECI, Ayuntamiento y Diputación de Córdoba, municipalidades del Sur, etc.). Ascendiendo el total del presupuesto a 2.718.845,14 Euros.

Todos estos acuerdos y convenios se muestran como una magnífica oportunidad para retomar y encauzar las relaciones entre instancias multinivel de una manera diferente. Tal y como establece el tesorero del FAMSI, Antonio Lucas (concejal de Asuntos Sociales del Ayuntamiento de Jaén): *“...fue una consecución histórica el que no hubiera un resquemor... entre Administraciones... El día que se firmó el acuerdo con la Junta de Andalucía y con FAMP fue un momento histórico de la cooperación al desarrollo”* (entrevista Antonio Lucas, 20 de febrero de 2006, Jaén, entrevista semi-estructurada).

Por lo tanto, y producto de esta situación, podemos decir que de acuerdo con los modelos de Wright, las relaciones entre los tres niveles territoriales en Andalucía se han caracterizado por un predominio de las relaciones de separación marcadas por el conflicto, aunque desde 2004 y especialmente, 2005, y gracias a la firma de los mencionados acuerdos entre Junta, FAMSI y FAMP, en la ac-

tualidad se tiende a la colaboración. Por tanto, los problemas de articulación institucional y relaciones intergubernamentales se han visto resueltos con el pacto firmado por las tres instituciones. Sin embargo, para la Junta de Andalucía la instancia de representación y diálogo es la FAMP, considerándose al FAMSI como mero instrumento ejecutor del acuerdo⁶⁹. En esta misma línea se muestra la normativa de desarrollo de la Ley. El Consejo Andaluz de Cooperación que, como se ha mencionado, establece la presencia de 3 representantes de los municipios, cuya elección se deja en manos de la FAMP.

En resumen, la creación por parte de la FAMP de una estructura propia en materia de cooperación al desarrollo creaba una duplicidad de estructuras sin sentido, pero que se ha visto solucionada a la vista de los acuerdos y declaraciones en este sentido de representantes de la FAMP y el FAMSI (Entrevista Manuel Redaño, 1 de diciembre de 2006, Córdoba, entrevista estructurada y entrevista Antonio Zurita, 18 de noviembre de 2004, Córdoba, entrevista estructurada).

4.4. EL ACTOR NO GUBERNAMENTAL: LA COORDINADORA ANDALUZA DE ONGDs

Por último, nos parece fundamental observar la labor desplegada por el actor no gubernamental en Andalucía. La importancia del mismo en las acciones públicas de ayuda al desarrollo, nos obliga a centrarnos, aunque sea de forma breve, en las diversas actividades llevadas a cabo y estudiar las relaciones mantenidas con las diversas administraciones y organismos dedicados a la cooperación en nuestra comunidad.

La CAONGD nació en 1993 impulsada desde la Coordinadora de ONGDs para el Desarrollo España y como consecuencia de la necesidad de agrupar a las ONGDs andaluzas (entrevista Teresa Godoy, 18 de julio de 2006, Sevilla, entrevista semi-estructurada). En un inicio fueron 14 las ONGDs impulsoras de esta iniciativa y en la actualidad son 45 asociaciones⁷⁰. Respecto a la representati-

⁶⁹ Entrevista Joaquín Rivas: "...nosotros somos respetuosos con la autonomía institucional y administrativa, estamos hablando de dos administraciones que gozan de plena autonomía. Se acaba de firmar un acuerdo con la FAMP (Junta de Andalucía-FAMP) y que tiene como instrumento ejecutor al FAMSI y que evidentemente nos va a posibilitar acortar y alcanzar una mayor coordinación..." (entrevista Joaquín Rivas, 12 de enero de 2006, Sevilla, entrevista semi-estructurada).

⁷⁰ ADASEC (Asociación de Ayuda Social, Ecológica y Cultural de España), Asamblea de Cooperación por la Paz, Asociación de Amistad con el Pueblo Saharaui, Asociación Espiritual Mundial "Brahma Kumaris", ASPA (Asociación Andaluza por la Solidaridad y la Paz), Asociación Madre Coraje, A.PY. Solidaridad en Ac-

vidad e importancia de las federaciones, el Inventario FAMSI establece que el porcentaje de fondos canalizados a través de ONGDS vinculados a la coordinadora para el periodo 1999-2001 es del 54%. Aunque en términos absolutos se nos muestra que el pertenecer a la coordinadora te da un peso importante sobre los recursos a gestionar (FAMSI, 2001).

Su estructura orgánica consta de dos órganos de gobierno, la Asamblea General, conformada por todas las ONGDs federadas que se reúne de manera ordinaria una vez al año, y el Comité Ejecutivo, elegido cada tres años por la asamblea, que se encarga de programar y dirigir, supervisar y coordinar los grupos de trabajo. El mismo está compuesto por Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y representantes de los cuatro Grupos de Trabajo. Tiene tres órganos operativos: los mencionados Grupos de Trabajo, la Comisión de Seguimiento del Código de Conducta y el Gabinete de Asesoría Técnica (GAT). Los Grupos de Trabajo, que permiten hacer más operativo el trabajo, son los de acción humanitaria, cooperación descentralizada, educación para el desarrollo y género. Por su parte, la Comisión de Seguimiento del Código de Conducta es un órgano que vela por el correcto cumplimiento y seguimiento del código de conducta entre las ONGD que lo suscriben. Se compone de cinco miembros: el presidente de la CAONGD, dos representantes de las organizaciones federadas y dos miembros ajenos a las ONGD que tengan prestigio reconocido en el ámbito de la cooperación. Y, por último, el GAT es un órgano operativo al servicio de las ONGD de Andalucía, creado por acuerdo firmado entre la Coordinadora y la Consejería de Presidencia en 2000 y renovado en 2003 por el que la Junta apoya la creación del mismo. El GAT tiene entre sus líneas principales de actuación:

- Realización de actividades de planificación del Tercer Sector (para ONGDs federadas y no), en concreto, efectúa funciones de asesoría, comunicación e información, ayuda y acompañamiento, colaboración, difusión de las convocatorias que salgan en Andalucía de subvención de proyectos, etc. Además,

ción (Ayuda al Pueblo Yugoslavo Solidaridad en Acción), Ayudemos a un niño, Caravana por la Paz, CESAL (Centro de Estudios y Solidaridad con América Latina), C.I.C. Batá (Centro de Iniciativas para Cooperación Batá), DECCO Internacional (Desarrollo Comunitario Internacional), Desarrollo y Consultoría P.M., Educación sin Fronteras, Entreculturas, Fundación Ayuda en Acción, Fundación CODESPA, Fundación COPRODELI, Fundación Internacional de Solidaridad Compañía de María (FISC), Fundación Paz y Solidaridad-Andalucía, Fundación Save the Children, Fundación SECOIDE, Fundación Social Universal, Ingeniería sin Fronteras, INTERED (Red de Intercambio y Solidaridad), Intermón Oxfam, Jóvenes del Tercer Mundo, Juan Ciudad ONGD, Manos Unidas Cádiz, Médicos del Mundo, Médicos sin Fronteras-Andalucía, Medicus Mundi-Andalucía, MPDL (Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad), Mujeres en Zona de Conflicto, Paz y Desarrollo, PROCLADE Bética (Promoción Claretiana para el Desarrollo-Bética), PROYDE (Promoción y Desarrollo), Proyecto Solidario, Pueblo de las Naciones, SETEM Andalucía (Servicio al Tercer Mundo-Andalucía), Solidaridad Don Bosco, Solidaridad Internacional-Andalucía, UNICEF-Andalucía, Veterinarios sin Fronteras.

se encarga de propiciar coordinaciones y concertaciones con otros actores. Y, también, realiza actividades en materia de sensibilización.

- En el área de la comunicación, elaboran un boletín y poseen una red de comunicación interna.
- En el área institucional, se ocupan de las relaciones con la AACID y todo el proceso que dentro de la misma se está llevando a cabo en materia de planificación.

Además, desde 2002 se ha creado el comité de enlace con la AACID, que permite relaciones más fluidas con la Junta de Andalucía. Forman parte de dicho comité el Presidente, el vicepresidente, el vocal de cooperación descentralizada y dos ONGDs nombradas por la Asamblea.

En resumen, los objetivos de la CAONGD son desarrollar acciones de coordinación, educación y sensibilización, así como ser una interlocutora privilegiada ante la Junta de Andalucía y otras entidades.

Centrándonos en el grupo de cooperación descentralizada, su vocal en estos instantes es Héctor Rivero, perteneciente a la ONGD “Solidaridad Internacional”. En sus inicios, el grupo asumía todo lo que no tenía cabida en los otros, hoy sus fines se han reconducido a tres áreas de trabajo:

- Elaboran el Informe sobre la cooperación de la Junta de Andalucía, aunque se permite la presencia y participación de los otros Grupos de Trabajo.
- Realizan acciones de incidencia política sobre todo a través de las convocatorias de subvenciones a ONGDs. En este línea han elaborado un modelo de bases de convocatorias, y han analizado las convocatorias de la Junta de Andalucía, de las 8 diputaciones, los 8 ayuntamientos capitales de provincia y 4-5 municipios especialmente relevantes en este ámbito.
- Se hace un seguimiento de las entidades que presentan mayores problemas a la hora de pagar las subvenciones, lo cual hace que sea problemático trabajar con ellas, como son Jaén, Sevilla, Jerez y Puerto Real. El grupo diseñó un protocolo de actuación para reclamar los pagos debidos.

Esta última actividad es la que despierta más nuestro interés puesto que ya hemos mencionado la gravedad de los impagos. Ante los mismos, desde la Coordinadora Andaluza de ONGDs se estableció la necesidad de realizar un seguimiento de las entidades que presentan mayores problemas a la hora de pagar las subvenciones aprobadas. El grupo de cooperación descentralizada de la CAONGD diseñó un protocolo de actuación para reclamar el pago. Dicho

protocolo exige dos años de suspensión y que, al menos, dos organizaciones denuncien la situación. Las acciones a adoptar a partir de ese momento son:

- 1) Mostrar preocupación por la situación existente, acudir a los medios de comunicación.
- 2) Solicitar entrevista con el alcalde.
- 3) Diálogo con la entidad y tentativas de solución.
- 4) Denuncia ante los tribunales y el Defensor del Pueblo.

Para intentar recabar toda la información y llevar a cabo todas estas acciones se creó en el seno de la CAONGD, una comisión de denuncia de estas situaciones conformada por un representante del Grupo de Trabajo de Cooperación Descentralizada, una persona del Gabinete de Asistencia Técnica y los presidentes de las coordinadoras provinciales de Sevilla y Jaén. Esta comisión decidió hacer un expediente detallado de la situación en estas dos capitales de provincia y de todas las intervenciones realizadas; dicho expediente fue elevado al Defensor del Pueblo en una entrevista mantenida con el mismo, el 21 de junio de 2004 (CAONGD, 2004c).

Por otra parte, la labor de interlocución con las instituciones de nuestra comunidad, especialmente el gobierno autonómico, han sido muy destacadas especialmente en los últimos tiempos. La Junta ha propiciado el acuerdo con la sociedad civil, representada a través de la Coordinadora Andaluza de ONGDs, con una serie de convenios, como los firmados en 2000 y 2003 para la creación del GAT.

Especialmente activas han sido las relaciones con la Junta a partir de finales del año 2005 debido al proceso de modificación de todo el entramado de la cooperación andaluza. En este aspecto, también la CAONGD ha sido consciente de su papel y por iniciativa propia ha decidido realizar valoraciones e informes sobre el proceso actual. Su labor en el marco de la cooperación internacional en Andalucía ha tenido un amplio valor, como lo demuestran las relaciones con la Junta de Andalucía y los convenios firmados. Las relaciones informales y formales con la Junta y más específicamente con la AACID y sus técnicos se hacen a través del ya mencionado Comité de Enlace.

En su labor de instancia de representación de las ONGDs andaluzas y de interlocución ante la Junta debemos destacar, las propuestas presentadas entre 2003 y 2005 sobre:

- La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Andalucía (CAONGD, 2003b).
- Plan Andaluz de cooperación 2005-2008.
- Estructura de la AACID (CAONGD, 2004b).
- Consejo andaluz de cooperación internacional (CAONGD, 2004a).

Desde la propia CAONGD se sostiene que la Ley de Cooperación recoge prácticamente todas las cuestiones que plantearon, como la aprobación por el Parlamento del Programa de cooperación que no estaba previsto en la legislación. Sin embargo, el mayor punto de conflicto viene establecido por el carácter no paritario del consejo de cooperación (contrariamente a lo que suceden en el consejo estatal o en el de otras comunidades autónomas). Las quejas por el déficit de participación de la sociedad civil en este órgano han llevado a que la AACID se comprometa a modificar la composición del mismo (entrevista Teresa Godoy, 18 de julio de 2006, Sevilla, entrevista semi-estructurada). Desde la Coordinadora se está satisfecho, en líneas generales, con las relaciones y el diálogo mantenido con la Junta en esta etapa.

También en sus relaciones con otras instituciones de la región en materia de cooperación al desarrollo debemos destacar las relaciones mantenidas con los entes locales. Por una parte, desde la CAONGD se incide en el apoyo que se prestó a la creación del FAMSI, pues reconocen que los Fondos de cooperación, ante todo, permiten dar capacidad técnica a la cooperación descentralizada. En los últimos años, el nuevo equipo en la CAONGD (desde 2003) ha retomado contactos con FAMSI y FAMP bajo la necesidad de poner en común elementos e intereses que vayan más allá de la financiación y el manejo de recursos. Tras un periodo largo de conversaciones y negociación, y fruto de las mismas se firma el convenio de colaboración entre la FAMP, el FAMSI y la CAONGD de 21 de diciembre de 2005. Dicho acuerdo se muestra interesante por varias razones. En primer lugar, por la entidad de las tres instancias implicadas. En segundo término, porque su finalidad es avanzar hacia la calidad de la cooperación descentralizada, realizando procesos de modelización de políticas de los gobiernos locales andaluces. Se pretende la creación de un banco de buenas prácticas, el diagnóstico de las políticas de cooperación, la formación de los responsables políticos y técnicos, la promoción de una estrategia de concentración, coordinación y coherencia, y la sensibilización de los entes locales en materia de ayuda al desarrollo. Bajo la firma de este convenio, la CAONGD está trabajando en la elaboración de un documento de base para resumir un mínimo de criterios mínimos que debería tener toda convocatoria de subvenciones a ONGDs y hacer un cuestionario que se les va a enviar a todas las entidades públicas de Andalu-

cía. A este respecto, en la actualidad están trabajando sobre la educación para el desarrollo y cómo se percibe la pobreza en el ámbito municipal. La idea es incidir en la necesidad de diferenciar tanto en las partidas presupuestarias como en las convocatorias de subvenciones a ONGDs, los proyectos de desarrollo de los de educación para el desarrollo y sensibilización.

5 | ALGUNAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN...

Llega el momento de recopilar lo descrito, analizado y estudiado a lo largo de esta investigación y sacar a la luz las principales conclusiones de un trabajo que llega a su punto y final. Entre las conclusiones se intercalarán maneras de gestionar y afrontar la mayoría de los retos descritos. De esta manera, no nos quedaremos únicamente en un análisis descriptivo de esta acción pública si no que empezaremos la construcción de unas relaciones diferentes para la consecución de una política que pretendió concebirse sobre nuevos parámetros y principios desde un primer momento, pero que finalmente no ha conseguido muchos de los retos propuestos. Será, por tanto, el primer granito de arena para que dicha consecución sea posible.

De las cuestiones abordadas a continuación, algunas de ellas, ya han sido puestas de manifiesto a lo largo de este trabajo, otras surgen de la observación final y en su conjunto del trabajo que se presenta.

La importancia del nivel subnacional de gobierno en la política de cooperación al desarrollo es muy destacada. La no consideración del mismo haría descender los porcentajes de ayuda en nuestro país a cifras escandalosamente bajas en cantidad y calidad. La política de cooperación al desarrollo del Estado español, por tanto, no puede obviar la importancia del nivel subnacional de gobierno y la presencia de actores no gubernamentales en la misma. Podemos incluso hablar de que la misma se constituye en numerosas ocasiones y por su cercanía a la ciudadanía, de abajo a arriba.

Consecuencia de lo anterior, la cooperación desde los entes subestatales cuenta con un plus de legitimidad para desarrollar su labor, pues la ciudadanía ve con

buenos ojos que esa instancia que ella conoce mejor y controla más directamente implemente esa política pública.

Los caracteres más destacados de la cooperación descentralizada nos hacen plantearnos si realmente se puede concebir y afirmar que nos encontramos ante una política pública en el sentido de decisiones y acciones que responden a un objetivo previo, es decir, con un programa previamente definido y un proceso decisional o, si por el contrario, nos encontramos ante una serie de acciones y decisiones aisladas. A lo largo de esta investigación, hemos puesto de manifiesto la escasa planificación previa de las actuaciones de ayuda al desarrollo en las entidades subestatales españolas. Esta afirmación, nos conduce a afirmar que en determinadas ocasiones la cooperación descentralizada se ha compuesto de actuaciones aisladas más que de la configuración de una política como tal. La escasísima planificación, cuando existe, impide que se pueda hablar de un enfoque diferente de la cooperación, y cuanto menos, se habla de una baja calidad en la programación y gestión de esta política. En la mayoría de las ocasiones, el modelo de cooperación descentralizado por el que unas entidades siguen avanzando y otras no, depende de la voluntad e interés del político municipal y del técnico de cooperación, en general, bastante sensibilizados con el tema pero poco formados en cooperación. Por lo tanto, podemos afirmar que en la mayoría de las ocasiones los ayuntamientos realizan acciones de cooperación al desarrollo pero no una política acabada de actuaciones en esta área. Las comunidades autónomas sí tienden a realizar acciones más meditadas y todo ello permite afirmar que éstas junto a los ayuntamientos más grandes realizan propiamente una política pública.

El origen de la cooperación descentralizada aparece ligado a una serie de variables que confluyeron entre 1994 y 1995 que permitieron que en la agenda institucional se “abrieran unas ventanas” (como dice Kingdom) durante un breve periodo de tiempo. En primer lugar, la situación que se vivía a nivel internacional, con las crisis humanitarias de Ruanda y la Ex-Yugoslavia. Ya en los años ochenta otros acontecimientos internacionales como el clima revolucionario de Nicaragua o la situación de la población saharauí habían permitido que surgieran acciones aisladas y puntuales de ciertos ayuntamientos, marcadas por una cierta sintonía ideológica con los protagonistas de dichos acontecimientos. En segundo lugar, el Movimiento 0,7 que resurge con fuerza en ese periodo y que pronto va a atraer la atención de una ciudadanía cansada de escándalos de corrupción en el país, de las masacres que ve en la televisión y que pronto se solidariza con estos jóvenes pacifistas. El tercer gran elemento será la cobertura que los medios de comunicación hagan de las guerras fratricidas y del movi-

miento social, creando una simbiosis importante entre ambos en la población y opinión pública española. Junto a estos factores catalizadores, existen otros que coadyuvan en la entrada en la agenda de esta política, como el papel jugado por los partidos políticos y su búsqueda de alianzas con el Movimiento 0,7; la situación interna de desgaste del PSOE; el momento del ciclo político con las elecciones municipales y autonómicas de 1995; y las ansias de expansión de las competencias, sobre todo de las comunidades autónomas, especialmente hacia el exterior de nuestras fronteras, que tras un periodo de alegaldad y de jurisprudencia dubitativa es admitida por el Tribunal Constitucional (STC 164/1994) y por la normativa estatal (Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo 23/1998). Todo ello se completó con una serie de impulsos desde instituciones como la Federación Española de Municipios y Provincias.

Si observamos los caracteres y el papel de los distintos actores públicos en la cooperación descentralizada, debemos destacar las siguientes facetas:

- Los Fondos Municipales aparecen como un agente ineludible en el proceso de homogeneización, diseño y gestión de la cooperación descentralizada española, por lo que su labor debe ser impulsada desde las diversas instancias administrativas. Sin embargo, ello no debería impedir una cooperación bilateral y horizontal entre municipios, ya sea a través de ONGDs o directamente.
- La cooperación municipalista potencia a los ayuntamientos como las instituciones óptimas para promover la participación, acercar las políticas a su ciudadanía, promover comunidades de base local fuertes en los municipios del Sur y propiciar actuaciones más abiertas y sensibles ante cuestiones como el racismo, la emigración o el codesarrollo.
- La cooperación desde la diputaciones provinciales debería de centrarse en las modalidades en las que pueda ofrecer mejores ventajas comparativas, como prestar apoyo económico para sacar adelante convocatorias publicas de subvenciones a ONGD's a aquellos municipios que por sus escasos recursos no puedan hacer frente a las mismas; asesorar y apoyarlos técnicamente para la elaboración de los proyectos de cooperación al desarrollo de iniciativa municipal; realizar programas de fortalecimiento institucional y formación de técnicos municipales; informar de las actividades que en materia de cooperación al desarrollo se están realizando en su ámbito territorial; coordinar los servicios municipales prestando asistencia y cooperación y participar en la coordinación de la administración local con la de la comunidad autónoma y la del Estado. Muchos municipios pequeños parecen no poseer margen de maniobra, por

su débil posición económica, y es aquí dónde las diputaciones provinciales pueden desplegar sus virtualidades como gobiernos intermedios.

- La cooperación autonómica ha irrumpido con fuerza en el ámbito del desarrollo. Los mayores avances cualitativos se han dado en las CCAA, que han desarrollado un entramado institucional más o menos complejo con diversidad de estructuras y organismos, una normativa y legislación bastante avanzada, unas partidas estables en el tiempo y todo un proceso de planificación sectorial, geográfica y por instrumentos. A este respecto, la cuestión principal es que, tal y como destacaba, David Luque (concejal de Cooperación y Solidaridad en el Ayuntamiento de Córdoba –1999-2003–), las instituciones cuanto más se alejan de la ciudadanía más difícil es colaborar con ellas, cuestión también reseñada por los alcaldes y ciudadanía del Sur.

Junto a los actores gubernamentales, debemos destacar que se ha producido una evidente evolución del modelo de relaciones intergubernamentales en materia de cooperación al desarrollo. En un principio, la cooperación era de carácter alegal y se observaba un interés por parte del Estado central por el establecimiento del modelo inclusivo, es decir, marcado por las relaciones de dependencia y jerarquía, mientras que los entes descentralizados pretendían y de hecho conseguían llevar a cabo un modelo de RIG independiente y separado. En los últimos años, y especialmente desde la llegada al gobierno del PSOE en 2004 se está produciendo un cambio en la concepción de las mismas. Prueba de ello es el Plan Director 2005-2008 y el PACI Previsiones 2006 en el que se apuesta de manera decidida por un tipo ideal de RIG interdependiente, que parece ser el más adecuado en un sistema político de corte federal. Desde un modelo de gestión inicialmente independiente y separado, se estaría avanzando de forma progresiva hacia un modelo de RIG más interdependiente, mediante la construcción e implementación de mecanismos de intercambio y coordinación. Pero esto crea una nueva problemática en la medida en que el Estado central apoya procesos de toma de decisiones y ejecuciones conjuntos con entes autonómicos y locales que en ocasiones no están interesados y/o no poseen la suficiente capacitación técnica o recursos humanos para afrontar dichos retos planteados.

La problemática general de las RIG en todo Estado de estructura federal o cuasi-federal se observa aquí con mayor beligerancia, dado que es una política más joven y no se han interiorizado principios como el de fidelidad institucional. En este sentido, se observa como necesario huir de suspicacias, que los canales de comunicación estén constantemente abiertos, que haya una voluntad política real y que se destine un tiempo para conseguir resultados. La necesidad es, por

tanto, conseguir una política integrada de cooperación al desarrollo sin menoscabo de la autonomía de cada uno de los entes que la realizan, teniendo en cuenta que los entes subestatales tienen una experiencia similar a la del Estado central.

En cuanto a la sociedad civil organizada, la labor de las ONGDs ha sido especialmente intensa en esta materia y siguen siéndolo pues son organizaciones necesarias siempre que sean conscientes de que su actividad sirve simplemente para complementar o paliar, nunca para sustituir la labor del municipio, del ente autonómico o del Estado. La participación ciudadana en la cooperación al desarrollo ha sido amplia. En ella se ha observado una marcada evolución, desde formas y relaciones de carácter informal pero que les permitían un mayor acceso a la toma de decisiones a formas institucionalizadas de co-decisión o de simple consulta en la mayoría de las ocasiones. Esta evolución debe verse como positiva puesto que la asunción por parte de las ONGDs de las decisiones sobre los elementos fundamentales de la política provocaba que fueran juez y parte de la política de cooperación municipal. Sin embargo, como producto del modelo de relaciones centrípeto de la cooperación descentralizada, estas formas de cooperación informal se siguen dando en municipios donde la cooperación se sigue considerando un área totalmente residual, con escasa entidad presupuestaria y de recursos y con mínima o nula planificación. Por lo tanto, si bien en los estadios iniciales de la cooperación, la participación de base asociativa era informal, ésta era mucho mayor: entrada en la agenda, toma de decisiones y ejecución. Puesto que las ONGDs se reunían con los políticos locales y planificaban todas las fases. En la actualidad, la institucionalización ha acotado el campo de la participación pero hace que la misma sea más transparente, más abierta y dé lugar a menos suspicacias.

Por otra parte, y respecto a los recursos financieros, aunque consideramos fundamental el aumento de los mismos y no queremos obviar la importancia de dicha petición, un aumento meramente cuantitativo de los fondos si no va acompañado de una mejora en el diseño y planificación de los objetivos perseguidos y una mejor capacitación de los recursos humanos, no tiene mucho sentido, incluso puede ser contraproducente. Una política mal planteada supone una política mal ejecutada y, por tanto, el aumento de recursos supone un mayor despilfarro. Una eficaz política de cooperación pasa por un aumento de los recursos pero también por una mejora cualitativa de la misma.

Las acciones de cooperación directa son muy escasas, ocupando un lugar secundario en la cooperación al desarrollo. Uno de los mayores problemas es la

consideración de ésta como una partida al margen de la cooperación indirecta. Ello provoca una serie de consecuencias negativas. En primer lugar, los municipios no identifican los “hermanamientos” con la cooperación al desarrollo, lo cual es un indicio preocupante. En segundo lugar, no existe un planteamiento previo sobre qué objetivos persigue el hermanamiento o un preguntarse por qué se privilegia a un municipio sobre otro. Por supuesto, tampoco se hace un seguimiento de dichos proyectos. Se apuesta por un hermanamiento típicamente político, haciendo que la realidad del municipalismo se aleje de la ciudadanía. Para que sean positivas las posibles soluciones abogan, desde nuestro punto de vista, por aunar bajo principios y priorizaciones similares la cooperación directa e indirecta. Por ello, apostamos por englobar a ambas acciones bajo una misma concejalía o, al menos, realizar acciones coherentes e integradas entre las concejalías de cooperación (o bienestar social) y la de relaciones institucionales. En los hermanamientos debe realizarse una planificación de los mismos, un seguimiento y una evaluación. Sería positivo realizar acciones coordinadas con la sociedad civil de manera que los municipios sirvieran de puente para las ONGDs y a la inversa.

En lo referente a la cooperación andaluza, lo cierto es que la misma se muestra hoy como un referente claro en las políticas de ayuda desarrolladas por los entes autonómicos de nuestro país. En apenas unos años la Junta de Andalucía se ha puesto a la cabeza en recursos destinados a ayuda a los países más desfavorecidos. Sin embargo, la cooperación descentralizada debe ir más allá de la mera asignación de recursos y por ello es de destacar el esfuerzo de Andalucía que apuesta por realizar ella misma actividades de desarrollo. Los avances de nuestra comunidad en volumen de recursos pero también en normativa, estructura y organismos le confieren a la cooperación andaluza una importancia cuantitativa y cualitativa muy destacada en el conjunto del Estado español. Especialmente interesante son los acuerdos basados en formas de partenariado y, en esta línea, debe observarse como muy positivas las relaciones con Marruecos. Y es que la Junta ha acumulado una experiencia y un acervo que pueden servir de referencia a países, regiones o municipalidades que se hallen en procesos de mejora y consolidación de sus propias capacidades institucionales y sociales. Pero debemos ser especialmente cuidadosos con el traspaso de instituciones y procesos sin considerar la diferente realidad sobre la que se realiza.

Por su parte los entes locales andaluces, al margen de los problemas de impago de algunos de ellos, se encuentran en un momento de impulso y asentamiento de políticas de cooperación serias y planificadas. En este proceso especialmente destacado es el caso del Ayuntamiento y la Diputación de Córdoba que están a la

cabeza en recursos financieros, humanos y de planificación. Esta labor de las entidades locales ha recibido un espaldarazo definitivo al firmar las tres máximas instituciones en nuestra comunidad diversos acuerdos de colaboración entre 2004 y 2005, que apuestan decididamente por una cooperación coordinada y eficaz.

Todo este entramado de actores y procesos a nivel andaluz se ve completado con la labor de la Coordinadora andaluza de ONGDs que ha venido a fortalecer todos estos lazos.

En resumen, nosotros abogamos porque cada entidad se centre en el ámbito en el que mejor pueda desarrollar sus virtualidades, la universidad en el ámbito de la formación, capacitación e investigación; los ayuntamientos en la cooperación directa de municipio a municipio o en el fortalecimiento municipal; las diputaciones en el asesoramiento técnico o coordinación intermunicipal; tal y como hemos señalado, lo cual no debe impedir dejar un margen abierto a la financiación de proyectos de desarrollo que se consideren pertinentes y adecuados por dichas instituciones.

Para el futuro, la cooperación descentralizada debe ser consciente de sus limitaciones y sus potencialidades. Partiendo de las mismas, debe participar allí donde mejor pueda cumplir y desplegar sus capacidades, como es en la democratización y descentralización administrativa, en el ámbito de la gestión municipal y en la sensibilización y concienciación de su población.

La diversidad de actores y los principios sobre los que se basa la cooperación descentralizada tuvieron un inicio prometedor, seamos conscientes de sus limitaciones. Que los municipios pequeños, con muy graves y serios problemas de endeudamiento, no pueden hacer frente a una nueva “responsabilidad” social como es la cooperación descentralizada, es una realidad que debe asumirse pero ello no es una traba para unir esfuerzos con otros municipios del Norte y del Sur para concienciar a su ciudadanía de los problemas que se viven algo más allá de nuestras fronteras. Esa multiplicidad de actores enriquece la cooperación española y andaluza, y compartir y consensuar puntos de vista es un ejercicio que beneficia a la generalidad para conseguir un mundo diferente, abierto a todas y todos...

6 | BIBLIOGRAFÍA

AA. VV. (2000): *La Cooperación Descentralizada para el Desarrollo Humano. La contribución española a un debate internacional*, AIETI e ICEI, Madrid.

AA. VV. (2002): *El sector de la Cooperación al Desarrollo en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Gobierno Vasco, Vitoria.

AA.VV. (2000): *Informe de la Cooperación para el Desarrollo realizada por las Administraciones Públicas Madrileñas*, Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, Madrid.

AGRANOFF, R. “Relaciones Intergubernamentales en Estado de las Autonomías”. *Política y Sociedad*, nº 13, 1992, pp. 87-106.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1996a): *La hechura de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrua, México.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1996b): *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrua, México.

AJA, E. (1999): *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid.

ALONSO, J. A. y otros. (1999): *Estrategia para la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid.

ARIAS, M. –coord.– (2004): *La realidad de la ayuda 2004/2005: una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*, Intermón Oxfam, Barcelona.

ARIAS, M. –coord.– (2006): *La realidad de la ayuda 2006/2007: una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*, Intermón Oxfam, Barcelona.

AYUSO POZO, A. (2000): *La coordinación de la política española de cooperación para el desarrollo con América Latina en el contexto de la Unión Europea*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1996): *Curso de Ciencia de la Administración*, Volumen I, Tecnos, Madrid.

BASELGA, S. (1999): *Las ONGs*, Intermón Oxfam, Madrid.

BLANCO, I. y GOMÁ, R. –coords.– (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel social, Barcelona.

BLÁZQUEZ VILAPLANA, B. y MORATA GARCÍA DE LA PUERTA, B. (2004): “La Política exterior en un mundo globalizado. Aproximación conceptual” *Revista de Estudios Jurídicos*, nº 5: *Globalización y Crisis del Estado de Bienestar*, Universidad de Jaén, Jaén, pp. 15-36.

BLÁZQUEZ VILAPLANA, B. y RUIZ SEISDEDOS, S. (2005): “Una nueva competencia de las Comunidades Autónomas: la cooperación al desarrollo”, *Revista de Estudios Jurídicos* nº 6; *Monográfico: Estado de las Autonomías*, 149-160, Universidad de Jaén, Jaén, pp. 149-160.

BORJA, J. (1987): *Descentralización y participación ciudadana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. –coords.– (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Ariel, Barcelona.

CAMPS, N. y MARTÍ, S. (2001): “Las redes de solidaridad y las políticas locales de cooperación al desarrollo” en BLANCO, I. y GOMÁ, R. (coords.), *Gobiernos Locales y redes participativas*, Ariel, Barcelona.

CAONGD –eds.– (2003a): *Informe sobre la AOD Descentralizada en la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Coordinadora Andaluza de ONGDs, Sevilla.

CAONGD (eds.) (2003b): *Propuesta para la Ley andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo*, Coordinadora Andaluza de ONGDs, Sevilla.

CAONGD (2004a): *Propuesta de la Coordinadora Andaluza de ONGD para el Consejo Andaluz de Cooperación*, Coordinadora Andaluza de ONGDs, Sevilla.

CAONGD (2004b): *Propuesta sobre la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional*, Coordinadora Andaluza de ONGDs, Sevilla.

CAONGD (2004c): *Informe para el Defensor del Pueblo Andaluz* (contiene Informe de la Federación de ONGDs de Sevilla).

CARMELO GARCÍA, J. (2003): “La cooperación autonómica” en NAVARRO GARCÍA, J. R. *Municipios y administración: estudios sobre cooperación con América Latina*, Colección *Difusión y Estudios*, CSIC, Escuela de Estudios Hispano Americanos y Ayuntamiento de Sevilla, Sevilla.

CASEY, J. (1996): “Las organizaciones no gubernamentales: su papel en las políticas públicas” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº 5-6. Enero-agosto, pp. 175-188.

CHANDLER, M. y William, M. (1979): *Public policy and provincial politics*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto.

CONFOCOS (2000): *2ª Jornada estatal de cooperación descentralizada*, Colección *Cooperación Municipal al Desarrollo* nº 4, Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, Alcorcón.

CONFOCOS (2001): *Municipalismo y Solidaridad: Guía sobre la cooperación descentralizada*. Colección *Cooperación Municipal al Desarrollo* nº 5, CONFOCOS, Barcelona.

CONFOCOS (2003): *La Realidad de los Fondos 2001-2003*. CONFOCOS, Barcelona.

CONGDE (1996): *1ª Jornada estatal de cooperación descentralizada*, Colección *Temas de Cooperación*, nº 8, Coordinadora de ONG, Getafe.

CONGDE (2000): *Homogeneización de criterios en la cooperación descentralizada*, CONGDE, Madrid. Recurso electrónico:
www.congde.org/descentralizada.htm

COBB, R. W. y ELDER, Ch. D. (1986): *Participation in American politics: The dynamics of agenda building*, Johns Hopkins University, Baltimore.

CORZO FERNÁNDEZ, S. (2002): “El clientelismo político como intercambio”, *WP núm. 206*. *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, Barcelona.

DÍAZ-SALAZAR, R. (1997): *Redes de Solidaridad Internacional. Para derribar el muro Norte-Sur*, HOAC, Madrid.

DUBOIS, A. (2000a): “Cooperación descentralizada” en PÉREZ DE ARMIÑO, K. –dir.–: *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria-Hegoa, Bilbao.

DUBOIS, A. (2000b): “Cooperación al desarrollo” en PÉREZ DE ARMIÑO, K. –dir.–: *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria-Hegoa, Bilbao.

DUBOIS, A. (2000c): "Fatiga del donante" en PÉREZ DE ARMIÑO, K. –dir.–: *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria-Hegoa, Bilbao.

DYE, T. R. y GRAY, V. –eds.– (1987): *The determinants of public policy*. Lexington, Mass-Lexington Books, Estados Unidos.

EDER, K. (1998): "La institucionalización de la acción colectiva. Hacia una nueva problemática teórica en el análisis de los movimientos sociales" en IBARRA, P. Y TEJERINA, B., *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Trotta, Madrid.

FAMSI (2001): *Inventario Evaluación de la cooperación internacional al desarrollo de entidades andaluzas*, FAMSI, Córdoba.

FAMP (2003): Estatutos de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, adoptado en la 6ª Asamblea General, Málaga.

FANJUL, G. –coord.– (1998): *La realidad de la ayuda 1998/1999: una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*, Intermón Oxfam, Barcelona.

FANJUL, G. –coord.– (1999): *La realidad de la ayuda 1999/2000: una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*, Intermón Oxfam, Barcelona.

FANJUL, G. –coord.– (2001): *La realidad de la ayuda 2001/2002: una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*, Intermón Oxfam, Barcelona.

FANJUL, G. y GONZÁLEZ, C. –coords.– (2002): *La realidad de la ayuda 2002/2003: una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*, Intermón Oxfam, Barcelona.

FEMP (1999): *La Cooperación Descentralizada de los Entes Locales. Informe 1998-1999*, FEMP, Madrid.

FISAS ARMENGOL, V. (1988): *Los municipios y la paz: los hermanamientos y otras iniciativas locales a favor de la paz*, CIDOB, Barcelona.

FONS CATALÁ –ed.– (2001): *I Estudi de la Cooperació Local de Catalunya amb els països del Sud*, Barcelona.

FONS CATALÁ –ed.– (2003): *II Estudi de la Cooperació Local de Catalunya amb els països del Sud*, Barcelona.

FONT, J. (coord.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.

FRERES, C. y SANZ, A. (2002): *Las Comunidades Autónomas y la política exterior de España*, AIETI, Madrid.

GALLEGO, R., GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. –eds.– (2003): *Estado del Bienestar y políticas públicas. La descentralización de las políticas sociales en España*, Tecnos y Universidad Pompeu Fabra, Madrid.

GARCÍA I MATÍES, R. (2004): “El marco jurídico de la acción internacional solidaria de los municipios españoles” en *El Consultor*, nº 1, pp. 50-71.

GOMÁ, R. Y SUBIRATS, J. (1999): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona.

GÓMEZ GALÁN, M. y SANAHUJA, J. A. (1999): *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, CIDEAL, Madrid.

GÓMEZ GIL, C. (2001): “La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre?”, *Cuadernos Bakeaz*, nº 46. Centro de documentación y estudios para la paz, Bilbao.

GONZÁLEZ, C. –coord.– (2003): *La realidad de la ayuda 2003/2004: una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*, Intermón Oxfam, Barcelona.

GONZÁLEZ PARADA, J. R. y otros (1993): *Poder local y solidaridad internacional. Bases de la cooperación al desarrollo desde las corporaciones locales*, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.

GONZÁLEZ PARADA, J. R. y OTROS (1998): *Cooperación descentralizada, ¿un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-UCM; Los libros de la catarata, Madrid.

GONZALO CANO, V. –coord.– (2001): *Desarrollando la cooperación. Evaluación, seguimiento y difusión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo*, Ayuntamiento de Córdoba, Córdoba.

GRASA, R. (2006): “Instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad: aclaraciones y propuestas iniciales”, *Revista CIDOB D’Afers Internacional*, nº 72, pp. 85-95.

HERNÁNDEZ, C. (2003): “La cooperación al desarrollo desde el Ayuntamiento de Sevilla” en NAVARRO GARCÍA, J. R. *Municipios y administración: estudios sobre cooperación con América Latina*. Colección *Difusión y Estudios*, CSIC, Escuela de Estudios Hispano Americanos y Ayuntamiento de Sevilla, Sevilla.

IBARRA, P., MARTI, S. y GOMÁ, R. (2002): *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Icaria, Barcelona.

INTERMÓN OXFAM 1993: La realidad de la ayuda: una evaluación independiente de la ayuda internacional. Intermón Oxfam, Barcelona.

INTERMÓN OXFAM ANDALUCÍA (2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005): Notas de prensa.

JEREZ NOVARA Y SAMPEDRO, V. (2004): “Visibilidad pública y tratamiento informativo del movimiento de cooperación al desarrollo (1992-2002)”, *Política y Sociedad*, vol. 41, nº 1, pp. 49-63.

JORDANA, J. (1995): “El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 3, pp. 77-89.

KINGDON, J. W. (1995): *Agendas, alternatives and public policies*, HarperCollins Collage Publishers, Nueva York.

LAGARES CALVO, M. J. (1995): *Manual de Hacienda Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

LANGA HERRERO, A. (2007): “Aproximación a la cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía”, *Revista Actualidad*, nº 14, Centro de Estudios Andaluces, pp. 1-38.

LEGARRETA BILBAO, J. (1998): “Cooperación Pública Vasca”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 3, pp. 124-147.

LINDBLOM, C. E. (1991): *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

LINZ, J. (1978): “Una interpretación de los regímenes autoritarios”, *Revista Papers: revista de sociología*, nº 8, pp. 11-26.

LUQUE NAVARRO, D. (2005): *Experiencias de Educación para el Desarrollo*, Trabajo de Investigación V Master en Gestión de la Cooperación y de las ONGDs, ETEA, Universidad de Córdoba.

MARSH, D. y STOKER, G. (1995): *Teoría y métodos de la ciencia política*, Alianza, Madrid.

MENY, Y. y THOENIG, J. C. (1992): *Las políticas públicas*, Ariel, Madrid.

MONTABES PEREIRA, J. y OLVERA PORCEL, F. (2000): “Gobierno y Administración en la Comunidad Autónoma Andaluza” en PANIAGUA SOTO, J. L. *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*, Tecnos, Madrid.

MORATA, F. (1991): "Políticas públicas y relaciones intergubernamentales" en *Documentación Administrativa*, nº 224-225 *Políticas públicas y organización administrativa*, pp. 153-166.

MORENO FERNÁNDEZ, L. (1997): *La federalización de España. Poder político y territorio*, Siglo XXI, Madrid.

MURGUIALDAY, C., PÉREZ DE ARMIÑO, K. y EIZAGIRRE, M. (2000): "Empoderamiento" en PÉREZ DE ARMIÑO, K. –dir.–: *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria-Hegoa, Bilbao.

NIETO PEREIRA, L. (2001): *Cooperación para el desarrollo y ONG: una visión crítica*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la UCM, Madrid.

NIETO, A. (1996): *La "nueva" organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona.

OFFE, C. (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistemas, Madrid.

PALACIOS CÓRDOBA, M. M. (2000): *Andalucía y la cooperación para el desarrollo. Un análisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Sevilla*, Intermón Oxfam, Sevilla.

PALACIOS CÓRDOBA, M. M. (2005): *La cooperación descentralizada municipal: el caso del Ayuntamiento de Córdoba*. Tesis doctoral, ETEA, Universidad de Córdoba.

PALACIOS CÓRDOBA, M. y ORTEGA CARPIO, M. (2003): "La cooperación al desarrollo en el ámbito municipal. Un viaje de lo posible a lo real" en NAVARRO GARCÍA, J. R. *Municipios y administración: estudios sobre cooperación con América Latina*. Colección *Difusión y Estudios*. Ed. CSIC, Escuela de Estudios Hispano Americanos y Ayuntamiento de Sevilla, Sevilla.

PEREDO POMBO, J. M. (1999): *Opinión pública y desarrollo: la respuesta social a las ayudas internacionales*, Los libros de la catarata, Madrid.

PÉREZ PÉREZ, M. L. (2005): "Las diputaciones provinciales ante las tendencias de reforma del gobierno local en España", VII Congreso español de Ciencia política y de la Administración. Recurso electrónico:
[http://www.aecpa.es/congreso_05/archivos/area2/GT-05/PEREZ-PEREZ-Maria-Luisa\(UJA\).pdf](http://www.aecpa.es/congreso_05/archivos/area2/GT-05/PEREZ-PEREZ-Maria-Luisa(UJA).pdf)

PÉREZ PÉREZ, M. L. (2001): "Cambio de cultura en la gestión local: el desarrollo participativo", V Congreso AECPA.

PÉREZ PÉREZ, M. L. y RUIZ SEISDEDOS, S. (2006): "Las Comunidades Autónomas al encuentro con los países del Sur", *Revista de Estudios Jurídicos*, nº 7: *La crisis del Estado-Nación: el fenómeno supranacional y autonómico*, Universidad de Jaén, Jaén, pp. 143-169.

PIQUERAS CANDELA, A. (2000): “Reflexiones y propuestas para la cooperación descentralizada española”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 6, Universidad Complutense de Madrid, pp. 102-119.

PONS CORTÉS, G. (2002): *El naufragio. Un análisis de las estrategias de desarrollo económico de las ONGD*, Bakeaz, Bilbao.

RAMÍREZ, M. (2006): *Siete lecciones y una conclusión sobre la democracia establecida*, Trotta, Madrid.

REAL DATO, J. (2005): “Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas” en PÉREZ SÁNCHEZ, M. *Análisis de políticas públicas*, Universidad de Granada, Granada.

REVILLA BLANCO, M. (2002): “Las ONG como mecanismos de participación política” en REVILLA BLANCO, M. (ed.) *Las ONGs y la política*, Istmo, Madrid.

RODRÍGUEZ GIL, A. (1993): *La descentralización y la izquierda latinoamericana*. Serie: Descentralización y desarrollo Municipal, nº 8, Ed. Fundación Friedrich Ebert, Nicaragua.

RODRÍGUEZ RUS, B. (2005): *Cooperación Descentralizada y Voluntariado. La ayuda oficial al desarrollo en la ciudad de Granada*, Trabajo de Investigación III Master en Gestión de la Cooperación Internacional y de las ONGDs, Universidad de Granada.

ROMERO, M. (2004): “Los fondos y sus sombras” *Revista Pueblos*, nº 14, pp. 56-59.

ROMERO PÉREZ, A. (1995): “Tramando solidaridades. El 0,7 es mucho más”. *Revista SISTEMA: Revista de Ciencias Sociales* nº 127-128, pp. 125-140.

RUIZ SEISDEDOS, S. (2003): “La política de cooperación al desarrollo de la Junta de Andalucía” en BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.): *El Sistema de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Comares y Parlamento Andaluz, Granada.

RUIZ SEISDEDOS, S. y GONZÁLEZ-BADIA FRAGA, J. (2004): *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada.

RUIZ SEISDEDOS, S. (2005): “Unha análise crítica da Cooperación Descentralizada”, *Revista Tempo Exterior*, nº 11, Xulio-Decembro, IGADI, pp. 119-131.

RUIZ SEISDEDOS, S. (2006): “El surgimiento y configuración de una nueva política: la cooperación descentralizada”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, volumen 5, nº 1, 2006. Santiago de Compostela, pp. 95-104.

- SÁNCHEZ JACOB, E. (2003): *Análisis de la COD en el Estado español en el periodo 1999-2002*, CONGDE, Madrid.
- SENILLOSA, I. (1994): *La realidad de la ayuda: una evaluación independiente de la ayuda internacional*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- SENILLOSA, I. (1995): *La realidad de la ayuda: una evaluación independiente de la ayuda internacional*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- SENILLOSA, I. (1997): *La realidad de la ayuda: una evaluación independiente de la ayuda internacional*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- SERRANO OÑATE, M. (2002): “Las ONGD en la encrucijada: del Estado de Bienestar a la franquicia del Estado” en REVILLA BLANCO, M (ed.) *Las ONGs y la política*, Istmo, Madrid.
- STEWART, J. D. (1983): *Local government: the conditions of local choice*, Allen & Unwin, Londres.
- SUBIRATS, J. (1994): *Manual de Políticas Públicas*, MAP, Madrid.
- SUBIRATS, J. (1996) “Democracia: participación y eficiencia”, *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº 5-6, enero-agosto, pp. 35-44.
- TARROW, S. (1997): *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza, Madrid.
- TRENZADO, M. y NÚÑEZ, J. (2001): “Los medios de comunicación” en ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A. –coord.–: *Política y gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- TENTI FANFANI, E. (1997): “Actores, acción colectiva y participación en el campo de las políticas públicas” en URZÚA, R. (Ed.) *Cambio social y políticas públicas*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- VIETES, J. L. (2002): “El discurso de la cooperación descentralizada” en NIETO PEREIRA, L. –coord.–: *Impulsando la solidaridad. Otra perspectiva de la cooperación al desarrollo del Estado español*. Paz con Dignidad, Madrid.
- VILLASANTE, T. R. (1995): *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*, HOAC. Madrid.
- WRIGHT, D. S. (1997): *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de cultura económica, México.

INFORMES Y DOCUMENTOS OFICIALES

Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 1987 sobre las líneas directrices de la Política de cooperación para el desarrollo.

Borrador I Plan Director de la Cooperación Española, 1999-2002. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.

CAD-OCDE (1994, 1998 y 2002): Examen de la Cooperación al Desarrollo Española. CAD-OCDE, París.

CAD-OCDE (1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003): Informe del CAD sobre Cooperación para el Desarrollo. CAD-OCDE, París.

CAD-OCDE (2006): Aid Extended by Local and State Governments. DAC Journal 2005, Volume 6, nº 4. CAD-OCDE, París.

Carta de Berlín, 1992. Conferencia Internacional Norte-Sur. Iniciativas Locales para un Desarrollo Sostenible.

Carta Europea de Autonomía Local. Consejo de Europa, 1988.

Convenio Marco de Colaboración entre la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional en el ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. 20 de diciembre de 2005.

Convenio Específico de Colaboración entre la Consejería de la Presidencia y el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional para la aprobación del Primer programa de colaboración en cooperación internacional para el desarrollo entre la Consejería de la Presidencia y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias. 20 de diciembre de 2005.

Declaración de París (2005): *Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Apropiación Armonización, Alineación y Resultados y Mutua Responsabilidad*. Recurso electrónico: www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf

Dirección General de Arquitectura y Vivienda (2000): *Programa de Cooperación Internacional*. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla.

Informe del Congreso de los Diputados sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo de 30 de junio de 1992.

Informe del Defensor del Pueblo Andaluz 2007 sobre el impago de los ayuntamientos de Sevilla y Jaén.

Informe de la Ponencia de estudio sobre cooperación descentralizada, aprobado por la Comisión de Asuntos Exteriores en su reunión del día 10 de marzo de 2003 (aprobado en Pleno, el 31 de marzo de 2003).

Informe del Senado de la política española de cooperación al desarrollo de 17 de noviembre de 1994.

Llamamiento de Bulawayo, “De la dependencia a la Justicia”. Conferencia Internacional Norte-Sur, Bulawayo, 1990.

Llamamiento de Colonia, “De la caridad a la Justicia”. I Conferencia Europea sobre Ciudades y Desarrollo, Colonia 1985.

Plan Anual de Cooperación Internacional (Previsiones) 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.

Plan Anual de Cooperación Internacional (Seguimiento) 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.

I y II Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.

PNUD (2002): *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Recurso electrónico: hdr.undp.org/reports/global/2002/sp/pdf/libro_hdr_entero.pdf

PNUD (2005): *La democracia en América Latina*. Recurso electrónico: [democracyreport.undp.org/Downloads/Informe La Democracia en America Latina Nuevo.zip](http://democracyreport.undp.org/Downloads/Informe%20La%20Democracia%20en%20America%20Latina%20Nuevo.zip)

LEGISLACIÓN

Constitución Española de 1978.

Estatuto de Autonomía para Andalucía (febrero 1981 y febrero 2007).

Decreto 172/2005 (Andalucía).

Decreto 347/2004 (Andalucía).

Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Ley 13/1999 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Madrid).

- Ley 10/2000 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aragón).
- Ley 5/2001 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Navarra).
- Ley 26/2001 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Cataluña).
- Ley 4/2002 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (La Rioja).
- Ley 1/2003 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Extremadura).
- Ley 3/2003 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Castilla La Mancha).
- Ley 3/2003 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Galicia).
- Ley 14/2003 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Andalucía).
- Ley 9/2005 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Balears).
- Ley 2/2006, de 16 de mayo, de creación de la AACID (Andalucía).

Reales Decretos:

- R. D. 1485/85
- R. D. 1527/88
- R. D. 795/1995
- R. D. 3424/2000
- R. D. 281/2001
- R. D. 553/2004
- R. D. 562/2004
- R. D. 1416/2004
- R. D. 2217/2004
- R. D. 2124/2004
- R. D. 755/2005
- R. D. 61/1995 (Andalucía)

Real Decreto-Ley 16/1976.

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional, 26 de mayo de 1994.

Sentencia del Tribunal Supremo, 10 de noviembre de 1988.

Sentencia del Tribunal Supremo, 13 de julio de 1989.

PÁGINAS WEB

cooperacion.ayuncordoba.es/cooperacion/web/index.jsp

www.aeci.es

www.andaluciasolidaria.org

www.aytojaen.es

www.boe.es

www.boja.es

www.confederaciondefondos.org

www.congde.org

www.congreso.es

www.dac-ocde.com

www.famp.es

www.femp.es

www.eurosur.org/CEMCI/uim.htm

www.eurosur.org/FONDOS

www.granada.org

www.iigob.org

www.igadi.org

www.intermonoxfam.org

www.iula.org

www.juntadeandalucia.es/cpre

www.musol.org

www.observ-ocd.org

www.plataforma07.com

www.senado.es

www.undp.org/spanish

| **ÍNDICE DE TABLAS**

Tabla 1	Evolución del presupuesto de la Cooperación Descentralizada	59
Tabla 2	Evolución del presupuesto de cooperación de las Comunidades Autónomas (2000-2004)	61
Tabla 3	Departamentos y Consejerías responsables de la cooperación al desarrollo	64
Tabla 4	Comparación entre Consejos de cooperación	66
Tabla 5	Prioridades geográficas de las CCAA (1999-2003)	70
Tabla 6	Prioridades sectoriales de las CCAA (1999-2003)	70
Tabla 7	Prioridades geográficas de las entidades locales (1999 y 2001)	73
Tabla 8	Porcentajes de la AOD de las entidades locales por áreas geográficas (1998-1999)	73
Tabla 9	Prioridades sectoriales de las entidades locales (1999)	74
Tabla 10	Prioridades geográficas de las entidades locales (2005)	75
Tabla 11	Prioridades sectoriales de las entidades locales (2005)	76
Tabla 12	Presupuesto de cooperación al desarrollo de la Consejería de Obras Públicas y Transporte	88
Tabla 13	Evolución AOD Junta de Andalucía	89

Tabla 14	Cifras de cooperación directa con Marruecos	103
Tabla 15	Prioridades geográficas de la Junta de Andalucía según modalidades de intervención	104
Tabla 16	Prioridades sectoriales de la cooperación de la Junta según modalidades de intervención	106
Tabla 17	Recursos aportados por las Diputaciones andaluzas en 2001	112
Tabla 18	Recursos aportados por los Ayuntamientos andaluces capitales de provincia en 2001	113
Tabla 19	Datos de Intermón Oxfam sobre los ayuntamientos andaluces (2000-2002)	114
Tabla 20	Distribución de la ayuda por sectores de los entes locales andaluces (1999-2001)	116

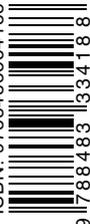
| **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1	Evolución del presupuesto de la cooperación descentralizada	60
Gráfico 2	Evolución del presupuesto de la cooperación al desarrollo de las CCAA y los EELL	60
Gráfico 3	Presupuesto de cooperación al desarrollo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes	88
Gráfico 4	Evolución AOD Junta de Andalucía	90
Gráfico 5	Organigrama de la estructura de la Junta de Andalucía en materia de cooperación al desarrollo	98
Gráfico 6	Porcentaje de socios del FAMSI según provincia	110
Gráfico 7	Recursos aportados por las Diputaciones andaluzas en 2001	112
Gráfico 8	Recursos aportados por los Ayuntamientos andaluces capitales de provincia en 2001	113
Gráfico 9	Distribución de la ayuda por sectores de los entes locales andaluces (1999-2001)	117

| **ÍNDICE DE CUADROS**

Cuadro 1	Evolución de las Relaciones Intergubernamentales en la cooperación descentralizada española	33
Cuadro 2	Leyes Autonómicas de Cooperación al Desarrollo	50
Cuadro 3	Entrevistas sobre la cooperación en Andalucía	84
Cuadro 4	Representación del Consejo Andaluz de Cooperación al desarrollo	97
Cuadro 5	Marco de las relaciones entre la Junta de Andalucía y el Reino de Marruecos	105
Cuadro 6	Logros y retos de la cooperación de la Junta de Andalucía	107
Cuadro 7	Socios del FAMSI	109

ISBN: 978843334188



9 788483 334188