



**Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Departamento de Ciencia Política y de la Administración**

**LA POLÍTICA DE COOPERACION AL DESARROLLO  
DESCENTRALIZADA EN ANDALUCÍA: LA  
EXPERIENCIA LOCAL (1999 – 2003)**

Doctoranda,  
Susana RUIZ SEISDEDOS

Director de la tesis,  
Dr. D. Juan MONTABES PEREIRA

Granada, 2007





*"Queda absolutamente prohibida la utilización, investigación y desarrollo, de forma directa o indirecta, de cualquiera de las aportaciones científicas propias del autor, que se presentan en esta memoria, por parte de cualquier ejército del mundo o por parte de cualquier grupo armado, para cualquier uso militar y para cualquier otro uso que atente contra los derechos humanos o contra el medio ambiente, salvo permiso por escrito de todas las personas del mundo."*



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 día satisfechos  
porque han puesto un granito de arena para conseguirlo

A mis padres y a mi hermana,



---

## **INDICE**

---





## Índice

Índice	I
Índice tablas	IX
Índice gráficos	XIII
Índice cuadros	XV
Acrónimos	XVII
Agradecimientos	XIX

### **Primera Parte: Introducción y metodología**

	1
1. Justificación del objeto de estudio.	3
1.1. Delimitación del objeto de estudio	5
1.2. Estructuración de la investigación	15
1.3. Fuentes utilizadas: bases documentales y bibliográficas	18
2. Delimitación conceptual y metodología	25
2.1. Delimitación conceptual	27
2.2. Metodología: el análisis de políticas públicas	36
2.2.1. Las fases de la política pública	39
2.3. El proceso de descentralización y su influencia en las políticas públicas.	42
2.3.1. El gobierno local	46
2.3.2. Las políticas públicas locales	52
2.3.3. La participación ciudadana y el ámbito local	56
2.4. Las relaciones entre actores en las políticas públicas	62
2.4.1. Las relaciones intergubernamentales.	62
2.4.2. El actor no gubernamental.	71
2.5. Aproximación al objeto de estudio. Caracteres generales de la cooperación descentralizada y municipalista	76

### **Segunda parte: La cooperación descentralizada en el Estado**

<b><u>español.</u></b>	91
3. Marco general: La política de cooperación al desarrollo en España	93

3.1. A modo de historia	95
3.1.1. El paso de receptor de ayuda a donante	95
3.1.2. La gestación del modelo institucional de la cooperación española	98
3.1.3. La apuesta por una política seria y eficaz: la década de los noventa	100
3.1.4. Los últimos cambios: el inicio del siglo XXI	107
3.2. Marco legal e institucional actual	112
3.2.1. Marco normativo: Ley de 18 de junio de 1998	112
3.2.2. Órganos rectores de nivel político	116
3.2.3. Órganos de dirección y ejecución	117
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	117
• La Agencia Española de Cooperación Internacional	120
- Ministerio de Economía y Hacienda	125
3.2.4. Comisiones de coordinación y consulta	126
- Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI)	127
- Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo	128
- Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo	131
- Consejo de Cooperación al Desarrollo	132
3.3. Evolución, distribución y planificación de la AOD	135
3.3.1. Evolución de la Ayuda Española	135
3.3.2. Distribución de la AOD	138
- Componentes básicos	138
• Ayuda Multilateral	138
• Ayuda Bilateral	139
○ Reembolsable	139
○ No reembolsable	144
- Distribución Geográfica	151
- Distribución sectorial	159
3.4. Instrumentos de Planificación de la AOD	165

4. La cooperación descentralizada y su entrada en la agenda	169
4.1. Los NMS	175
4.1.1. Definición y características.	180
- Estructura organizativa	183
- Afiliación / miembros.	184
- Formas de acción.	185
- Discurso y Marco cultural.	186
4.1.2. El papel de los NMS en las políticas públicas.	187
- El enfoque de la “Estructura de las Oportunidades Políticas”	194
4.1.3. Los resultados de los movimientos sociales	210
4.1.4. El Movimiento 0,7 en España.	216
- Orígenes	223
- 1993/1994	226
- Consecuencias	234
4.2. Los medios de comunicación como determinantes de la agenda pública.	237
4.2.1. La repercusión mediática del Movimiento 0,7 en España	245
4.3. La opinión pública española y la cooperación al desarrollo.	250
4.4. Los partidos políticos como <i>agenda setters</i>	263
4.4.1. Los partidos políticos en España	266
4.5. La institucionalización de la cooperación descentralizada	271
4.6. El problema jurídico-político: la acción exterior de los entes descentralizados.	282
5. Las otras fases de la cooperación descentralizada	303
5.1. Elaboración y diseño de una política pública	306
5.1.1. Los actores gubernamentales	312
- Las CCAA	312
- Los EELL	314
• Ayuntamientos y Diputaciones	321
• Los Fondos de Cooperación	325
- Los acuerdos intergubernamentales	333
5.1.2. El actor no gubernamental	343

5.2.	La ejecución	348
5.2.1.	El presupuesto	351
5.2.2.	Recursos humanos y organizacionales	365
5.2.3.	Prioridades geográficas y sectoriales	375
-	Comunidades Autónomas	377
-	Entes Locales	382
5.2.4.	Modalidades de gestión	389
-	Cooperación directa	390
•	Los hermanamientos	391
-	Cooperación indirecta	398
-	Otros instrumentos de cooperación	402
5.2.5.	Acuerdos intergubernamentales	405
-	La coordinación en la cooperación española	407
5.3.	La institucionalización de la evaluación	412
5.4.	Las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la cooperación descentralizada	415
<b><u>Tercera Parte: La cooperación descentralizada en Andalucía</u></b>		421
6.	La cooperación en Andalucía . Los ayuntamientos de Jaén, Granada y Córdoba.	423
6.1.	El contexto andaluz: Junta de Andalucía	427
6.1.1.	Origen y evolución	427
-	Evolución presupuestaria	432
6.1.2.	Estructura institucional y normativa	435
6.1.3.	Características: modalidades de gestión y prioridades	445
-	Prioridades geográficas y sectoriales	449
6.2.	El Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional	456
6.3.	Los entes locales andaluces	460
6.3.1.	Prioridades geográficas y sectoriales	466
6.3.2.	Modalidades de cooperación	471
6.3.3.	El problema del impago en la cooperación municipal andaluza	471

6.4.	Relaciones intergubernamentales en Andalucía	474
6.5.	El actor no gubernamental: la Coordinadora Andaluza de ONGDs	479
6.6.	La cooperación al desarrollo en el ayuntamiento de Jaén, Granada, Córdoba	485
6.6.1.	La política de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Jaén (1999-2003)	487
-	Origen e historia de la cooperación al desarrollo en el Ayuntamiento	489
-	La sociedad civil organizada: la Coordinadora Provincial de ONGDs	492
-	Los partidos políticos	496
-	La toma de decisiones y la ejecución de la política	501
•	Presupuesto y prioridades	505
-	La evaluación realizada por el ayuntamiento	525
6.6.2.	La política de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Granada (1999-2003)	527
-	Origen e historia de la cooperación al desarrollo en el Ayuntamiento	529
-	La sociedad civil organizada: la Coordinadora Provincial de ONGDs	534
-	Los partidos políticos	537
-	La toma de decisiones y la ejecución de la política	543
•	Presupuesto y prioridades	557
-	La evaluación realizada por el ayuntamiento	571
6.6.3.	La política de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Córdoba (1999-2003)	575
-	Origen e historia de la cooperación al desarrollo en el Ayuntamiento y su relación con la sociedad civil organizada	577
-	Los partidos políticos	584
-	La toma de decisiones y la ejecución de la política	592
•	Presupuesto y prioridades	599
-	La evaluación realizada por el ayuntamiento	621

7. Conclusiones	623
8. Bibliografía	643
9. Anexos	681

## Índice de Tablas

Tabla 1	Grado de interés por las noticias / informaciones	50
Tabla 2	Evolución del porcentaje de población muy o bastante interesada por las noticias	50
Tabla 3	Porcentaje de población muy o bastante interesada por la política	51
Tabla 4	Participación de los distintos actores en la AOD total neta (2003)	115
Tabla 5	Evaluación de la AOD neta española (1985-2003)	137
Tabla 6	Principales países destinatarios de AOD neta (2003)	153
Tabla 7	Cooperación al desarrollo de Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales (1994-1999)	322
Tabla 8	Recursos destinados a cooperación por las instituciones locales en Cataluña	324
Tabla 9	Recursos destinados a cooperación por las instituciones locales en Andalucía	324
Tabla 10	Fondos existentes y número de socios	326
Tabla 11	Recursos gestionados por los Fondos de cooperación en 2002	330
Tabla 12	AOD neta española por instrumentos (2004)	344
Tabla 13	Evolución del presupuesto de la cooperación descentralizada	358
Tabla 14	Evolución del presupuesto de cooperación de las Comunidades Autónomas (2000-2004)	360
Tabla 15	AOD de los entes locales agrupados por CCAA (1998)	362
Tabla 16	Relación AOD/ Presupuesto de los entes locales (1998)	363
Tabla 17	Departamentos y Consejerías responsables de la cooperación al desarrollo	366
Tabla 18	Comparación entre Consejos de cooperación	370



Tabla 19	Recursos humanos destinados a la cooperación en el ámbito local (1998)	374
Tabla 20	Prioridades geográficas de la cooperación descentralizada (1997-1998)	377
Tabla 21	Prioridades sectoriales de la cooperación descentralizada (1997-1998)	377
Tabla 22	Prioridades geográficas de las CCAA (1999-2003)	378
Tabla 23	Prioridades sectoriales de las CCAA (1999-2003)	379
Tabla 24	Prioridades geográficas de las entidades locales (1999 y 2001)	383
Tabla 25	Porcentajes de la AOD de las entidades locales por áreas geográficas (1998 – 1999)	384
Tabla 26	Prioridades sectoriales de las entidades locales (1999)	386
Tabla 27	Gestión de la cooperación en los entes locales (1996 – 1998)	389
Tabla 28	Canalización de la AOD de los países miembros del CAD a través de ONGDs	399
Tabla 29	Presupuesto de cooperación al desarrollo de la Consejería de Obras Públicas y Transporte	431
Tabla 30	Evolución AOD Junta de Andalucía	433
Tabla 31	Cifras de cooperación directa con Marruecos	451
Tabla 32	Prioridades geográficas de la Junta de Andalucía según modalidades de intervención	452
Tabla 33	Prioridades sectoriales de la cooperación de la Junta según modalidades de intervención	455
Tabla 34	Recursos aportados por las Diputaciones andaluzas en 2001	461
Tabla 35	Recursos aportados por los Ayuntamientos andaluces capitales de provincia en 2001	463
Tabla 36	Datos de Intermón Oxfam sobre los ayuntamientos andaluces (2000-2002)	465
Tabla 37	AOD de los entes locales españoles hacia Marruecos	467

	y Sahara agrupados por comunidades autónomas (2001)	
Tabla 38	Distribución de la ayuda por sectores de los entes locales andaluces (1999-2001)	469
Tabla 39	Evolución electoral en el municipio de Jaén (1995 – 2003)	488
Tabla 40	Presupuesto de cooperación internacional del Ayuntamiento de Jaén (1995-2002)	507
Tabla 41	Resumen del impago del Ayuntamiento de Jaén (1995-2002)	508
Tabla 42	Proyectos aprobados por el Ayuntamiento de Jaén (1999)	509
Tabla 43	Proyectos aprobados por el Ayuntamiento de Jaén (2000)	510
Tabla 44	Proyectos aprobados por el Ayuntamiento de Jaén (2001)	510
Tabla 45	Proyectos aprobados por el Ayuntamiento de Jaén (2002)	511
Tabla 46	Proyectos subvencionados por el Ayuntamiento de Jaén (1995-1997)	519
Tabla 47	Prioridades geográficas del Ayuntamiento de Jaén (1999-2002)	520
Tabla 48	Prioridades geográficas del Ayuntamiento de Jaén por países (1999 – 2002)	522
Tabla 49	Prioridades sectoriales del Ayuntamiento de Jaén (1999 – 2002)	523
Tabla 50	Evolución electoral en el municipio de Granada (1995-2003)	528
Tabla 51	Presupuesto de cooperación internacional del Ayuntamiento de Granada (1997-2005)	558
Tabla 52	Proyectos financiados y recursos gestionados por el Ayuntamiento de Granada (1999-2003)	559
Tabla 53	Recursos invertidos y número de proyectos	560

	seleccionados por el Ayuntamiento de Granada según modalidad (1999 – 2003)	
Tabla 54	Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Granada según área geográfica (1999 – 2003)	564
Tabla 55	Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Granada según sectores (1999 – 2003)	567
Tabla 56	Hermanamientos del Ayuntamiento de Granada con acuerdo plenario	570
Tabla 57	Propuesta o solicitud de hermanamientos recibidos por el Ayuntamiento de Granada	570
Tabla 58	Evolución electoral en el municipio de Córdoba (1995 – 2003)	576
Tabla 59	Presupuesto de cooperación internacional del Ayuntamiento de Córdoba (1987-2005)	600
Tabla 60	Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Córdoba según modalidad (1999 – 2003)	602
Tabla 61	Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados anualmente por el Ayuntamiento de Córdoba según modalidad (1999 – 2003)	603
Tabla 62	Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Córdoba según área geográfica (1999 – 2003)	607
Tabla 63	Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Córdoba según área geográfica en su cómputo total (1999 – 2003)	609
Tabla 64	Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Córdoba según sectores (1999 – 2003)	611

## Índice de Gráficos

Gráfico 1	Evolución del grado de interés por las noticias (población general muy o bastante interesada)	51
Gráfico 2	Participación de los distintos actores en la AOD total neta (2003)	115
Gráfico 3	Organigrama del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	124
Gráfico 4	Número de socios de los Fondos de Cooperación (2002)	332
Gráfico 5	Recursos gestionados por los Fondos de Cooperación (2002)	333
Gráfico 6	Evolución del presupuesto de la cooperación descentralizada	359
Gráfico 7	Evolución del presupuesto de la cooperación al desarrollo de las CCAA y los EELL	359
Gráfico 8	Presupuesto de cooperación al desarrollo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes	432
Gráfico 9	Evolución AOD Junta de Andalucía	434
Gráfico 10	Organigrama de la estructura de la Junta de Andalucía en materia de cooperación al desarrollo	444
Gráfico 11	Porcentaje de socios del FAMSI según provincia	459
Gráfico 12	Recursos aportados por las Diputaciones andaluzas en 2001	462
Gráfico 13	Recursos aportados por los Ayuntamientos andaluces capitales de provincia en 2001	463
Gráfico 14	Distribución de la ayuda por sectores de los entes locales andaluces (1999-2001)	470
Gráfico 15	Evolución electoral en el municipio de Jaén (1995 – 2003)	489
Gráfico 16	Prioridades geográficas del Ayuntamiento de Jaén (1999-2002)	521
Gráfico 17	Prioridades geográficas del Ayuntamiento de Jaén por países (1999 – 2002)	522

Gráfico 18	Prioridades sectoriales del Ayuntamiento de Jaén (1999 – 2002)	524
Gráfico 19	Evolución electoral en el municipio de Granada (1995 – 2003)	529
Gráfico 20	Presupuesto de cooperación internacional del Ayuntamiento de Granada (1997-2003)	558
Gráfico 21	Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Granada según modalidad (1999 – 2003)	561
Gráfico 22	Evolución de los recursos destinados a proyectos de cooperación del Ayuntamiento de Granada (1999-2003)	562
Gráfico 23	Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Granada según área geográfica (1999 – 2003)	565
Gráfico 24	Cómputo total de las prioridades geográficas del Ayuntamiento de Granada (1999 – 2003)	565
Gráfico 25	Recursos invertidos por el Ayuntamiento de Granada según sectores (1999 – 2003)	568
Gráfico 26	Número de proyectos del Ayuntamiento de Granada según sectores (1999 – 2003)	569
Gráfico 27	Evolución electoral en el municipio de Córdoba (1995 – 2003)	576
Gráfico 28	Organigrama de la cooperación al desarrollo en el Ayuntamiento de Córdoba	597
Gráfico 29	Presupuesto de cooperación internacional del Ayuntamiento de Córdoba (1987-2005)	600
Gráfico 30	Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados anualmente por el Ayuntamiento de Córdoba según modalidad (1999 – 2003)	604
Gráfico 31	Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Córdoba según área geográfica (1999 – 2003)	608
Gráfico 32	Recursos invertidos y número de proyectos	609

	seleccionados por el Ayuntamiento de Córdoba según área geográfica en su cómputo total (1999 – 2003)	
Gráfico 33	Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Córdoba según área geográfica sin computar las inversiones destinadas a Córdoba (1999 – 2003)	610
Gráfico 34	Recursos invertidos por el Ayuntamiento de Córdoba según sectores (1999 – 2003)	612
Gráfico 35	Recursos invertidos por el Ayuntamiento de Córdoba según sectores sin computar las inversiones en Educación al Desarrollo (1999 – 2003)	613

## Índice de Cuadros

Cuadro 1	Evolución de las Relaciones Intergubernamentales en la cooperación descentralizada española	65
Cuadro 2	Países prioritarios - Plan Director 2001 – 2004	156
Cuadro 3	Países y áreas prioritarias - Plan Director 2005 – 2008	157
Cuadro 4	Países y áreas de atención especial - Plan Director 2005 – 2008	158
Cuadro 5	Países y áreas preferentes - Plan Director 2005 – 2008	159
Cuadro 6	Sectores prioritarios - Plan Director 2001 – 2004	163
Cuadro 7	Sectores prioritarios - Plan Director 2005 – 2008	164
Cuadro 8	Las diferencias entre partidos políticos, grupos de interés y movimientos sociales	190
Cuadro 9	La Estructura de Oportunidades Políticas para la acción o determinantes de los resultados	199
Cuadro 10	Leyes autonómicas de cooperación al desarrollo	312
Cuadro 11	Ventajas e inconvenientes de las modalidades de cooperación	402
Cuadro 12	Matriz DAFO de la cooperación descentralizada	416
Cuadro 13	Entrevistas sobre la cooperación en Andalucía	427
Cuadro 14	Representación del Consejo Andaluz de Cooperación al	442

	desarrollo	
Cuadro 15	Marco de las relaciones entre la Junta de Andalucía y el Reino de Marruecos	453
Cuadro 16	Logros y retos de la cooperación de la Junta de Andalucía	456
Cuadro 17	Socios del FAMSÍ	457
Cuadro 18	Entrevistas en Jaén capital	487
Cuadro 19	Programas electorales del PP, PSOE e IU para las elecciones municipales de 1995, 1999 y 2003 de Jaén	498
Cuadro 20	Entrevistas en Granada capital	527
Cuadro 21	Programas electorales del PP, PSOE e IU para las elecciones municipales de 1995, 1999 y 2003 de Granada	538
Cuadro 22	Entrevistas en Córdoba capital	575
Cuadro 23	Programas electorales del PP, PSOE e IU para las elecciones municipales 1995 – 1999 – 2003 de Córdoba	586

## Glosario de Términos

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
CE.....	Constitución Española
CICD.....	Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo
CICI.....	Comisión Interministerial de Cooperación Internacional
CIS.....	Centro de Investigaciones Sociológicas
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 ONGDs de Granada
CONG-Jaén....	Coordinadora de ONGDs de Jaén
DGPOLDE.....	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
EELL.....	Entes locales
EML.....	Enfoque del Marco Lógico
EOP.....	Estructura de Oportunidades Políticas
FAD.....	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAMP.....	Federación Andaluza de Municipios y Provincias
FAMSI.....	Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional
FED.....	Fondo Europeo de Desarrollo
FEMP.....	Federación Española de Municipios y Provincias
FONGD Sevilla	Federación de ONGDs de Sevilla
GI.....	Grupo de interés
GP.....	Grupo de presión
ICI.....	Instituto de Cooperación Iberoamericana
INCIPE.....	Instituto de de Cuestiones Internacionales y Política Exterior



IULA.....	Unión Internacional de Autoridades Locales
LRBRL.....	Ley Reguladora de Bases del Régimen Local
MAE.....	Ministerio de Asuntos Exteriores
MAEC.....	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MS.....	Movimientos Sociales
NMS.....	Nuevos Movimientos Sociales
OCDE.....	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM.....	Objetivos de la Declaración del Milenio
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
RRII.....	Relaciones Intergubernamentales
SECI.....	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional
SECIPI.....	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica
TC.....	Tribunal Constitucional
TS.....	Tribunal Supremo
UCCI.....	Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas
UIM.....	Unión Iberoamericana de Municipalistas
UNOPS.....	Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas

## **Agradecimientos**

A todas aquellas personas del Norte y del Sur que me ayudaron a la realización de esta tesis doctoral, las que me permitieron aprender con sus diálogos, las que se prestaron para que pudiera entrar y bucear no sólo en sus bibliotecas sino también en sus pensamientos, las que me apoyaron en los momentos de declive... Sin ser nominativos me gustaría dar las gracias a los dirigentes Partido Socialista, Izquierda Unida y Partido Popular; a los movimientos sociales, a las Coordinadoras Provinciales de ONGDs, a la Coordinadora Andaluza de ONGDs; a los concejales y técnicos entrevistados y a las personas a las que siempre pude acudir para resolver dudas, a Manuel Morales y a José Luis Ayerbe. A todos ellos: GRACIAS.

Al personal de la Universidad de Granada que siempre me sirvió de ayuda, en especial a los bedeles y encargados de biblioteca por tener manga ancha ante sanciones administrativas; a mis compañeros del Departamento de Ciencia Política y de la Administración y en especial a aquellos que en algún momento vinieron a mi auxilio para solucionar dudas: M<sup>a</sup> Angustias, Marga, Fernando y Susana. A mis compañeros y amigos de la Universidad de Almería por su apoyo constante. Y a los que fueron y siguen siendo ante todo amigos, a Lupe.

A las gentes de la Universidad de Jaén no puedo por menos que mostrarles mi agradecimiento por su gran acogida, especialmente a la Escuela Universitaria de Trabajo Social donde he impartido casi toda mi docencia, y en particular a la persona que la dirige: Yolanda.

Y, por encima de todo, a mis compañeras del área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Jaén, por su labor académica de lectura de esta tesis, por permitirme cuatrimestres sin docencia para que esta investigación vea la luz pero especialmente por su labor personal de apoyo, por los encuentros, las sonrisas y los vinos en noches en las que buscaba ánimo; gracias a: Raquel y Belén. A mi nueva compañera y sufridora de despacho: Nieves. Y muy especialmente a la persona que desde el inicio confió en mí, ella

ha sido una constante ayuda y algo más, en lo académico y en lo personal, a Maria Luisa Pérez.

A Juan Montabes, Director de esta tesis doctoral, el cual creyó siempre en el tema de la cooperación, y ha ido guiando a la doctoranda en todo su proceso. Gracias por las sugerencias, aportaciones, por su apoyo constante en mi devenir académico, gracias por sus enseñanzas y por su cercanía.

A los Intercampus Honduras 1999.

A mis amigos, por las ausencias, y especialmente a Sonia, Aída, José Miguel y M<sup>a</sup> del Mar.

A mis padres por soportar los malos arrebatos, las caras tristes, por compartir las alegrías y las euforias. A mi hermana y Paco por los apoyos académicos pero especialmente por los personales, por los ánimos y las “escuchas”. A mi familia (tíos, primos, padrinos y abuelos) que alejada del mundo de la universidad y de no entender mis faltas a las reuniones familiares sé que siempre han compartido mis alegrías y mis penas, en la cercanía o en la distancia.

A todos ellos y a muchos más que siempre estarán en mi memoria, GRACIAS.

---

**PRIMERA PARTE:**  
**INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA**

---



---

## **CAPITULO 1**

### **Justificación del objeto de estudio**

---

*Piensa globalmente, actúa localmente*  
*Piensa localmente, actúa globalmente*  
*Piensa globalmente, actúa globalmente*



### 1.1. Delimitación del objeto de estudio

La investigación que se presenta supone la consagración de más de seis años de estudio y análisis de los avatares de una nueva política pública que despierta un inusitado interés a nivel internacional. Las expectativas con las que surge este nuevo enfoque en la cooperación al desarrollo, en el que se aúnan nuevos actores y, especialmente, nuevos principios, hacían recaer muchas ilusiones en la misma. Sin embargo, el paso del tiempo no nos permite ser tan optimistas como cabría esperar a la vista de la configuración de una nueva acción pública como es la cooperación al desarrollo descentralizada. Bajo este prisma, nuestro acercamiento a dicha política pública se hace desde el *policy analysis*, con el propósito de conocer en mayor profundidad cómo se configura la misma. El análisis de la cooperación descentralizada se cierra con la investigación de tres estudios de caso. La selección y el examen de los mismos nos permitirán rebatir y ahondar en algunos de los aspectos que a nivel general se han tratado a lo largo de la investigación.

Este proyecto de tesis doctoral gira en torno a la política de cooperación al desarrollo que se viene ejecutando por parte de los ayuntamientos y gobiernos autonómicos españoles y más específicamente andaluces. Es ésta una política que aparece recientemente en el ámbito internacional, tal y como han señalado distintas instancias y organismos como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (en adelante, CAD de la OCDE). El objeto de estudio al que nos enfrentamos es novedoso no solamente 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 realiza el Estado español.

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 desde el ámbito de la Ciencia Política.

Para analizar las transformaciones de la política de cooperación internacional al desarrollo de los entes descentralizados españoles son varios los temas en que nos hemos ido centrando, pero con un hilo argumental: el *policy analysis*. 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.

Este estudio da una idea general de la cooperación descentralizada en nuestro país, con una selección de los datos más sobresalientes, fijando nuestro interés, en los elementos que permiten la entrada en la agenda, la toma de decisiones, la ejecución y la evaluación de los proyectos de desarrollo. El enfoque elegido nos permitirá, igualmente, el estudio del papel de los actores, sus relaciones y sus lógicas de actuación. Por tanto, se prestará especial atención al papel jugado por el actor no gubernamental y las relaciones que formal o informalmente mantienen entre sí los distintos niveles de gobierno y que permite la configuración de esta política.

Se trata, pues, de una tesis en la que pretendemos analizar la institucionalización de la cooperación al desarrollo descentralizada y la situación de la misma en la actualidad, siendo consciente de la escasez de estudios realizados al respecto, debido, entre otras cuestiones, a la juventud de esta política sectorial y a la dificultad para conocer las cifras reales de los recursos invertidos por los poderes locales en esta materia

A este respecto, siempre se dice que lo más difícil de una tesis es delimitar el objeto de estudio, ir dejando determinados caminos y centrándonos en otros. En esta ocasión esta tarea se nos mostraba ingente. En cuanto planteábamos alguna cuestión comprobábamos que ninguno de los caminos había sido explorado y, además, ello se veía obstaculizado por la

problemática entorno a la escasez y discordancia de las cifras oficiales y la escasa bibliografía. Debíamos, al mismo tiempo, tocar distintas y diversas temáticas dentro del amplio campo de la Ciencia Política y de la Administración. El objeto de estudio ha sido estudiado y analizado desde diversas perspectivas. En primer lugar, estábamos ante una política pública; en segundo, se trataba de una política desarrollada por un ente descentralizado (un poder local); tercero, nuestro campo es la cooperación al desarrollo y cuarto, es una política en la que el actor no gubernamental y la participación ciudadana juegan un papel extraordinario. Todos estos datos nos hacían examinar diversas vertientes y enfoques pero todo ello sin perder nuestro horizonte: la cooperación al desarrollo desde los entes descentralizados.

La investigación que se presenta pertenece a los estudios de carácter explicativo, puesto que, aunque puede tener consecuencias para la actuación pública, no es ésta su finalidad. En este sentido, el estudio tiene dos partes claramente delimitadas en cuanto a los objetivos que persigue. En primer lugar, pretende explicar a partir de un análisis inductivo basado en la realidad, por qué se realiza cooperación al desarrollo desde el ámbito local. Desde esa perspectiva, el interés se centra en estudiar cuál es el conjunto de variables que determinan que la problemática del desarrollo se introduzca en la agenda institucional. Para ello se analizarán, elementos como el partido en el poder (su programa político, la concepción de la cooperación al desarrollo, la importancia de la misma), los otros partidos (su influencia y presión), la influencia sobre los mismos del movimiento O,7 (las relaciones que mantienen entre sí o el impacto de los movimientos sociales) o la labor de los medios de comunicación.

La segunda parte es eminentemente descriptiva. En la misma, la pretensión es describir el proceso de elaboración y diseño de la política, centrando nuestra atención en el papel que juegan cada uno de los actores de esta acción pública. A continuación, se estudiará la ejecución de las acciones locales y autonómicas en la materia de cooperación al desarrollo. Para

estudiar, finalmente, la institucionalización de la evaluación de los entes descentralizados.

En resumen, podemos decir que el objetivo general de la presente investigación es analizar y estudiar el origen y características de las políticas públicas de cooperación al desarrollo de los entes locales y autonómicos españoles, centrándonos en los municipios andaluces. Y, los objetivos específicos serían dos. Uno, determinar qué variables hacen que la política de cooperación se configure de una determinada manera, analizando factores como la ideología del partido en el poder, entorno social o la impronta subjetiva de la persona encargada de la cooperación en el municipio. Y, dos, un análisis descriptivo de la cooperación que realizan los ayuntamientos andaluces, realizando un estudio pormenorizado de tres municipios: Córdoba, Granada y Jaén.

La cooperación descentralizada se configura como un nuevo enfoque desde el que abordar las desiguales relaciones Norte – Sur. En él se pone especial énfasis en las relaciones entre comunidades de base, potenciando las relaciones horizontales e implicando a los beneficiarios en su propio desarrollo. Desde esta perspectiva, 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, debido, principalmente, a la presión ejercida por el Movimiento 0,7, la misma 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 Desarrollo 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.

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.

A este respecto, nos encontramos en un ámbito nuevo desde el punto de vista del análisis politológico. La cooperación al desarrollo, como tal, es un campo de estudio reciente, que, en todo caso, ha sido estudiado desde la Economía. Escasos son los estudios desde la óptica de las Ciencias Sociales, aunque investigaciones como la presente nos muestran la necesidad de seguir avanzando, y ello por la importancia cuantitativa de esta política, pues no en vano asume recursos económicos, humanos y organizacionales. Y también por la importancia cualitativa, al ser una política que muestra especial interés por crear una simbiosis con los principios de democracia participativa. Los especialistas en la materia (de políticas públicas) no prestan demasiada atención a la política de cooperación al desarrollo, aunque cada vez son más los estudios que se centran en las denominadas políticas que gestionan las dimensiones emergentes y de carácter más claramente postmaterialista del conflicto social, entre las que podríamos considerar las de cooperación al desarrollo (Brugué y Gomá, 1998).

A lo largo de este trabajo hemos sido conscientes de una serie de elementos que debemos destacar. Por una parte, nos encontramos con dos tipos de actores, las comunidades autónomas y los entes locales que han requerido un diverso tratamiento por sus diferencias de presupuesto, competencias y organigrama, lo que nos obliga a poner en duda el término mismo de “cooperación descentralizada” como un todo homogéneo. Por otra parte, podemos destacar que dentro de las entidades locales podemos encontrarnos con dos tipos de actores locales implicados en esta política; unos serían aquellos municipios con interés por realizar una acción planificada, con objetivos previamente definidos y una estructura orgánica

creada entorno a esta materia. En el otro grupo estarían los gobiernos locales, que se ven inmersos en la realización de acciones de solidaridad, casi por inercia, que no presentan una partida presupuestaria estable y que no tiene una planificación de sus actividades de cooperación.

Nuestra aproximación a esta política, se hará, como venimos repitiendo, desde el enfoque del *policy analysis*, desgajando las distintas fases en que clásicamente se han dividido las políticas públicas y aplicándola al objeto de estudio. La entrada en la agenda de los poderes públicos será objeto de una especial atención, observando la interacción entre las diversas variables que aparecen en la misma y entre los actores públicos y privados que se relacionan en el interior de esta acción pública. Posteriormente se estudiará la fase de la toma de decisiones, la implementación y la ejecución de esta acción pública a nivel infraestatal. Por último no se evaluarán los efectos de esta política pública, sino únicamente se resaltarán las actuaciones llevadas a cabo por las instituciones subestatales en esta materia. Una vez realizado el estudio y análisis de la cooperación local y autonómica desde la perspectiva de las políticas públicas, se aplicará dicho enfoque a tres análisis de caso, que es un tipo de investigación por observación. La investigación de análisis de casos consiste en descubrir cómo *“la persona, el grupo o la organización se ha enfrentado a problemas específicos, con el fin de identificar los principios subyacentes que expliquen por qué una combinación de actividades específicas, interactuando con circunstancias particulares, producen los resultados observados, y describir esos principios de modo que puedan aplicarse a otras situaciones”* (Behn 1998: 86). El estudio de campo se ceñirá a la cooperación en los ayuntamientos de Granada, Córdoba y Jaén. La selección de los mismos, surge al tomar como variables el número de habitantes y la ideología del partido político en el poder en la etapa 1999-2003. Este trabajo nos permitirá realizar un estudio cualitativo de por qué estos ayuntamientos realizan cooperación y de qué tipo de cooperación es la llevada a cabo.

Estos son los pilares, el armazón metodológico y científico sobre los que se asienta nuestra investigación, pues asumir que las acciones de cooperación

descentralizada son una política implica la existencia de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico (Meny y Thoening, 1992). La juventud de esta política y la descripción de la misma se deben hacer basándose en su continuo avance; la influencia de actores políticos o el papel de las organizaciones no gubernamentales conseguirán que la política vaya cambiando y moldeándose según dichos avatares. Intentaremos explicar todas las claves del proceso de dicha actuación pública desde las razones de su origen hasta cómo se ejecuta y por qué se ejecuta de esta manera y no de otra.

Según qué enfoque y autor seleccionemos para realizar esta investigación vamos a observar una cierta “predilección” por alguna de las fases del ciclo de las políticas públicas. Especialmente debemos destacar que aquellos que se sitúan en la órbita de la Ciencia de la Administración, como Baena del Alcázar, destacan el principal papel que cumple la implementación<sup>1</sup>. Tal y como destaca Percy (1989) los estudios sobre implementación se centran en analizar el proceso político, el proceso administrativo, las relaciones intergubernamentales y las interrelaciones entre los actores que con recursos y estrategias intentan manipular los resultados (outcomes) políticos a su favor.

Junto al enfoque seleccionado, nuestro interés se dirige de manera acusada al papel jugado y desarrollado por nuestros entes locales, a la vista de la importancia que adquieren y al ser el centro de estudio de nuestra investigación. 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. Las autoridades locales están más cercanas al ciudadano, son las mejores conocedoras de sus necesidades, pero también al ser las más próximas son las que reciben más presiones por parte de los grupos de interés y mayor control ciudadano.

---

<sup>1</sup> Lo cual también lo podemos observar en autores que se centran en las relaciones intergubernamentales como Rhodes, R. A. W. *European policy-making, implementation and subcentral governments* (1986) donde se destaca que el elemento fundamental del policy-making process es la implementación.

Aunque se ha destacado que en el ámbito local la política se subordina a los dictados del ámbito nacional<sup>2</sup>, tal idea debe matizarse, a la vista de ejemplos concretos que impiden llevar tal afirmación a sus últimas consecuencias; pues la cooperación descentralizada ¿se somete a sus principios? Como se expondrá a lo largo de las siguientes líneas, la respuesta es, en principio, negativa. Además debemos tener en cuenta que la autonomía política va más allá de la mera discrecionalidad administrativa.

Cada autoridad local tiene su propio carácter y toma sus propias decisiones pero comparten modos de trabajo porque intervienen en el ambiente común nacional, tienen un mismo marco legal y constitucional, aunque posee su propia historia y experiencia (Stewart, J. D. 1983). En este sentido, las relaciones entre el Estado central y el gobierno local se configuran a partir de que el segundo forma parte de un sistema de gobierno y que, por lo tanto, tiene sus límites. La relación con el nivel central, por tanto, no es simétrica porque contiene un elemento de autoridad. Sin embargo, en la práctica, esta política se caracteriza porque las administraciones públicas subestatales realizan prácticamente una política completa, es decir, su política sólo en determinados y muy concretos aspectos se puede considerar delimitada o restringida por la estatal. Realmente esta es una tesis sobre una actividad que empezaron realizando los entes descentralizados españoles sin competencia, sin normativa, cuya praxis ha hecho que sea una realidad asumida por la ciudadanía y se plasme finalmente en una ley (Ley 23/1998).

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 el nivel de 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 tensión se vislumbran, en qué

---

<sup>2</sup> Esta idea puede encontrarse tanto en autores nacionales como Brugué y Gomá (1998) como de otros países como Gyford (1986).

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).

A este respecto, 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).

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, en este caso, acuerdos con la ONGDs. 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).

Por otra parte, con respecto a la ciudadanía, la autoridad local no está completamente abierta ni totalmente cerrada, las relaciones serán mas o menos fluidas en función del público, es decir, del electorado, colectivos, medios de comunicación o de los partidos políticos, entre otros, cuyas demandas serán mas o menos atendidas. Será, igualmente, 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.

Por lo que para definir las políticas debemos considerar los factores políticos (y de relaciones entre actores), económicos (las autoridades locales están limitadas en su capacidad de elección por su financiamiento o limitaciones del



presupuesto y sus estructuras de gestión) y el papel jugado por la burocracia (Dye, 1980).

Nuestro objetivo, por tanto, es examinar con detenimiento la cooperación local y autonómica partiendo de la hipótesis de que realmente solo unos pocos ayuntamientos en nuestra comunidad realizan una política seria, rigurosa, movida por parámetros científicos y objetivos y no únicamente por interés político o electoral. El estudio de los elementos y variables que permiten y configuran una determinada acción pública nos permitirá sentar una base sobre la que se efectuarán una serie de conclusiones de las que podrán extraerse prescripciones y apoyarse otros estudios e investigaciones posteriores. Todo ello partiendo de que nos encontramos ante un ámbito que necesita ser estudiado con mayor detenimiento por la importancia cuantitativa y cualitativa de esta acción pública.

## 1.2. Estructuración de la investigación

La presente investigación se estructura en tres partes claramente delimitadas.

En la primera, se ubicarán los dos capítulos introductorios a la temática abordada. En primer lugar, el estudio aborda la importancia de la delimitación conceptual de diversos términos que son tratadas profusamente en el presente trabajo, como cooperación municipalista o ayuda no reembolsable, y la descripción de los principales elementos de lo que es y significa la cooperación descentralizada. Posteriormente, se profundiza en los principales ejes que vertebran la investigación desde una perspectiva metodológica. Este capítulo representa una primera aproximación a la temática tratada, y que será abordada con mayor profusión a lo largo de la segunda parte. Los aspectos tratados inciden en el *policy analysis*, la descentralización político-administrativa de nuestro país, centrándonos en el ámbito local, y la configuración de las relaciones intergubernamentales, por una parte, y por otra, se analizan otros elementos que configuradores de la política de cooperación descentralizada, como son los actores no gubernamentales y la participación ciudadana.

La segunda parte de la investigación se centra en la política de cooperación al desarrollo descentralizada, aunque antes de entrar a analizar la misma, hemos considerado pertinente elaborar un capítulo sobre la cooperación española que nos sirva de marco introductorio y general.

A lo largo de los dos capítulos siguientes se analiza la cooperación descentralizada, se estudian en profundidad los elementos más destacados de cada una de las fases de la política analizada. En el capítulo 4 nos centramos en los factores y filtros que posibilitan, a partir de 1994, que el tema del subdesarrollo ocupe un lugar destacado en la agenda gubernamental local y autonómica. El estudio de los elementos que se conjugan de manera muy peculiar bajo una serie de variables y coordenadas en un momento histórico concreto (1994-1996) y en un lugar determinado,

España. A este respecto nos centraremos en el papel que juegan los movimientos sociales como agentes de presión para la configuración de las políticas públicas, y junto a éstos, la labor de los medios de comunicación, los partidos políticos, la opinión pública y el impulso de las instituciones a esta novedosa política pública.

El capítulo 5 supone la plasmación y aplicación del resto del esquema del análisis de políticas públicas a la cooperación descentralizada, y, se analiza, quién y cómo toma las decisiones que posibilitan el diseño de esa política pública; la ejecución que se hace de la misma, observando sus avatares presupuestarios, las prioridades geográficas y sectoriales, los recursos humanos movilizados y el diseño organizacional; la evaluación nos permitirá observar la institucionalización de la misma por parte de las comunidades autónomas y los entes locales, estudiando qué tipo de control y seguimiento se realiza y bajo qué presupuestos, principios y objetivos.

La tercera parte se centra en el estudio de la cooperación descentralizada en Andalucía. En ella, el estudio se centrará en los datos de la comunidad autónoma andaluza, la cooperación realizada desde la Junta de Andalucía y desde los distintos municipios. Partiendo de la política desarrollada por el gobierno autonómico, como marco general, analizaremos la labor desarrollada por el Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (FAMSI) y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) como representantes, coordinadores y principales impulsores de la cooperación realizada por los entes locales andaluces. Este recorrido a nivel andaluz, se cierra con un breve estudio del principal actor no gubernamental, la Coordinadora Andaluza de ONGDs que ha cumplido un papel fundamental como experta y asesora en la materia. Por último, el trabajo de campo se circunscribirá a las tres señaladas capitales de provincia. Esta tercera parte de la tesis pretende establecer, a través del estudio de campo, los distintos modelos de gobernar existentes en nuestra comunidad autónoma confrontando la política objeto de estudio en tres ayuntamientos andaluces, al frente de los cuales hay tres formaciones partidistas diferentes en el periodo 1999 – 2003 y que se muestran como paradigmáticos. Queremos conocer

qué cooperación se realiza en ese municipio, observar sus planteamientos, sus objetivos y sus fines. Todo ello completándolo con un análisis del entorno social de los municipios seleccionados para observar la posible influencia en las políticas de los distintos movimientos sociales (especialmente la plataforma 0,7%), asociaciones u ONGDs. En estas ciudades se realizará, por tanto, un estudio mucho más minucioso, para lo cual se seguirá el mismo enfoque propio de las políticas públicas, esto es, nos centraremos en analizar la entrada en la agenda política del problema, la forma en que se toman las decisiones, el diseño orgánico de dicha política, la implantación de la misma, su ejecución y la evaluación que se hace por estos municipios.

Sin embargo, estos estudios de caso, no pueden ser empleados para extrapolar conclusiones. En primer lugar, representan únicamente tres casos aislados, que nos impide poder elaborar conclusiones generales. En segundo lugar, la ideología es una variable a tener en cuenta, pero no la única a la hora de abordar las características de esta acción pública, como se pondrá de manifiesto a lo largo de esta investigación; otras variables como el número de habitantes, la voluntad de personas que se encuentran al frente del área de cooperación o la presión ejercida por el entorno civil organizado, son elementos más que concluyentes en esta política. En tercer lugar, existen datos y cifras que invalidarían cualquier extrapolación de resultados. Por lo tanto, esta selección se mostraba como necesaria a la vista de realizar un estudio detallado de los entes locales. Consideramos que la imposibilidad material de realizar un estudio más amplio, no invalida esta investigación, si no que supone marcar un punto y seguido para que la misma pueda servir de inspiración para el surgimiento de otras investigaciones. Los tres municipios estudiados, nos darán, a pesar de lo comentado, una serie de puntos de referencia fundamentales y además se configuran como tres prototipos de lo que se hace en materia de cooperación al desarrollo desde las entidades locales españolas. Representan, por tanto, tres modelos ideales de lo que se puede hacer en esta acción pública.

### **1.3. Fuentes utilizadas: bases documentales y bibliográficas**

Para la elaboración de esta tesis se han utilizado una variedad de fuentes documentales y bibliográficas de carácter secundario, como puede observarse en la bibliografía que se encuentra recopilada al final de esta investigación, que se han completado con el estudio de una variedad de fuentes primarias (informes, documentos, actas de ayuntamientos, etcétera) y de entrevistas.

La literatura sobre cooperación descentralizada es claramente escasa, y la mayoría de la misma se realiza al albor de los momentos de mayor empuje de esta acción pública, entre mediados y finales de los noventa.

En la actualidad los estudios sobre esta acción parecen haber caído en el olvido a pesar de la importancia cuantitativa que todavía posee la misma. Al margen de la bibliografía que exclusivamente existe sobre la cooperación descentralizada, nuestro estudio se ha visto completado con obras generales sobre cooperación española, como marco general en el que se inserta nuestro objeto de estudio. Junto a la temática del desarrollo, se ha mostrado un especial interés por la lectura sobre el aparato metodológico sobre el que descansa esta tesis. Las políticas públicas, la descentralización política, en especial el papel de los gobiernos locales en nuestro país, las relaciones intergubernamentales o la labor de los movimientos sociales han ocupado gran parte de la labor de investigación de este trabajo. Ello nos ha permitido unir y realizar un análisis sobre la cooperación internacional desde una perspectiva nueva, como es la politológica, en un área en la que las disciplinas más influyentes son la económica y la sociológica. La unión de estas dos facetas de conocimiento en un armazón coherente y original ha cubierto la mayoría de las lecturas de fuentes secundarias de esta investigación.

En este aspecto, han sido fundamentales las estancias de investigación realizadas. Por una parte, la realizada a mediados de 2001 en la London

School of Economics and Political Sciences, la cual nos permitió ahondar en la temática de las políticas públicas locales, un área no del todo desarrollada en nuestro país. Y, por otra, la llevada a cabo entre junio y agosto de 2004 en la Universidad de Santiago de Compostela en la que pudimos estudiar en profundidad la temática de los movimientos sociales, y en particular el movimiento 0,7.

Junto a ello, los documentos oficiales y legislativos en la materia también han sido objeto de atención especial. Los informes, dictámenes, sentencias y normativas entorno a la cooperación descentralizada no han sido abundantes pero si de una gran necesidad. La labor desarrollada por el Parlamento español, especialmente por el Senado, las sentencias del Tribunal Constitucional y Supremo, la legislación autonómica y la normativa local sobre la materia nos han dado un importante punto de apoyo para el avance de este estudio.

La investigación se ha visto completada con una serie de entrevistas en profundidad a responsables políticos, técnicos autonómicos y municipales y expertos en este ámbito. Las primeras entrevistas se realizaron en Nicaragua, pues formaban parte de nuestra fase de Investigación Tutelada del Doctorado. Las entrevistas realizadas en aquel instante nos sirvieron para delimitar el objeto de estudio de una tesis doctoral que todavía estaba en ciernes y poco definida.

En cuanto a las entrevistas realizadas exclusivamente para esta tesis, en primer lugar, se realizaron a nivel nacional, con técnicos y responsables políticos vinculados a la cooperación al desarrollo descentralizada. Las mismas nos sirvieron para ir encauzando nuestra investigación, para poner de relieve los principales retos de la misma y según los máximos responsables.

Entrevista	Fecha	Cargo ocupado
Maria Luz Romero	17-III-2003	Responsable del área de

		Cooperación al Desarrollo – FEMP.
Alfredo Novoa	22-VI-2004	Presidente del Fondo Galego
Xulio Ríos	9-VII-2004	Secretario Fondo Galego
Luis Tejada	8-V-2001	Director de la Oficina de Planificación y Evaluación
Nuria Camps	20-IX-2000	Gerente del Fons Catalá

Tras esta primera aproximación, las entrevistas se centraron en la comunidad autónoma andaluza. Éstas han sido más numerosas, y fueron el elemento fundamental sobre el que construir la tercera parte de esta tesis. En las entrevistas en cada uno de los municipios analizados se ha pretendido contar con todas las perspectivas posibles. Se han entrevistado a los tres principales partidos políticos (Izquierda Unida, Partido Popular y Partido Socialista Obrero Español), a los responsables municipales en materia de cooperación al desarrollo (concejales y técnicos), los presidentes de las coordinadoras provinciales de ONGDs y miembros del movimiento 0,7. Únicamente hay un caso en el que las entrevistas se han visto mermadas y ha sido en el municipio de Granada. A pesar de los esfuerzos por conseguir entrevistas y la información sobre la labor desarrollada por el gobierno municipal, estas se han visto mermadas, excepto la entrevista mantenida con el concejal de Relaciones Institucionales. Para evitar que la falta de información suministrada por el consistorio redundase en una merma de la calidad de la investigación se han aumentado las entrevistas con los actores no gubernamentales de esta ciudad. Todo ello se ha visto complementado con la documentación suministrada por una alumna del Master de Gestión de la Cooperación Internacional y de las ONGDs de la Universidad de Granada (Belén Rodríguez) que realizó un pormenorizado trabajo sobre el ayuntamiento de Granada en 2004, y ha puesto a nuestra disposición dicha información.

Entrevista	Fecha	Cargo ocupado
Joaquín Rivas	12-I-2006	Director de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional

Manuel Redaño	1-XII-2006	Secretario de la Comisión de Cooperación al Desarrollo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias
Antonio Zurita	18-XI-2004	Gerente del Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional
Teresa Godoy	18-VII-2006	Directora de la Coordinadora Andaluza de ONGDs
Héctor Rivero	17-VII-2006	Vocal de Cooperación Descentralizada de la Coordinadora Andaluza de ONGDs
José Antonio Hernández	17-VII-2006	Representante de Intermón Oxfam-Andalucía

Las entrevistas realizadas a nivel municipal han sido las siguientes.

En Granada:

Entrevista	Fecha	Cargo ocupado
Ildefonso Cordero	10-XI-2003	Presidente CONGRA (2001-2003)
José Luis Ayerbe	11-XI-2003 y 19-X-2006	Presidente CONGRA (2003-2004) Secretario CAONGD (desde 2006)
Carlos Moreno	19-XII-2003	Miembro del Movimiento 0,7 Presidente CONGRA (2000-2001)
Néstor Fernández	17-XII-2003	Presidente CONGRA (1999-2000)
Manuel Morales	9-XI-2004	Responsable de Izquierda Unida Área de Paz y Solidaridad (1999-2003)
Emilia Morcillo	15-I-2004	Concejala de PSOE de Bienestar Social (1999-2003)
José Civantos	12-II-2004	Miembros del Movimiento 0,7
Gabriel Martínez	3-XII-2003	Técnico del ayuntamiento (2000-



CAPITULO I: Justificación del objeto de estudio

		2003)
Sebastián Pérez	18-X-2006	Concejal del PP de Relaciones Institucionales (2003-2007)

En Jaén:

Entrevista	Fecha	Cargo ocupado
María Hernández	24-X-2006	Presidente Coordinadora Jaén
Antonio Lucas Mohedano	20-II-2006	Concejal PP Asuntos Sociales
Francisco Herrera	14-II-2006	Técnico del ayuntamiento de Jaén
José Luis Cano	2-III-2006	Concejal de IU (1999-2003 y 2003-2007)
Maria Luisa Grande	28-XI-2006	Miembro de la CAONG Miembro de la Coordinadora de Jaén Concejal del PSOE (2003-2007)
José Manuel Colmenero	11-XII-2006	Concejal del PSOE (2003-2007)

En Córdoba:

Entrevista	Fecha	Cargo ocupado
David Luque	30-XI-2006	Miembro del Movimiento 0,7 Concejal de IU de Cooperación y Solidaridad (1999-2003) Secretario de Córdoba Solidaria
Juan Pérez	14-VI-2006	Concejal de IU de Cooperación y Participación Ciudadana (2003-2007)
Reginaldo Matala	30-XI-2006	Concejal del PP (2003-2007) Representante del PP para temas de inmigración y solidaridad
Esperanza Cordón	30-XI-2006	Dinamizadora de Córdoba

		Solidaria
Antonio Granadino	14-VI-2006	Técnico del Ayuntamiento de Córdoba

Los diálogos y reuniones mantenidas se han visto completadas con la documentación oficial de los municipios: actas de plenos, de comisiones de bienestar social, mociones presentadas y memorias de cooperación que se han conseguido a través de la Web, de los técnicos de cooperación o de los partidos políticos. Aunque de manera no exhaustiva, también se ha recurrido a los periódicos locales en los periodos de máxima presencia del tema de la ayuda al desarrollo. Por último, se ha revisado la documentación interna de actas y memorias de las coordinadoras provinciales y autonómicas de ONGDs.



---

## CAPITULO 2

### Delimitación conceptual y metodología

---

*“Las herramientas de la caja que uno se construye  
sólo sirven en función de los problemas  
que uno pretende explicar”*

Thoening



En las siguientes líneas nos centraremos en una primera aproximación teórica y metodológica al estudio de la cooperación descentralizada, con el fin de establecer los elementos más determinantes que serán objeto de estudio más pormenorizado en los capítulos siguientes. Antes de adentrarnos en el estudio de la cooperación descentralizada, con los diversos contornos de esta novedosa acción pública, en las siguientes líneas, vamos a realizar, en primer lugar, un somero recorrido por los principales términos que se van utilizar en esta investigación, de manera que delimitemos adecuadamente los perfiles de cada uno de ellos. Tras los mismos se ahondará en el enfoque metodológico que guiará el presente estudio. El policy analysis nos permitirá aproximarnos desde una perspectiva propia de la Ciencia Política y de la Administración a la cooperación descentralizada. Dicha aproximación se verá completada con un acercamiento al nivel local, en la medida en que éste representa el ámbito al que circunscribir el objeto de la investigación. Dentro del gobierno local prestaremos especial atención a las políticas locales, puesto que dentro de ellas se inserta la COD, y a la democracia participativa como elemento caracterizador de la acción que estudiamos. Por otra parte, en la medida en que el nivel local se ve limitado por la legislación nacional y autonómica, esta realidad nos obliga a detenernos en el análisis de las relaciones que se mantienen entre los distintos niveles gubernamentales. Junto a ello, la importancia creciente y la presencia constante en las políticas de actores no gubernamentales hará necesario un estudio de su intervención en la cooperación al desarrollo. El presente capítulo, abordará, por último, una primera aproximación al objeto de estudio.

### **2.1. Delimitación Conceptual**

Antes de comenzar la investigación que proponemos, necesitamos realizar un somero análisis de los más destacados términos que van a aparecer en las páginas siguientes. La delimitación conceptual se muestra como necesaria a la vista de la confusión entorno a los mismos. 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 persisten las 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*”.

Pero, antes, vamos a partir de diversos conceptos que aparecerán de manera continuada a lo largo de nuestro estudio y que es preciso también concretar en toda su extensión. Términos como “*cooperación al desarrollo*”, “*ayuda al desarrollo*” o “*cooperación municipal*”.

En el área objeto de esta investigación se usa de manera usual una serie de sustantivos como cooperación, ayuda, solidaridad, etc. pero ¿son sinónimos? Aunque el Diccionario de la RAE establece entre las diversas acepciones de ayuda y de cooperación una de contenido similar<sup>1</sup>, lo cierto es que en general “*cooperar*” se entiende que tiene un sentido bidireccional, se da una relación de igual a igual mientras que “*ayudar*” supone socorrer es decir, de uno hacia otro sin que el otro dé nada. Ayudar sigue teniendo un sentido social, ya que supone una relación entre partes, pero no implica compartir, no incluye una doble dirección. Es una acción unidireccional, la ayuda corresponde a situaciones en las que una de las partes sólo está en capacidad de recibir, presupone desigualdad y es suficiente que la parte que ayuda tome la iniciativa a favor del otro, con cierto grado de desinterés, de concesionalidad, de solidaridad. La ayuda internacional al desarrollo se refiere a la transferencia directa de recursos de los países industrializados a los países en desarrollo, en principio para promover el progreso de estos últimos. Además para delimitarlo claramente “*se coopera*” mientras que “*se ayuda a otro*” (complemento indirecto).

Aun más revelador es el significado de solidaridad: “*adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros*”. Por lo tanto, establece el sentido contingente de la unión a los otros y deja bien claro que es la empresa del

---

<sup>1</sup> “Cooperar”: obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin. “Ayudar”: prestar cooperación; auxiliar, socorrer (Diccionario de Lengua Española: [www.rae.es](http://www.rae.es)).

otro; de ese otro con el que se coopera o al que se ayuda. Procede de “sólido” que significa firme, macizo, denso y firme; asentado, establecido con razones fundamentales y verdaderas. Lo cual nos muestra la desviación que ha tenido el término puesto que mientras la solidaridad hoy en día se asocia a algo contingente, el adjetivo del que procede “sólido” indica todo lo contrario.

También ha evolucionado lo que se entiende por “*desarrollo*”. Las distintas visiones de lo que es y significa el desarrollo de los pueblos o los países se puede observar estudiando las clásicas teorías sobre el mismo; desde la visión economicista basada en la equiparación de desarrollo a crecimiento económico (doctrinas de la modernización, teorías del crecimiento económico de Rostov –Ayuso, 2000- ), construida sobre una línea espacio-temporal, a la visión estructuralista (cepalista) y dentro de ellas, las teorías de la dependencia<sup>2</sup>. En los últimos años ha surgido una nueva definición de desarrollo, la impulsada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD): “el desarrollo humano”. Éste es concebido como el aumento de la calidad de vida del ser humano, que considera que la variable de crecimiento económico es necesaria pero nunca suficiente. Dicho índice fue creado en 1966 aunque se reconoce desde 1990, e incluye los indicadores de renta per cápita corregida, educación y esperanza de vida al nacer; la conclusión de este nuevo índice es clara: el crecimiento económico, por si solo, no conduce automáticamente al desarrollo. Este entramado se vería acabado con la “Declaración del Milenio” (Resolución 55/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2000), por la que se compromete a realizar las políticas necesaria para que en el año 2015 miles de personas puedan vivir con dignidad. Es el final a un proceso que comenzó en 1996 y que en junio de 2000 lleva a que la ONU, la OCDE, el FMI y el BM adoptan los “Objetivos internacionales para el desarrollo”.

### **Ayuda al desarrollo**

La ayuda al desarrollo es cualquier tipo de contraprestación entre Estados por el que uno donante da o envía ayuda a otro. Incluye la de emergencia,

---

<sup>2</sup> Para más información, véase: MONTOYA, A. 2000.



humanitaria, alimentaria, etc. y no tiene porque darse con países pobres ni hace referencia a una relación bilateral.

La Resolución 2626 (XXV) establecía que *“cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del decenio una cantidad neta mínima equivalente al 0,7% de su PNB a precios de mercado”*.

### **Ayuda Oficial al Desarrollo**

Nos centramos ahora en un término que no ofrece dudas pues es mucho más restringido y técnico como es la “Ayuda Oficial al Desarrollo” (AOD)<sup>3</sup>. La 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<sup>4</sup>, principal órgano de coordinación de los países donantes, 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

---

<sup>3</sup> Aunque su uso generalizado lleva, en muchas ocasiones, a una utilización inapropiada del mismo.

<sup>4</sup> Los países donantes de ayuda se agrupan entorno a la OCDE. Dentro de esta organización se creó en 1961 un Comité específico de Ayuda al Desarrollo (CAD). El CAD se configura como la institución que agrupa a los grandes donantes y marca las “reglas” en la cooperación internacional. Es un organismo que actúa como árbitro de un club de países ricos que intenta poner orden en la utilización de unos instrumentos concebidos para cooperar.

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).

### **Cooperación al Desarrollo**

El término cooperación al desarrollo ha entrado a formar parte de nuestro vocabulario. Etimológicamente cooperar significa obrar conjuntamente con otro u otros para conseguir un mismo fin. Implica compartir un trabajo o tarea, hacer algo con otros de forma coordinada, conforme a un plan, con un cierto grado de voluntariedad que suele estar motivado por algún tipo de interés o beneficio mutuo, pudiendo establecerse tanto entre desiguales como entre iguales. Conforme a esto, cooperar para el desarrollo significa trabajar juntos por el desarrollo de los pueblos del planeta. No hay cooperación cuando una sola de las partes aporta y la otra sólo recibe, cuando los recursos sólo se mueven en un sentido. Tal y como establecen Gómez Galán y Sanahuja *“la cooperación internacional al desarrollo comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur... los criterios de equidad, solidaridad internacional... y el criterio de corresponsabilidad Norte-Sur... son elementos fundamentales en la cooperación al desarrollo”* (Gómez Galán y Sanahuja, 1999: 17). Entendida como tal, la cooperación al desarrollo no se puede aplicar a todo tipo de asistencia que desde el Norte se envía al Sur. En primer lugar debe darse la verdadera relación bilateral con una responsabilidad tanto del Norte como del Sur. En segundo lugar, sólo es cooperación al desarrollo, la que promueve el desarrollo de las comunidades. La cooperación ha ido evolucionando en sus principios y objetivos y solo puede ser efectiva si responde a prioridades, estrategias y metas comunes. Son los países en desarrollo los que deben protagonizar su desarrollo, siendo la acción externa de los donantes únicamente un complemento y apoyo de los esfuerzos locales, pero no puede ni debe sustituirlos.

A pesar de todas las matizaciones expuestas, hoy el término cooperación al desarrollo se usa en sentido lato, incluyendo cualquier tipo de ayuda que viaje en sentido Norte – Sur, sin tener o pretender cumplir las prioridades antes mencionadas. Solamente se establece como necesario que incluya un elemento de gratuidad (Dubois, 2000b).

La cooperación internacional al desarrollo es un concepto más amplio que el de AOD. La cooperación consiste en la transferencia de recursos orientados a favorecer el desarrollo pero sin que deba concurrir ningún elemento de liberalidad que si ha de concurrir en la AOD. La Ayuda Humanitaria haría referencia a algo diferente pues no pretende el desarrollo.

A pesar de la diferenciación entre ambos términos, nosotros preferimos, para mayor claridad expositiva en el discurso y dado la desviación de los términos de su significado original, utilizar los conceptos de “ayuda” y “cooperación” a partir de estos momentos como sinónimos, especificando el momento en que se utilicen con un significado diferente.

### **Ayuda no reembolsable**

Son las transferencias realizadas en efectivo o en especie respecto de las cuales el beneficiario no contrae deuda legal alguna, es decir, se trata de donaciones. Se incluye en este apartado, principalmente: la ayuda para proyectos y programas, la cooperación técnica, la ayuda alimentaria, la ayuda de emergencia, la condonación de deuda y las subvenciones en apoyo de organizaciones no gubernamentales. Hacemos referencia a este concepto puesto que la cooperación oficial descentralizada (COD) se encuadra toda ella dentro de esta ayuda no reembolsable, no así la gestionada bilateralmente por España.

### **Cooperación Descentralizada y Cooperación Oficial 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 fundamenta 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 o indirecto, esto es, acudiendo para la ejecución 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. Si bien es cierto que hoy en día el término se ha desvirtuado e incluye a cualquier agente donante que sea un ente descentralizado, 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 sino, 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 popular 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 (en adelante CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (en adelante 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 CCAA y EELL que persiguen un interés diferente, se estructuran la cooperación de forma diversa, cuentan con una gran diferencia en los recursos que poseen, etc. sería adecuado utilizar otra denominación para la cooperación descentralizada. 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).

### **Cooperación Municipal o municipalista**

La cooperación municipal forma parte de lo que hemos denominado la cooperación descentralizada. 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 por el paso de un Estado centralizado a uno descentralizado, etc.

La mayor riqueza que pueden aportar los entes locales en el ámbito de la cooperación al desarrollo proviene de la facilidad con que se implican

directamente en las tareas de ayuda al desarrollo y de sensibilización / formación a su propia población. Son los ayuntamientos los que están poniendo en práctica una cooperación pública cualitativamente diferente, distinta en sus contenidos, en su ideario, en su génesis, de la realizada desde el gobierno central y las comunidades autónomas. Además, la contribución a la cooperación al desarrollo de un municipio se ve complementada por unas actuaciones del mismo más abiertas y sensibles ante problemas internos como la emigración o el racismo<sup>5</sup>. Los entes locales han demostrado una especial sensibilidad y permeabilidad a las demandas de los ciudadanos de dedicar fondos a la cooperación. A partir de estas reivindicaciones de la sociedad civil algunas corporaciones municipales han decidido inmiscuirse en este tema y pasar a realizar una actividad permanente, consistente y técnica en la ayuda al tercer mundo, creando para ello estructuras estables y específicas.

## **2.2. Metodología: El análisis de políticas públicas**

Nuestro estudio se centra en un área específica, la cooperación al desarrollo, y dentro de ésta la implementada por los gobiernos subnacionales, realizando un estudio más detenido de los andaluces. Desde esta perspectiva, tomaremos el análisis de políticas públicas como el enfoque elegido para el análisis de esta acción pública, y de manera complementaria analizaremos 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. Puesto que la ejecución cada día más es gestionada por actores no gubernamentales. Por otra parte, el armazón metodológico permitirá aplicar el mismo esquema a cualquier municipio de manera que, no solamente se conozca qué se hace, sino cómo se hace y las posibles mejoras al respecto. Porque uno de los obstáculos para la realización de la tesis es la imposibilidad de ampliar el número de municipios analizados por la escasez y dificultad de acceso a los datos, si bien es cierto que en los últimos años el armazón administrativo y legal creado entorno a esta acción pública tiende a corregir esta problemática.

---

<sup>5</sup> En este sentido, puede leerse: GÓMEZ GIL, C. (2005).

Antes de adentrarnos en la aproximación metodológica propuesta debemos dejar de manifiesto que en las siguientes líneas se realizará un primer acercamiento a la misma, sin entrar en un estudio minucioso. Este estudio será realizado en los siguientes capítulos, pues tal y como se ha mencionado, los capítulos 4 y 5 ahondan en el armazón de las políticas públicas observando sus particularidades y aplicando el mismo a la acción de la cooperación descentralizada. De esta manera, a continuación realizaremos un esbozo teórico y metodológico que nos permita delimitar el marco sobre el que se asienta el resto de la investigación, teniendo presente que determinados conceptos, teorías y enfoques serán objeto de un estudio más detallado en las siguientes líneas.

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. En este proceso se pueden observar tres tareas a realizar: describir la política pública, determinar sus causas y señalar o evaluar sus consecuencias (Dye, 1971). Partiendo de estas acciones 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 *“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.

El enfoque adoptado para la presente investigación será, tal y como ya se ha mencionado, el análisis de políticas públicas. Sin embargo, podemos encontrarnos con distintas acepciones del termino *policy analysis*. Para autores como Gloria Regonini (1991), el mismo se caracteriza por ser un enfoque prescriptivo y deductivo mientras que el *policy making* es, por el contrario, descriptivo e inductivo. Desde tal afirmación, la presente investigación pretende centrarse en el proceso de descripción de una política pública concreta, desde una perspectiva empírica, sin que ello obvie que dicho examen pueda tener repercusiones normativas en la gestión de dicha acción pública. Pero lo cierto es que el *policy analysis* es un término que tiene que ver con “una preocupación científica por la actuación de los poderes públicos, por los productos del poder, analizando tanto el contenido de esos productos, como el proceso político que ha llevado a ellos, los actores y las distintas lógicas de actuación implicados en la elaboración de las decisiones y en su puesta en marcha, los efectos de esos productos sobre la realidad social, etc.” (Granados, 1999: 32).

Al margen de ello, la presente investigación se centra en un estudio explicativo de una política pública que no ha sido analizada desde una perspectiva politológica. Las políticas del desarrollo han sido preferentemente estudiadas por economistas y sociólogos. La visión desde la Ciencia Política nos permitirá ahondar en claves y aportaciones novedosas en un área multidisciplinar.

Dentro del *policy analysis* podemos pretender producir conocimiento “de” o “en” el proceso de políticas públicas” (Aguilar Villanueva, 1996a: 41). El conocimiento de (*Knowledge of*) se centra en la tarea de conocer el proceso de decisión de la política. Se busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones y explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado, y en especial el Gobierno, elabora y desarrolla las decisiones

relativas a asuntos públicos (Pérez Sánchez, 2006). Aunque estemos en el campo de la descripción de los hechos, lo cierto es que toda relación de lo que los gobiernos hacen o no hacen llevará implícito aplicar ese conocimiento para mejorar la política y la toma de decisiones. Por su parte, el conocimiento en (*Knowledge in*) supone incorporar datos y teoremas con el fin de mejorar la decisión pública.

### **2.2.1. Las fases de la política pública**

En el análisis de políticas públicas, nosotros realizamos el estudio de la misma según las fases en las que tradicionalmente se dividen. 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 evaluación.

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 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). En este estudio nos centraremos en estudiar, en primer lugar, por qué el problema del

subdesarrollo entra en la agenda de los poderes públicos. Partiendo de allí, analizar la relación entre la agenda sistémica y la institucional. Por una parte, la agenda sistémica es en la que aparecen los problemas de la comunidad, que son novedosos y se caracterizan por su abstracción (Ruiz Seisdedos y Ortega Pérez, 2006). Por su parte, Cobb y Elder (1986: 116) establecen que la agenda institucional es *“that set of items explicitly up for the active and serious consideration of authoritative decision makers”*. Desde este punto de vista los problemas son más concretos y se perpetúan. Las relaciones que se dan entre las agendas suponen en la mayoría de las ocasiones que la sistémica determina la institucional, aunque en ocasiones ocurre al contrario. En la acción pública que nos ocupa será la sistémica la que establezca la institucional. 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, los medios de comunicación, etc. como mediadores en la relación entre reguladores y regulados y factores persuasivos en el cambio de políticas públicas. La cuestión es observar hasta qué punto lo son en el ámbito local y en esta específica política pública.

La respuesta a ¿qué hacen los gobiernos? 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*. En este sentido, en el ámbito local es una constante hablar de problemas de financiación de las arcas municipales, 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 la última parte de esta investigación. Pero no olvidemos que también es importante la burocracia, la importancia del experto, la regulación, etc. La implementación es, por tanto, *“a key element of the policy-making process. The initial decision to do something seems to be the most important part of policy-making”* (Rhodes, 1986: 21)

A este respecto, ya se ha mencionado que 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.

Las 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 (Subirats, 1991). 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 PACI 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 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. Al margen del papel de los actores no estatales. En el apartado de siguiente sobre relaciones con otros actores se ahondará con mayor detenimiento en estas cuestiones.

Todas estas fases serán descritas y analizadas con mayor profundidad a lo largo de la siguiente investigación. En cada uno de las etapas se estudiarán los caracteres generales de las mismas para posteriormente observar dichos elementos en la política de cooperación al desarrollo descentralizada.

### **2.3. El proceso de descentralización y su influencia en las políticas públicas.**

Las presentes líneas se centran en el proceso de descentralización producido en nuestro país, con especial atención a lo ocurrido en el ámbito local, puesto que ese es el objeto de estudio de esta investigación doctoral. Producto de dicha descentralización político-administrativa surge y se configura una manera diferente de entender la cooperación al desarrollo que pretende realzar los valores de lo local, 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 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 municipales.

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, 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. Esta segunda parte no es novedosa; en primer lugar, siempre ha sido una de las peticiones de los financiadores o donantes, en segundo lugar, actores como la UE ya la venían utilizando. En España se ha recogido ese bagaje ya existente y se ha incorporado a unos nuevos donantes, los gobiernos autonómicos y locales, tal y como se ha ahondado en líneas precedentes.

El artículo 2 de la Constitución Española (en adelante, CE) oscila, como el resto de la 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 y original configuración de nuestro sistema político-territorial desde su nacimiento, evolución e instauración a partir de 1978<sup>6</sup>. 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”*

---

<sup>6</sup> Entre otras publicaciones puede consultarse: AJA, E., 2003. MORENO FERNÁNDEZ, L., 1997.

(Aja E. 1999: 23). Nosotros no vamos a hablar de estructura cuasi federal, si no más bien cabría hablar de relaciones intergubernamentales pues así incluimos a los gobiernos bcales<sup>7</sup>. La configuración de nuestro país como plural y la idea del consenso constitucional impregnan todo el Título VIII de la CE. La instauración del Estado de las Autonomías fue la denominada primera descentralización, hoy estamos en la segunda, con la necesidad de que a través del Pacto Local se cedan competencias reales a las entidades locales.

La escasa claridad de nuestro texto constitucional y por ende 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)<sup>8</sup>. 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 CCAA tienen las competencias reconocidas en los listados de los artículos 148 (con carácter potestativo para las CCAA) 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. La descentralización también reconoce los hechos diferenciadores sin romper las estructuras clásicas del Estado y su integridad territorial.

---

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> 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 PEREIRA, J. Y OLVERA PORCEL, F. (2000).

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)<sup>9</sup>. Y es que una de las características de nuestro sistema de RIG es que existe una marcada provisionalidad e incertidumbre o una “escasa institucionalización de las mismas” (Aja, E., 2003: 45). En la cultura política española no se han interiorizado la coexistencia de instancias políticas regidas por distintos 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, sirvan como ejemplo las conferencias sectoriales. En los campos de la *public policy* aún novedosos, estos caracteres se muestran con más virulencia, los intentos de control son más claros, aunque se intentan esconder tras términos como coordinación y cooperación<sup>10</sup>.

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 política de COD.

---

<sup>9</sup> En este mismo sentido, GYFORD, J. 1986.

<sup>10</sup> Para más información, véase: Capítulo 5



Otra consecuencia de la descentralización es que las diferencias en la centralización del Estado producen diferencias en la estructura de las oportunidades de cara a los movimientos sociales, los cuales como anticipamos de las conclusiones del próximo capítulo 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. Pero siguen siendo muchos los interrogantes planteados, ¿qué participación? ¿quién participa? ¿cómo lo hace? ¿para qué? ¿qué prerrogativas y límites posee dicha participación? La respuesta a dichos interrogantes serán analizado en las líneas siguientes. Pero para ello, nos centraremos antes en la configuración de nuestro sistema local.

### **2.3.1. El gobierno local**

Al margen, de unas entidades locales que apenas requieren el interés de políticos, administrativistas o investigadores, la descentralización y la importancia del nivel local es hoy evidente a nivel mundial. El Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 2002 establecía *“en el plano... de profundización de la democracia exige concentrarse en el fortalecimiento de las instituciones estatales democráticas... llevar a cabo políticas y prácticas... a fin de descentralizar el poder a nivel local”* (PNUD, 2002b). También desde el Banco Mundial se ha apostado en los últimos tiempos por una política promunicipalista, especialmente a partir de 1997 (Rodríguez Gil, 1993). Ello

permite que en el panorama actual coexistan la globalización y la localización, principios opuestos entre sí pero unidos a través de principios de subsidiariedad. Esto ha llevado a los entes locales a intentar ser más autónomos en sus decisiones, aunque es cierto que al compartir un mismo ambiente nacional, tienen un esquema legal común a todos ellos, puesto que no podemos olvidarnos del hecho de que el gobierno local forma parte de un sistema de gobierno y que por lo tanto, a pesar de todo, tiene sus límites (Stewart, 1983). En España, el gobierno local ocupa una posición que podemos denominar de “incierta” en nuestro sistema político. El principal problema estriba en la autonomía que le concede la Constitución Española. El art. 137 la delimita pero la ambigüedad ha hecho, nuevamente necesario, el concurso del Tribunal Constitucional. En primer lugar, no posee, frente a la autonomía de las CCAA, potestad legislativa. Por lo tanto, se asemeja a una descentralización más administrativa que local. Igualmente aparece claramente que la legislación nacional y autonómica la limitan y por lo tanto, se establece una relación jerárquica entre los entes locales y las administraciones superiores. Por eso ha sido importante la labor de delimitación competencial del Tribunal Constitucional en aras de preservar dicha autonomía local.

Partiendo de esta perspectiva, el sistema local en España posee una serie de rasgos definitorios, como puede ser el elevado número de municipios (producto de una identidad fuerte y marcada que impide la desaparición o agrupación), y unido a ello, el minifundismo político y la heterogeneidad del mapa municipal (Alba, 1997). El minifundismo es una característica autóctona, que plantea problemas de escasez de recursos con los que hacer frente al desarrollo de las más elementales y típicas políticas locales (construcción de colectores y darros, recogida de basura, limpieza urbana, etc.). En cuanto a la heterogeneidad, mientras los municipios pequeños deben hacer frente a la ejecución de políticas propias creando un entramado de redes con otros entes locales (diputaciones, creaciones de áreas metropolitanas, comarcas, etc.), en las municipalidades grandes la administración es casi tan extensa y compleja como en las entidades superiores.

Toda esta caracterización conlleva a que en la actualidad el municipio español se vea con grandes dificultades a las que hacer frente, que pueden resumirse en dos: el grave déficit fiscal y la imposibilidad de ampliación de competencias propias, por las cuestiones aludidas anteriormente. Esto último provoca desencuentros constantes. Por una parte, la ciudadanía siempre acude ante sus problemas a la administración más cercana, esto es, la local, haciendo vigente el principio de subsidiariedad, pero ésta no posee competencias destacadas, pues desde la transición española ha tenido que hacer frente a un doble centralismo: el del Estado Central y el de las nuevas instituciones surgidas a partir de estos momentos, las comunidades autónomas (Aja, E., 2003).

La Constitución Española establece en sus artículos 137 y 140 la autonomía de los entes locales, pero lo cierto es que dicha autonomía no es equiparable a la de las regiones autónomas. La legislación básica a la que se ve sometida el ámbito local incluye la legislación estatal en la materia, recogida principalmente en la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local 7/1985. Al margen de esta normativa general, las corporaciones locales se ven sujetas también a la posible normativa autonómica que verse sobre ellas.

Lo explicitado hasta estos momentos, nos lleva, por tanto a observar cómo en el municipio se busca una libertad no conseguida por falta de capacidad real, esto es, por no contar con los suficientes recursos; su margen de maniobra, es por tanto, escaso. Es por ello, que desde los distintos gobiernos locales surgen iniciativas con el fin de revertir esta situación, impulsadas por instituciones como la Federación Española de Municipios y Provincias y los distintos consorcios de municipios y ciudades, en especial las más habitadas.

Todo esto, considerando que dentro del término entes locales encontramos tres entidades diferenciadas: municipios (ayuntamientos), provincias (diputaciones) e islas (cabildos o consejos insulares). Junto a ellas se encuentran otras entidades potestativas, unas de menor tamaño que el municipio como las pedanías o las aldeas y otras superiores como las áreas

metropolitanas, las comarcas, etc. Cada una de dichas instituciones con caracteres propios y diferenciados.

De entre todas estas instituciones el papel más destacado es para los ayuntamientos pero no podemos obviar la labor desempeñada por otros entes locales de base provincial como son las diputaciones, cabildos o consejos insulares. A pesar de ser éstas símbolo de polémica, pues se vinculan con el sistema autoritario impuesto entre 1939 y 1975, y de que en más de una ocasión ha sido objeto de debates políticos al más alto nivel para su abolición, lo cierto es que hoy en día persisten en el entramado territorial en nuestro país (Pérez Pérez, 2005). La Diputación ostenta hoy en día un doble papel, por una parte, es el gobierno y administración de la provincia y, por otra parte, coordina a los municipios en su ámbito provincial<sup>11</sup>.

En España, por tanto, la institución y administración más próxima al ciudadano, los ayuntamientos, es la que hace más efectivo el principio de subsidiariedad y de participación, es la mejor valorada, aunque se dan los índices más bajos de participación electoral. La importancia del nivel local es evidente también en otros países. Pero en lo que se refiere a nuestro Estado y con la intención de dejar marcado claramente dicho ánimo podemos destacar dos de las macro-encuestas sobre el interés por el mundo municipal. Las dos más destacadas son las de Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE) y las del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Con carácter general podemos decir que como muestra la gráfica siguiente el interés por el ámbito local sólo se ve superado por el nacional a lo largo del tiempo. El interés por las noticias e informaciones locales despiertan el mismo o superior interés al resto de los ámbitos.

---

<sup>11</sup> En este sentido, la Diputación de Jaén ha intentado hacer uso de dichas capacidad para coordinar a los gobiernos locales de su territorio en materia de cooperación al desarrollo. La iniciativa si bien la podemos considerar singular y excepcionalmente positiva no ha surtido los efectos deseados, puesto que ningún municipio intervino en dicho Fondo. Para más información véase Capítulo 6.

**Tabla nº 1: Grado de interés por las noticias / informaciones**

	Localidad	Autonomía	España	Relaciones Exteriores	Otros Países
Muy interesados	26,1	22,6	22,6	11,2	10,4
Bastante interesados	36,8	36,9	35,6	28,1	28
Interesados	26,1	27,5	28,9	32,9	33,2
Poco	8,4	10	10,7	21,5	21,5
Nada	2,6	2,6	1,9	6	5,8
NS/NC	0,1	0,4	0,3	0,4	1

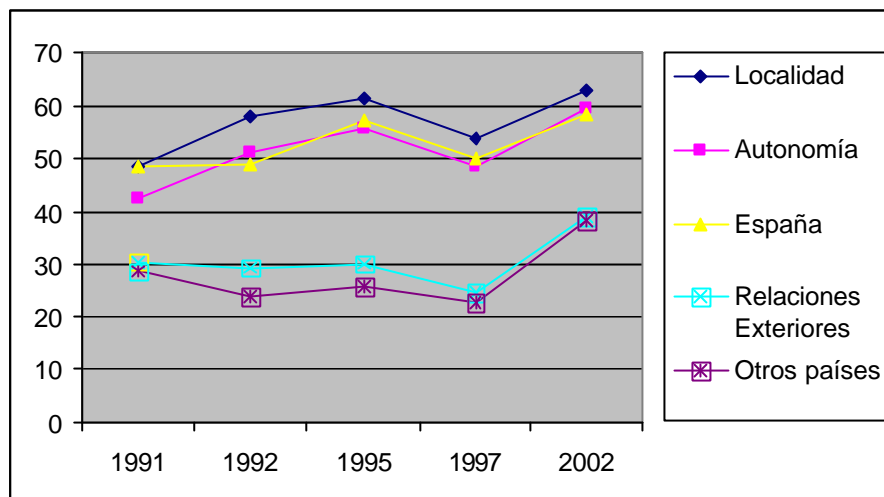
Datos de 2002  
Fuente: INCIPE 2003.

**Tabla nº 2: Evolución del porcentaje de población muy o bastante interesada por las noticias**

	1991	1992	1995	1997	2002
Localidad	48,7	58,1	61,5	53,9	62,9
Autonomía	42,7	51,1	55,6	48,6	59,5
España	48,5	48,8	57,2	50,1	58,2
Relaciones de España con otros países	30,5	29,3	30,0	24,5	39,3
Otros países	28,7	23,6	25,5	22,5	38,4

Fuente: INCIPE 2003.

**Grafico nº 1: Evolución del grado de interés por las noticias  
(población general muy o bastante interesada)**



Fuente: INCIPE 2003.

Tal y como muestran las tablas precedentes el porcentaje de población muy o bastante interesada por las noticias locales ha aumentado a lo largo del tiempo. Aunque los porcentajes varían cuando la pregunta se refiere al interés por los ámbitos y el que más interesa es el nacional seguido por el local.

Las encuestas del CIS ahondan en esta tendencia. Así, el estudio nº 30 sobre cooperación internacional destacaba que los temas relacionados con política exterior le interesaban menos; siendo los que más atraían su atención los de política local.

**Tabla nº 3: Porcentaje de población muy o bastante interesada por la política**

	Mas	Igual	Menos	NS/NC
Nacional	9,7	42,4	45	4,7
Autonómica	13,2	37,2	46,9	6,4
Local	14,9	33,4	48,9	6,4

Fuente: CIS Estudio nº 30. Febrero 2002.

### 2.3.2. Políticas públicas locales

Las políticas públicas se encuentran en un proceso de conceder mayor protagonismo a los entes locales. Hoy en día el principio de subsidiariedad juega un papel fundamental para ampliar dicha autonomía local. Tal y como establece Aguilar Villanueva “...ahora se reivindican las comunidades locales, las políticas específicas ajustadas a diversas circunstancias, y la desagregación de los intereses públicos en los diversos niveles del gobierno). Hay que buscar nuevos equilibrios entre el estado necesario y la sociedad autónoma. A su vez, la complejidad, escala y variabilidad de los asuntos públicos requieren de nuevas técnicas y teorías” (Aguilar Villanueva, 1996b: 17).

En nuestro país y en relación a las políticas locales, éstas se han dado en dos etapas claramente delimitadas. La década de los ochenta, podemos describirla como la de la acción interna, del municipio clásico, prestador de servicios, de una perspectiva gerencialista. El proceso llevado a cabo entre 1975 y 1980 en nuestro país supuso una renovación y modernización de las estructuras organizativas y administrativas vigentes. La cuestión fundamental va a ser que durante esos primeros años de la década de los ochenta el principal reto a cubrir era la superación de antiguos déficits, por lo que no es de extrañar la intensa actividad que en aquellos años desempeñaron los ayuntamientos españoles. Las principales cuestiones a cubrir fueron los aspectos más básicos de la vida cotidiana: asfaltado de calles, construcción de colegios, etc. (Brugué y Gomá, 1998). Fueron años de una fuerte política de inversión en aspectos básicos y servicios complementarios, que sólo encontraron como límite la incipiente crisis económica y los déficits anteriores. La visión final era que la planificación a largo plazo era escasa o inexistente y lo principal era una visión gerencialista del ámbito local. Con los noventa, España entra en una fase de modernización, crecimiento económico y elevación de la calidad de vida de los españoles, y la llegada de la perspectiva estratégica en la que la profesionalización y el largo plazo están presentes (la agenda local 21, los planes estratégicos de las ciudades, etc.) –

Font, N. y Subirats, J. 2000-. En estos momentos, el municipio se empieza a abrir a otros actores y entran en él los principios de la nueva gestión pública para hacer frente a las nuevas demandas de la población, cada vez más centradas en aspectos económicos y de bienestar social. Al mismo tiempo, las reivindicaciones ciudadanas hacia el ámbito local no sólo aumentan en sentido cuantitativo si no también cualitativo, orientadas por valores postmaterialistas. Las políticas locales se multiplican cuantitativa y cualitativamente, extendiéndose hacia sectores nuevos, hacia el exterior... no son políticas universales ni homogéneas, si no que dependen de cada territorio y de las características de la población que las habita (Vallés, 2000: 292). Por tanto, podemos afirmar que el municipio va abandonando poco a poco su carácter subordinado, dependiente y meramente gestor de las instituciones políticas municipales. En este sentido, Pérez Pérez, M. L. considera que “... hoy podemos constatar que muchas de las de las políticas que deben ponerse en marcha en el espacio local, como las medioambientales, las de sostenibilidad, de inmigración, etcétera, están determinadas y afectan a ámbitos no sólo nacionales sino internacionales” (Pérez Pérez, 2005: 7).

Tal y como destaca J. Subirats (1992: 25), una de las características del sistema local es su inclinación a “*la provisión de servicios... más centrado en el “consumo” que en la “producción”, y esa orientación al gasto provoca que su relación con el resto del sistema sea de dependencia financiera*”. Otra característica es que el mundo de lo local se encuentra más abierto a la presión de los diversos intereses que un centro mucho más alejado de los ciudadanos; la presión, por tanto, es mucho más acusada en el nivel local, el cual es incapaz de hacer frente a todas esas peticiones. Sin embargo, en la búsqueda de la legitimación en las mismas, acude a fórmulas como la privatización de los servicios, desmontándose poco a poco el Estado del Bienestar tal y como se caracterizó y se entendió en su momento y siendo, por tanto, uno de los soportes sobre los que se hace realidad ese “otro” estado social que se quiere constituir hoy en día (Peters, 1996)



Pero el nivel local debe ser consciente de su gran arma, y es su cercanía a la ciudadanía. Nadie conoce mejor lo que quieren los ciudadanos que los ayuntamientos, que deben, no solamente prestar servicios sino también ser conscientes de su labor de intermediación frente a los poderes superiores, de canal de articulación las demandas y necesidades de una ciudadanía que a pesar de tener en teoría más canales que nunca de acceso al poder (consejos consultivos, presupuestos participativos, referendos...) está más lejos de ese poder que nunca (especialmente tras la importancia creciente de la Unión Europea en la legislación nacional) (Font, J, 2001).

Por lo tanto, podemos decir, que los entes locales se caracterizan por un servicio de carácter diario, cotidiano y básico, en el que la democracia se hace realidad y se vive día a día a través de las diversas vías de participación ciudadana (Pérez Pérez, M. L., 2001). Una participación que ya ha sido objeto de controversias, pues algunas consideran como principio antagónico al de la eficiencia. Huyendo de la vieja dicotomía entre participación y eficacia, debemos apostar por la *complementariedad entre participación y eficiencia... Participar no es, en principio, ni bueno ni malo, aunque todos estamos de acuerdo en que la simple ampliación de los espacios de participación ya tienen un valor en sí mismo. Cada vez parece más necesario asumir que, si no se amplía la base de consenso social de muchas instituciones representativas irá en aumento...*” (Font, 2001: 35).

Es en el gobierno y el ámbito local en el que las interrelaciones con los diversos actores y redes se hacen más intensas. Desde esta perspectiva se ahonda en la necesidad de la participación ciudadana y de la democracia participativa. La búsqueda de alianzas y colaboración con la sociedad civil es un rasgo característico de este nuevo gobierno municipal (Brugué y Gomá, 1998) que se acentúa en la política objeto de estudio. En el ámbito local por esa misma cercanía a la ciudadanía el imperativo de legitimidad con los administrados es particularmente fuerte (Meny y Thoenig, 1992). La intervención de actores exteriores se produce tanto en la fase de definición del problema como en la de ejecución, en este sentido, el fin es lograr una colaboración sin la cual sería imposible implementar cualquier programa de

gobierno. Aparece, por tanto, una nueva legitimidad basada en la participación ciudadana.

Se habla entonces del gobierno relacional, orientado al ejercicio de la influencia y de la capacidad de animación que el gobierno local puede desarrollar sobre otros actores que se sitúan en su territorio (Brugué y Gomá, 1998). En este sentido, Goss (2001: 11) describe el concepto en los siguientes términos: "*... el término 'local governance' describe una nueva y emergente forma de tomar decisiones en el nivel local que se desarrolla a través de diferentes relaciones, tanto entre agencias públicas como entre éstas y los ciudadanos*".

El paso del Estado intervencionista al Estado relacional, llevaría implícito la asunción de los principios de la gestión privada, la privatización de servicios, etc. Sería en el ámbito local en el que se estarían produciendo y notando en mayor medida todos estos elementos, pues éste ha sido el ámbito de la gestión por excelencia. Gestión entendida como enfoque dirigido a la mejora de la acción gubernamental (Brugué y Subirats, 1996)<sup>12</sup>. Los nuevos estándares y principios sobre los que se basa la gestión administrativa derivados del ámbito privado, han traído consigo: flexibilización, contratación externa, búsqueda de la eficiencia, evaluaciones por objetivos, etc. En los servicios sociales, ha sido fundamental el papel de las organizaciones externas a la propia administración pública pero en la cooperación al desarrollo no se han limitado a la ejecución de programas públicos si no que, tal y como se desarrollará a lo largo de esta investigación, han intervenido en todas las fases de la política pública, con una serie de consecuencias, no todas ellas positivas. En el ámbito local y en el área que nos ocupa, la cuestión principal ha sido la importancia de los acuerdos con las ONGDs.

La pluralidad de actores y la participación de los mismos en los procesos de toma de decisiones cuestionan la propia legitimidad del Estado-Nación pues

---

<sup>12</sup> La Real Academia de la Lengua dice que "Gestión" es la acción o efecto de administrar y que "Administrar" es Graduar o dosificar el uso de algo, para obtener mayor rendimiento de ello o para que produzca mejor efecto (Diccionario de Lengua Española: [www.rae.es](http://www.rae.es)).

éste pasa a ser un actor más del proceso en la definición del interés general. Los efectos de la no prestación gubernamental de los servicios provoca dos problemas: el control y la calidad de los servicios. Al fin y al cabo, supone una privatización, y una pérdida de control por parte de la ciudadanía. Al mismo tiempo, supone despojar al nivel local de competencias que asumen actores externos, perdiendo poder en aras de instancias externas. Aunque como aspecto positivo, la nueva relación colaboradora entre la administración y la sociedad civil permite una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones en las tareas prestacionales.

Todas estas exigencias de transparencia, de participación y de responsabilidad han fortalecido las estructuras democráticas no sólo del sistema político, sino también, de los sistemas administrativos, de tal manera que al final el *cómo* (la forma de gestionar) acaba definiendo el *qué* (el modelo de Estado) –Ramió, 2001-. Siguiendo a Clarke y Newman (1999) podemos decir que este “Estado Managerial” pretende transformar problemas de carácter político, económico, social y organizativo en meras cuestiones que pueden ser resueltas a través de la gestión, de esta manera se produce una redefinición total del Estado y de la sociedad y de sus relaciones, que afecta al poder y la responsabilidad.

Sin embargo, debemos ser cautelosos con lo qué es y significa la descentralización, las numerosas virtudes que se achacan a los entes locales puede hacernos confiar en demasía en los objetivos que puede conseguir un mero principio de organización administrativa.

### **2.3.3. La participación ciudadana y el ámbito local**

A continuación vamos a centrarnos en la participación local. Nos interesa el estudio de la misma puesto que la COD se concibió como una política donde éste era uno de los principios claves. Participación de las sociedades del Norte pero también del Sur, como elemento configurador de un enfoque distinto en la política de cooperación al desarrollo. En el Norte supone la implicación real de la ciudadanía en las acciones de su gobierno y permite la

sensibilización de la misma<sup>13</sup>. En el Sur, supone la apropiación por sus ciudadanos de los proyectos y acciones de desarrollo, lo que se ha dado en denominar “empoderamiento”<sup>14</sup>.

El ámbito local juega un papel fundamental en hacer realidad la constitución de una ciudadanía que ejerza realmente sus poderes, en hacer realidad la democracia. Hoy eso no es una utopía, el ciudadano, por ejemplo, decide sobre los presupuestos o participa en consejos municipales.

Pero ¿qué debemos entender por participación? Vamos a entender por participación ciudadana el conjunto de fenómenos y procesos por los que los miembros de una comunidad local toman parte en los asuntos colectivos o en la cosa pública<sup>15</sup> (Brugué, Font y Gomá, 2005).

Desde el punto de vista académico se han establecido diversas clasificaciones sobre la participación. Una de las más conocidas es la de Gyford (1991), quien distingue tres derechos de los participantes que identifican tres estadios o niveles diferentes de participación: derecho a ser informado, derecho a ser consultado y derecho a decidir y gestionar o tomar parte.

John Stuart Mill se refería a los municipios como escuelas de ciudadanía, como espacios de proximidad entre los gobernantes y los gobernados, y como una forma de dispersar el poder político sobre el territorio (Brugué, Q., Font y Gomá, 2005). Desde esta perspectiva los gobiernos locales no aparecerían descritos como meros gestores eficientes de los escasos

---

<sup>13</sup> Sobre la importancia de la democracia participativa en la COD puede leerse: Palacios Córdoba, M. M., 2005.

<sup>14</sup> Por “empoderamiento” entendemos el fortalecimiento de la capacidad de iniciativa y ejercicio del poder de las poblaciones (SERRANO OÑATE, 2000: 79). Dicho término está ligado con la participación de las sociedades del Sur (enfoque participativo) en la cooperación al desarrollo. También podemos considerarlo como el proceso por el cual las personas fortalecen sus capacidades, confianza, visión y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven (MURGUIALDAY, PÉREZ DE ARMIÑO y EIZAGIRRE, 2000).

<sup>15</sup> El Diccionario de la Lengua Española recoge además de esta acepción, la siguiente: “Recibir una parte de algo”; “Compartir, tener las mismas ideas, opiniones, etc., que otra persona”; “Dar parte, noticiar, comunicar” (www.rae.es).

recursos disponibles, sino que se daría énfasis al gobierno local sobre la administración (tradición francesa). Para ello deben darse una serie de elementos y caracteres que posibiliten la participación real de los ciudadanos. La participación y la creación de espacios abiertos a la información, opinión y decisión de los ciudadanos están siendo construidos en el ámbito local, y ello debido a que *“...una escala de gobierno menor facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que abre la puerta al diálogo y la interacción cara a cara”* (Font, 2001: 15). En este sentido, *“En España la descentralización municipal y la participación ciudadana se han planteado como exigencias ineludibles y se han convertido en objetivos inmediatos para los nuevos ayuntamientos”* (Borja, J., 1987: 131).

Como ya se ha mencionado, junto a ello mucho más recientemente se tiende a perfilar un nuevo modo de entender las relaciones en el ámbito local y de un municipio meramente prestador de servicios, eficientista y del bienestar se pasa a otro eminentemente relacional para hablar en la actualidad de la *“governance local”* (Brugué y Vallés, 2005) Junto a la función que tiene la participación para los gobernantes hay que añadir la disponibilidad de colaboradores, la legitimidad política, la mejora de las decisiones y el fortalecimiento del capital social (Brugué y Gallego, 2001: 45).

La participación aparece como elemento a través del cual democratizar la Administración pública, en la medida en que *“mejora a la propia democracia, aumenta la eficiencia y la eficacia administrativa (creciente voluntad de delegar, externalizar o compartir actividades con el conjunto de actores de la sociedad civil... las limitaciones económicas han propiciado esta novedosa actitud, ya que pueden representar un ahorro importante –crisis fiscal - ... también la creciente sofisticación de los servicios públicos...) y mejora el rendimiento institucional a través de la potenciación del capital social... La participación de los ciudadanos en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas puede contribuir a la creación de capital social”* (Brugué y Gallego, 2001: 51).

Desde el ámbito de la cooperación al desarrollo la participación puede entenderse de dos maneras: como un medio para conseguir mejores resultados y mayor eficiencia en los proyectos, o bien como un fin en sí mismo. Como un medio, la participación permite contar con la población local lo que consigue abaratar costes, contar con su apoyo y garantizar la sostenibilidad del proceso. Si se considera un fin, se establece como *“una de las condiciones para alcanzar una democracia plena, así como el denominado desarrollo humano. Se trata en definitiva de un proceso de empoderamiento, que mejore las capacidades y el estatus de los vulnerables, y que les dote de un mayor grado de control e influencia sobre los recursos y los procesos políticos”* (Murguialday, Pérez de Armiño y Eizaguirre, 2000: 222).

En el Norte, que es el objeto de nuestra investigación y dentro de los diversos instrumentos de participación ciudadana, el que despierta mayor interés para nuestra investigación son los Consejos consultivos. Entendidos éstos como plataformas de interlocución de los equipos de gobierno con el tejido asociativo de cada sector y/o territorio del municipio (Gomá y Font, 2001). La creación de estos consejos supone la institucionalización de las relaciones entre el gobierno local y la sociedad civil. Dentro de los Consejos éstos pueden variar en composición, funciones, tipos, etc. Gomá y Font, consideran que son tres los rasgos característicos de dichos consejos: se observa una fuerte concentración en el ámbito de las políticas sociales y culturales y desde mediados de los años noventa, empiezan a aparecer Consejos referidos a temáticas transversales emergentes como la cooperación al desarrollo, la inmigración o la sostenibilidad. Su capacidad de influencia es limitada pues raramente poseen una incidencia directa en el diseño de los programas municipales, mientras que la gran mayoría se limitan a tareas consultivas y deliberativas. Desde el punto de vista de los responsables municipales, se perciben, por tanto, como espacio de información y legitimación de políticas ya definidas previamente, debido a que las relaciones tratan de ser de carácter consensual. Unas relaciones que, por lo demás, no se dan en términos de igualdad: por un lado, porque únicamente los segundos tienen poder y responsabilidad decisional y, por otro lado, porque las primeras se encuentran con importantes limitaciones en términos

de recursos, conocimientos y tiempo para el trabajo. Estos consejos presentan una serie de puntos débiles y fuertes:

\_ Puntos débiles:

- o Los gobernantes sólo cederán espacios a instrumentos participativos que crean poder controlar y de los que, por tanto, pueda esperarse colaboración activa o pasiva en la tarea de mantener el apoyo electoral de los ciudadanos. El gobierno local puede formalizar la creación del Consejo pero, en definitiva, no tiene una voluntad política de impulsar su funcionamiento (Font, 2001);
- o Dificultad para hallar interlocutores representativos (Font, 2001);
- o El sector asociativo: diferencia entre el esfuerzo participativo (muy alto) y el grado de incidencia real conseguida (muy bajo); estructuras asociativas poco consolidadas.
- o Problema de la representatividad de los participantes.

\_ Puntos fuertes:

- o Para el gobierno la participación refuerza el consenso y legitimación social de las políticas;
- o El sector asociativo abre canales de incidencia política directa.

Las ONGDs, por tanto, son las que deben dejar oír su voz a través de los Consejos Estatales, Autonómicos y Municipales de cooperación al desarrollo. Según la clasificación de Brugué, Font y Gomá (2005) acerca de los criterios para distinguir distintos tipos de clasificación podemos distinguir: la base de la participación y la fase del proceso de actuación pública local en la que incide la experiencia participativa. También podemos incluir el modelo consultivo y el modelo de concertación. En el primer caso los ayuntamientos optan por descentralizarse y crear unos Consejos dominados por el propio equipo de gobierno y completados con la presencia de las entidades, mientras que en el segundo caso el ayuntamiento crea unos órganos territoriales o sectoriales paritarios, donde el equipo de gobierno y las entidades se encuentran en un

mismo nivel. (Brugué y Vallès, 2005). La tipología que establece a continuación nos sirve para intentar observar cuál de las categorías descritas constituye el elemento a través del cual se lleva a cabo en esta específica política. Los consejos municipales son la forma de acceso institucionalizado de participación en los temas de cooperación al desarrollo. Aunque tal y como ahondaremos a lo largo de la investigación, existen otros mecanismos, propios de un estilo de gobierno informal que permiten y dan de hecho mayor cabida a dicha participación.

Estas relaciones de carácter informal, propias de ayuntamientos poco planificadores de sus políticas de cooperación y que hoy subsisten en algunos de ellos, aunque en la mayoría sólo se dieron en los momentos iniciales de las políticas. En las formas institucionalizadas, los Consejos de cooperación permiten el acceso a los mismos como organismos de consulta a las asociaciones u ONGDs de la provincia / región.

Por lo tanto, nos encontraríamos con un organismo de base asociativa, permitiéndose la invitación a expertos sobre el tema con voz pero sin voto; pero debido a las restricciones de esta última opción y a que muchos municipios no cuentan con participación individual, podríamos hablar de participación asociativa y no mixta. La fórmula es sectorial y temática. Y la fase en la que se produce la participación es el diseño – toma de decisiones. En los momentos de inicio de la política, la participación también se producía en el diagnóstico-formación de la agenda. Y como ya hemos destacado las ONGDs participan en la gestión de los servicios pero no ya a través de los Consejos. Sin embargo, siendo un elemento fundamental en la COD, la participación no ha sido lo que se pretendía. Ha caído, junto a la cooperación descentralizada, en las mismas inercias que el resto de la cooperación. Parece otra oportunidad perdida; es por esta razón por la que no dedicamos más espacio a este principio. Si bien nos parece importante cómo se pretendía que fuese y funcionase la COD, más importante es cómo funciona realmente; el principio de democracia participativa sólo alcanza su máxima virtualidad en municipios como Córdoba, que son una selecta minoría dentro del ámbito nacional.



Respecto a la participación de las ONGDs debemos tener en cuenta que *“El principal riesgo de las estrategias de negociación tiene que ver con la cooptación e instrumentalización”* (Serrano Oñate, 2002: 81). En este mismo sentido, Navarro asegura que el gobierno local sólo cederá participación en la medida en que ésta le sea útil y pueda controlarla, tal y como ya se ha destacado anteriormente (Font, 2001).

## **2.4. Las relaciones entre actores en las políticas públicas**

Somos conscientes de que debemos prestar especial atención al hecho de la política pública puede emanar de uno o varios actores públicos (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. 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. Junto a los actores gubernamentales, los externos al juego político, en este caso los no gubernamentales, también tienen un papel muy destacado. Cada día son más las políticas ejecutadas por organizaciones del denominado tercer sector, especialmente las políticas sociales. En la cooperación al desarrollo, la presencia de las ONGDs es aún más destacada si cabe, puesto que no se limitan a gestionar los recursos públicos si no que, tal y como se expondrá en las siguiente líneas, también participan en la elaboración y diseño de los proyectos de desarrollo.

### **2.4.1. Las relaciones intergubernamentales**

El concepto de relaciones intergubernamentales (en adelante RIG) 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 entres las unidades gubernamentales de todos tipos 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-nacionales. 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. Desde esa perspectiva varios autores han señalado que los gobiernos locales en España caracteriza el *policy style* de nuestra política multinivel (Gomá y Subirats, 1999 y Vallés, 2000).

Para nosotros tiene especial interés ahondar en las interacciones entre los distintos riveles de gobierno, aunque somos conscientes de la importancia que debe darse al tercer sector en este ámbito. Y especialmente nos interesan las RIG estudiadas desde el análisis de políticas públicas, observando y examinando las interrelaciones entre los actores en las distintas fases. La necesidad de interacción es constante y ninguna entidad territorial suele poseer todas las claves y capacidades del proceso. La importancia del factor humano y del papel desempeñado por los funcionarios es fundamental.

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:

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

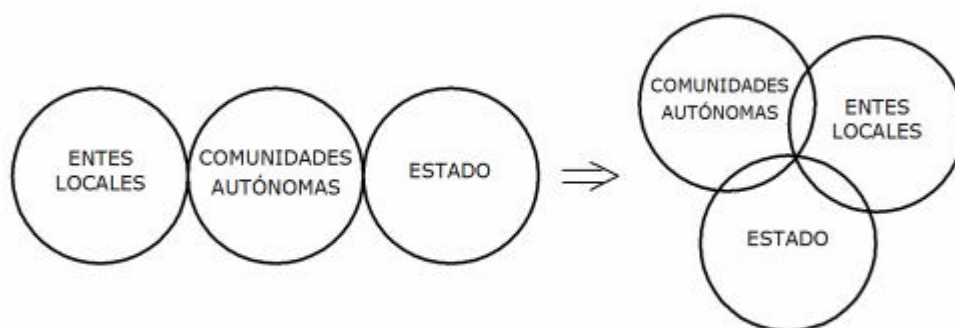
Desde esta perspectiva se hablaría, por tanto de tres modelos:

- \_ 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 los EELL tendrían un ámbito de actuación independiente bastante menos amplio que el que correspondería a CCAA y Estado central. Debemos distinguir, en ese supuesto las relaciones entre comunidades autónomas y Estado central y las mantenidas con el ámbito local. Ya ha sido puesto de manifiesto el distinto signo de la autonomía local y autonómica. 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.

Debido a que en este capítulo únicamente apuntamos los elementos más destacados del enfoque metodológico y que el mismo se verá ampliado a lo largo de toda la investigación, las pautas seguidas en la política de cooperación al desarrollo serán analizadas en el capítulo 5.

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



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

En este sentido, el análisis de las relaciones intergubernamentales en el caso de una política pública concreta exige atender a diversos aspectos empezando por el marco legal. La legislación vigente determina el ámbito de actuación de los gobiernos al establecer lo que éstos pueden o no pueden hacer, así como las circunstancias en que se desenvuelven sus actividades, lo cual es tratado en mayor profundidad en el capítulo siguiente.

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. Determinar qué tipo de relaciones se dan entre los tres niveles de gobierno, nos permitirá poner de relieve los principios y proyectos comunes; Para ello se analizarán, en primer lugar, los aspectos formales, marco legal, relaciones en órganos e instituciones existentes; en segundo lugar, los foros de encuentro creados *ad hoc* y los contactos informales entre los tres niveles. 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).

Todo lo anterior nos permite concretar en que, por un lado, tenemos los foros de encuentro creados *ad hoc* para permitir un encuentro y coordinación y propiciar un marco de entendimiento entre los diferentes niveles, pero además necesitaríamos conocer los contactos informales que nos mostrarán más precisamente las relaciones y el comportamiento entre el personal que trabaja en política de cooperación internacional. El primero de los aspectos será analizado en profundidad, el segundo será estudiado, dadas las limitaciones de esta investigación, en el estudio de caso.

La creación de nuevas instancias territoriales ha permitido que nuevos centros de poder hagan frente a la incapacidad del Estado para satisfacer el aumento cuantitativo y cualitativo de las demandas sociales. Éstas son satisfechas ahora por otros niveles de gobierno y por el actor privado. En España los centros de poder se han multiplicado bajo el denominado Estado de las Autonomías, y ello ha obligado al mantenimiento de constantes

relaciones más o menos conflictivas entre las estructuras territoriales, y a la creación de organismos de cooperación. Y es que en los Estados federales o fuertemente descentralizados existe un alto grado de dificultad para controlar eficazmente las políticas, sobre todo, si éstas se basan en la negociación y no en unas relaciones jerárquicas (Wright, 1997: 413). A este problema debemos añadir una dificultad más cuando en la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas intervienen entidades privadas o asociaciones con carácter no lucrativo. En este panorama es en el que se mueven la mayoría de las políticas públicas en España, pues rara vez un ente territorial posee todas las competencias en una determinada materia.

Ante esa pluralidad de actores y de organizaciones implicadas en la política pública, se observa la necesidad de la coordinación como un imperativo de funcionamiento administrativo, coordinación de las actuaciones entre organizaciones diferenciadas pero interdependientes. Aunque tal y como se analiza en el capítulo 6 sería más adecuado hablar del principio de cooperación o colaboración interadministrativa, en la medida en que la coordinación supone cierta superioridad del ente coordinador sobre los coordinados.

El análisis de las RIG en cada una de las fases de la política de cooperación descentralizada será objeto de atención preferente en cada uno de los capítulos pertinentes. En primer lugar, nos centramos en el estudio de la entrada en la agenda. Una vez que la política se introduce en la agenda, se debe elaborar, marcar unos principios y objetivos para implementarla. Sin embargo, nos vamos a encontrar, en la mayoría de las ocasiones, sin una política planificada. A este respecto durante mucho tiempo apenas podemos decir que existiera en el Estado español un proceso de toma de decisiones multinivel. La principal razón de ello es la tensión existente entre participación, aportación y dirección de los gobiernos federales en la implantación de políticas intergubernamentales (Moreno Fernández, 1997). Y es que en los procesos de toma de decisiones y de formación de las grandes decisiones estatales la tentación por la imposición de los puntos de vista del Estado Central suele acabar en el desencuentro. 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 EELL y CCAA 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 Planes Anuales de Cooperación Internacional (en adelante PACI), de los datos referidos a la previsión de la ayuda que realizan, así como a la efectivamente realizada. En la medida que el intercambio de información constituye la forma más elemental de coordinación y la premisa sobre la que descansa la coordinación en la planificación, la toma de decisiones y la asignación de recursos, aquellas primeras comunicaciones significarían un ejemplo de buena práctica. Compartir la información aparece como la base para la cooperación en las RIG (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 Mixtas, aunque en general, suele depender del interés y la buena voluntad de las partes. En este aspecto, en la actualidad se intenta avanzar en este sentido. Sobre estos precedentes, es sin duda la Ley 23/1998, de 7 de julio de 1998, de Cooperación Internacional para el Desarrollo la que constituye el punto de ruptura. 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 CCAA y los EELL 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 territoriales<sup>16</sup>, todo ello como fundamento del principio de unidad en la acción exterior del Estado. Sin embargo, la práctica sugiere que esto no siempre sucede así, pues al final las prioridades y objetivos de la COD los marca cada Ayuntamiento o Comunidad Autónoma, de forma que las coincidencias en la definición de las grandes líneas de actuación de cada nivel territorial, antes responden a la mera casualidad que a un proceso de diálogo o de definición conjunta.

Inmediatamente, el citado precepto proclama 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.

Junto a este sustrato normativo general, se ha venido observando una preocupación creciente por las dificultades prácticas que entraña la coordinación. Así, en 2000 se creó la Ponencia de estudio sobre la Cooperación Descentralizada en el seno de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, cuyo Informe final presentado en 2003, subraya el problema de la coordinación como uno de los rasgos distintivos de la cooperación descentralizada española, y establece entre sus

---

<sup>16</sup> 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.



recomendaciones la necesidad de impulsar la coordinación y estrategias homogéneas entre las diversas Administraciones<sup>17</sup>.

Otro órgano que debemos destacar en las relaciones entre niveles de gobierno es la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo, creada por la mencionada Ley 23/1998. Se trata de un órgano de coordinación y concertación entre los diversos agentes de la cooperación. Viene reflejada su creación y sus objetivos en el art. 23 de la Ley de Cooperación, quedando asignada al ejecutivo la regulación y puesta en marcha de esta Comisión. 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. Toda esta información se encuentra ampliamente analizada en los capítulos 3 y 5 de esta investigación.

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. Junto a los mecanismos formales, se hace imprescindible la existencia de una voluntad política y un interés real

---

<sup>17</sup> Como ejemplo de aplicación del principio de cooperación, los trabajos y conclusiones de dicha Ponencia derivan en parte de la comparecencia de los representantes de todos los actores implicados en la cooperación internacional para el desarrollo, incluyendo a los Consejeros o autoridades autonómicas con competencia sobre la materia, varios representantes de la FEMP y de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo, así como el Secretario General de la AECl y el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

en que la colaboración sea operativa y efectiva, y que ello se traduzca en la práctica interadministrativa en reuniones periódicas entre los responsables estatales, autonómicos y locales, de cara a la concertación de las líneas de actuación y al establecimiento de criterios conjuntos. 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 descoordinación.

La problemática principal es que en España, con carácter general, 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 prácticas 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.

#### **2.4.2. El actor no gubernamental**

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. La descentralización política, la globalización, el aumento de las demandas ha llevado consigo un desbordamiento de dicho actor. Las entidades subestatales prestan cada día

más servicios, ello posibilita que la prestación de los mismos se acerque al ciudadano para procurar que la misma sea más eficiente en la medida en que se conoce mejor sus necesidades. Pero junto a la desmembración por una descentralización política y administrativa, el Estado central y el resto de entidades subestatales, también cada vez en menor medida son prestadores directos de los servicios. Al mismo tiempo, la asunción por parte de la Administración Pública de principios hasta estos momentos propios de la esfera privada y de carácter empresarial supone que bajo el paraguas de la Nueva Gestión Pública, los gestores y ejecutores directos sean organizaciones privadas.

La subcontratación provoca pérdida de control por parte de la ciudadanía pues se dispersa tanto la responsabilidad como la rendición de cuentas (Serrano Oñate, 2002: 71). En la cooperación al desarrollo descentralizada, sin embargo, vamos a ver y a profundizar en los capítulos posteriores que el papel del actor no gubernamental no se va a limitar a la ejecución de las acción 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 se va a circunscribir 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. La problemática de la justificación de facturas por parte de las ONGDs será analizada en el capítulo 6.

Sin embargo, el paso del tiempo y la asunción de conocimientos por parte del complejo político – administrativo han 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, deciden si realizar cooperación directa, etc. 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.

Las ONGD's son instituciones de carácter social, independientes y autónomas, con personalidad jurídica propia, que actúan sin fines de lucro y con vocación de proyección internacional. Expresan la voluntad de la sociedad civil, independientemente de la acción de los gobiernos. Están orientadas a promover la acción solidaria con las personas, comunidades y

pueblos, más allá de las fronteras e intereses que acotan la acción gubernamental. La Coordinadora de ONGD de España (CONGDE) ha establecido unos caracteres mínimos para que una institución pueda definirse como ONGD<sup>18</sup>; algo que también hace la Ley de Cooperación al Desarrollo (Ley 23/98), así como las 10 leyes autonómicas hasta ahora promulgadas. También establecen como requisito para ser beneficiarios de algún tipo de ayuda oficial, el estar inscrito en el Registro abierto en la AECI<sup>19</sup>, o en el registro que las CCAA abren con igual finalidad<sup>20</sup>. Y en el caso de las CCAA, tener la sede social o una delegación permanente en la Comunidad Autónoma.

Dentro de estas entidades no gubernamentales deberíamos distinguir dos sujetos o dos tipos de acciones. 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<sup>21</sup>. Al margen de ello, como MS 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 realizan acciones como NMS (Revilla Blanco, 2002: 18). En este sentido, cuando se pide a la sociedad civil su inclusión en los consejos de cooperación, ésta se hace a través de ONGDs o de NMS institucionalizados. En la siguiente fase, los prestadores del servicio

---

<sup>18</sup> Ser una organización estable que dispone de un mínimo de infraestructura; No poseer ánimo de lucro; Trabajar activamente en el campo de la cooperación al desarrollo y la solidaridad internacional; Tener una voluntad de cambio o transformación social; Poseer respaldo y presencia social; Tener independencia; Disponer de recursos humanos, técnicos y económicos; Actuar con mecanismos transparentes y participativos de elección o nombramiento de sus cargos; Ser transparentes en su política, en sus prácticas y en sus presupuestos; Estar basadas y articuladas en torno a los fines de la solidaridad internacional y cooperación.

<sup>19</sup> Aprobado por RD 993/1999, de 11 de junio

<sup>20</sup> Se articula un procedimiento de colaboración entre la AECI y las CCAA a fin de asegurar la comunicación y homologación de datos registrales.

<sup>21</sup> En tal cuestión se ahondará a lo largo del Capítulo 4.

serán las ONGDs; en esta actividad se aleja de los MS. 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 (El actor ha de tener la voluntad de afectar a las políticas públicas) (Real Dato, 2006). Respecto a 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 ONG 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, ya analizado anteriormente, es qué grado de representatividad 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 las ONGDs, a quién representa la

Coordinadora, ¿es representativa de las ONGDs de la provincia?. Aunque para Serrano Oñate: *“Las ONG... basan su actuación... en la legitimidad que les da su trabajo y experiencia”* (Serrano Oñate, 2002: 85).

La cuestión de una descentralización que conlleva privatización de recursos debe observarse ahora desde la perspectiva de la cooperación. 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.

### **2.5. Aproximación al objeto de estudio. Caracteres generales de la cooperación descentralizada y municipalista**

Antes de seguir avanzando nos gustaría realizar de manera breve, una primera aproximación a nuestro objeto de estudio. Ello nos permitirá ir perfilando el mismo, observar sus caracteres más destacados, etc. Y relacionarlo con todas los elementos que se han ido desarrollando hasta estos momentos. De igual manera, nos permitirá ubicar los pormenores de esta política que será desarrollada más ampliamente a partir del capítulo 4.

En la política de cooperación al desarrollo descentralizada se hace explícito el principio de subsidiariedad, se hace más evidente y palpable que el ciudadano actual 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.

Dentro del entramado de la cooperación española se observa en general un patrón de comportamiento similar: todos y cada uno de los niveles de gobierno realiza todas y cada una de las fases de la política pública, es decir, que en la práctica cada uno realiza una política independiente de los demás. La legislación estatal apenas marca unos principios y objetivos generales

sobre prioridades que ni siquiera son seguidos, en la mayoría de las ocasiones, por las entidades subestatales. Esto provoca que una de las problemáticas principales con las que nos enfrentamos es que no existe hoy en día un modelo o diseño común y único de cooperación descentralizada, aunque algunos autores hablan ya de un modelo centrípeto (Palacios Córdoba, 2005), según el cual, algunos y escasos entes locales y las comunidades autónomas apostarían por una cooperación planificada con principios y debates doctrinales; mientras que la gran mayoría se alejarían cada vez más de ese modelo.

Se parte de la idea de que las políticas públicas locales, y ésta no es una excepción, deben ser distintas cada una de ellas y diferenciarse, también de las del Estado central. Pero el principal riesgo es que caiga en los mismos errores que la cooperación bilateral y se mueva por intereses distintos a la solidaridad, si no de promoción interna ante su ciudadanía y de asunción de competencias nuevas hacia el exterior.

Al margen de ello y haciendo un breve recorrido sobre dicha política, la misma surge a partir de 1994 cuando las CCAA y los EELL se unen de manera definitiva al Estado central en su tarea de ayuda y cooperación con los estados del Sur, aunque desde inicio de los ochenta encontramos acciones más o menos esporádicas. Surge de esta manera la cooperación descentralizada. Sin embargo, dicha cooperación pretendía ser algo más que la mera suma de nuevos agentes donantes al proceso de la cooperación. Partía de un enfoque y una concepción diferente de las relaciones Norte – Sur. Para la cooperación oficial descentralizada, 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. Tal y como ya se ha mencionado, se caracteriza por la procedencia de los fondos, por su voluntad de ejecutar proyectos de desarrollo humano en los que la participación popular 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.



A pesar de lo relativamente reciente que es, la cooperación de las administraciones locales, provinciales y regionales ha alcanzado en pocos años un porcentaje dentro de la AOD cercano al 15% de la misma. Hoy en día la propia Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (en adelante, OCDE) a través de su organismo encargado de los temas de cooperación, el Comité de Ayuda al Desarrollo (en adelante, CAD), destaca como uno de los elementos más originales de la cooperación al desarrollo española el nacimiento y la importancia que está alcanzando la Cooperación Descentralizada. Podemos afirmar que España es uno de los Estados en los que el nivel de ayuda de los gobiernos locales y regionales alcanza mayores cotas; y siendo sus retos y limitaciones similares a las que se encuentran el resto de Estados (Informe del CAD de la OCDE 2005)<sup>22</sup>.

A pesar de que la cooperación implementada desde entes descentralizados es una actividad joven y de que no podemos hablar de un modelo español de cooperación descentralizada, sí podemos apreciar algunos caracteres homogeneizadores. Las principales características de la cooperación al desarrollo que se lleva a cabo desde los entes subestatales son la gestión de los recursos a través de ONGDs, la importancia de las relaciones horizontales entre municipios, la escasa estructura organizativa y la falta de conocimientos específicos en esta materia por parte del funcionariado encargado de la misma.

### **Gestión indirecta de los recursos**

La mayor parte de los fondos destinados a cooperación son gestionados de forma indirecta a través de ONGDs. En la actualidad todas las comunidades autónomas, diputaciones y ayuntamientos grandes tienen un mecanismo más o menos elaborado y complejo de subvención a ONGDs, destinando a tal partida el grueso de los recursos presupuestarios de cooperación.

---

<sup>22</sup> En el Informe del CAD de la OCDE mencionado, por "local governments" se entiende que incluye los gobiernos regionales, provinciales y locales.

Entorno al 85% de los fondos de la COD se tramitan indirectamente a través de las subvenciones que las administraciones donantes reparten entre las ONGDs. La implementación suele hacerse a través de ONGDs y rara vez se administra directamente por los municipios o las regiones.

Esta elección tiene sus ventajas e inconvenientes, las primeras es que se rentabilizan las capacidades técnicas y de gestión de las ONGDs, lo que suple las carencias que en ese aspecto tiene la administración donante, como gozar de una estructura estable y adecuada para gestionar proyectos o mayor flexibilidad operativa. Por tanto, se cuenta con la experiencia de este tipo de organizaciones y, además, con su estructura y medios lo que permite abaratar costes en la gestión. Igualmente se evita que puedan tachar la política de los entes donantes como una forma de penetración cultural y económica. De todos modos, las subvenciones a estos organismos no debe implicar, en ningún caso, que las ONGDs se transformen en “brazos ejecutores” de una política ajena puesto que una de las grandes virtudes de la cooperación que canalizan las entidades descentralizadas es, precisamente, su independencia, que les otorga una capacidad de acción diferente a la de las instituciones gubernamentales. Una de las críticas más importantes que se puede hacer es que debemos partir del dato de que las entidades subestatales que prestan ayudas computables como AOD (gestionadas indirectamente a través de convocatorias públicas de subvenciones a ONGDs) generalmente destinan ese dinero a proyectos consistentes en servicios sociales básicos para las colectividades locales del Sur (preferentemente a los sectores de educación y salud). Esta tendencia ha llevado 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. Esta situación suele dispersar en demasía los esfuerzos, puede crear en los países destinatarios una estructura paramunicipal de servicios públicos, con el consiguiente debilitamiento de las ya de por si endeblés estructuras municipales. Otro de los inconvenientes es que, a pesar de que las propias ONGDs cuentan con una nueva fuente de

financiación en la cooperación descentralizada, no se muestran especialmente receptivos hacia la misma y ello por la diversidad de los criterios, requisitos y plazos de cada una de las convocatorias que realizan los entes subestatales<sup>23</sup>. Entre los retos más importantes con los que se enfrenta esta cooperación se encuentra la dispersión de sus acciones que conlleva un leve impacto en su lugar de recepción, y la gran dispersión de fondos (atomización) entre las numerosas ONGDs que se presentan a la convocatoria pública de subvenciones. Es una cooperación muy dispersa, con multitud de agentes que destinan recursos muy limitados, por lo cual el impacto que se logra es limitado, y en la que se hace evidente que son necesarios una serie de mecanismos de coordinación para lograr una eficacia mayor de la ayuda. Esta característica de la cooperación descentralizada nos lleva a afirmar que las Administraciones Públicas descentralizadas se convierten en meros órganos financiadores de la cooperación (tendencia que se intenta revertir).

### **El papel jugado por la sensibilización y la educación para el desarrollo**

Este tipo de cooperación al partir de las instancias políticas más cercanas al ciudadano puede lograr una mayor implicación de la ciudadanía en las acciones de cooperación. Las entidades locales y autonómicas parecen estar en mejor posición para motivar la participación de la sociedad en tareas solidarias, propiciar un mayor conocimiento de sus acciones y respaldar campañas de sensibilización e información.

El Plan Director actual sostiene que *“... la mayor cercanía de los Entes Locales a la ciudadanía los convierte en actores privilegiados para la promoción de la educación para el desarrollo y la sensibilización de la*

---

<sup>23</sup> Hasta tal punto llega la descoordinación en las convocatorias que la CONGDE ha realizado un proyecto, en colaboración con el Instituto Universitario de Cooperación y Desarrollo de la Universidad Complutense, sobre de “Homogeneización de criterios para la Cooperación Descentralizada” (CONGDE, 2000). A través de este proyecto y del estudio que se encuadra dentro de él, la CONGDE ha pretendido sentar unas bases comunes para la convocatoria de subvenciones de cualquier ente local o autonómico, de manera que se clarifiquen las reglas del juego.

*ciudadanía sobre la problemática del desarrollo”* (Plan Director 2005 – 2008: 151).

De acuerdo con esta perspectiva, son numerosos los gobiernos locales y regionales que establecen convocatorias específicas para financiar actividades de educación para el desarrollo y sensibilización; aunque aún el dinero destinado a cooperación dista mucho de ser el “ideal” del 10% de la AOD local.

### **Enfoque menos restringido por cuestiones diplomáticas**

Al ser entes no estatales tienen un mayor ámbito de libertad en sus actuaciones, al margen de intereses políticos. Buen ejemplo de ello es el alto nivel de cooperación que existe con el pueblo saharauí, mayor cuanto menor es la administración donante, así el estado español no dedica apenas fondos, para evitar roces con Marruecos, la Junta de Andalucía lo tiene entre sus prioridades y algunos pueblos tienen hermanamientos.

### **La especialización de la ayuda**

La especialización de la ayuda es muy destacada. Desde la perspectiva de su orientación geográfica, el rasgo más sobresaliente es la destacada concentración regional entorno a América Latina. Dichos niveles aunque comprensibles dadas la limitada experiencia de las administraciones donantes, que motiva su inclinación hacia escenarios más conocidos, debería ser sometida a un proceso de cambio para permitir incluir entre los receptores a los países más pobres. Tanto la distribución geográfica como la sectorial han permanecido constantes en el tiempo, 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.

### **Escasa planificación y estructura organizativa**

Como destaca el CAD, rara vez las actividades de cooperación son resultado de una estrategia de planificación o programación en el mismo o en el sector correspondiente<sup>24</sup> (CAD-OCDE, 2005).

El problema de la escasa planificación, la inexistencia de legislación de un cierto nivel (sólo 10 regiones cuentan con leyes autonómicas), la escasez de recursos humanos y la débil capacitación de los mismos en el área que nos ocupa era una realidad hace apenas unos años. Pero en los últimos tiempos, casi todas las CCAA y bastantes ayuntamientos medianos y grandes intentan revertir esta situación.

### **La importancia de la cooperación directa**

La cooperación directa es la que lleva a cabo por si misma la administración donante, ejecutando y gestionando ella misma el proyecto de cooperación. La cooperación directa tiende a ser una modalidad poco o nada desarrollada por las comunidades autónomas, con excepción de Andalucía que destina alrededor del 45% de su partida presupuestaria a la cooperación que denominan “institucional”. 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. Y eso que las entidades subestatales españolas poseen 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. Así es posible reforzar el papel de los entes locales en su territorio, base para un verdadero desarrollo municipal/regional, y crear de redes de mejora y progreso de la organización, de 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. La

---

<sup>24</sup> “Only rarely do the activities result from strategic planning or country/sector programming. A few members have recently started to elaborate policy papers aiming at better integration of local government contributions within their overall aid programmes”.

implementación suele hacerse a través de ONGDs y rara vez se administra directamente por los municipios o las regiones. A pesar de esas limitaciones *“several members consider that local governments can make a significant contribution to development co-operation, in particular by transferring their know-how and experience of local administration to partner countries.”* (Informe del CAD de la OCDE, 2005: 9). El ente local y autonómico se convierte entonces en el mejor valedor de las municipalidades del Sur, siendo el intercambio de experiencias una práctica positiva tanto para unos como para otros; en este aspecto 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 importancia dada por el nuevo Plan Director a la cooperación municipalista se deja entrever cuando afirma que *“... Las Administraciones Locales poseen áreas de competencia en las que pueden representar un valor añadido, por ejemplo, en aspectos relacionados con la gestión de políticas públicas, como la vivienda, la recogida de basuras, la educación, el urbanismo, el medio ambiente, la formación de gestores públicos, la capacitación de cuadros técnicos que lleven a cabo la implementación de estas y otras políticas públicas etc. ... serie de acciones en las que el valor añadido de los entes locales es idóneo: el fortalecimiento institucional y el de la sociedad civil... El ámbito municipal y regional constituyen escenarios idóneos para la ejecución de todas las políticas de desarrollo en general y, particularmente, de desarrollo institucional”* (Plan Director 2005 – 2008: 151-152).

Pero no debemos olvidar que a pesar de que *‘El municipalismo trata de establecer o recuperar un espacio público pero tiene sus límites... en financiamiento de sus acciones representa una camisa de fuerza que impide su autonomía real... Cuando se da una influencia excesiva de fondos procedentes de hermanamientos, se fomenta que las alcaldías se extralimiten*

*en sus competencias... no se contribuye a la responsabilidad del Estado. Muchas alcaldías ya funcionan más como ONGDs... haciendo un esfuerzo escaso por conseguir sus propios fondos procedentes de impuestos". (Pons Cortés, G. 2002).*

Aunque algunos miembros están empezando a introducir al gobierno local en los programas de AOD del Estado central, en este sentido debemos destacar el trabajo que España está llevando a cabo en este aspecto y que se recogen en los últimos documentos de la cooperación española (PD. 2205-2008 y PACI Previsiones 2005 y 2006). Así, el Plan Director 2005-2008, establece como principios que deben regir la participación en la política de desarrollo internacional española, los de colaboración, complementariedad y calidad. Al respecto, se menciona que *"Una política de cooperación al desarrollo sólo es posible entenderla como un proceso multisectorial de agentes en el marco de una cooperación al desarrollo de alta calidad e impacto, en el que todos los actores, desde su independencia y especificidad, en un proceso de colaboración, son corresponsables de las actuaciones... Por ello, es muy importante la configuración de la política de cooperación para el desarrollo como una política de Estado en la que, con el máximo respeto a la autonomía, pluralidad y particularidades de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, se establezcan unas líneas generales comunes, de forma consensuada y coordinada entre todas las Administraciones Públicas"* (Plan Director 2005 – 2008: 151).

Ya hemos mencionado como la cooperación desde los entes descentralizados cuenta entre una de sus prioridades el fomento de la descentralización y la participación ciudadana también en países del Sur, convirtiéndose las comunidades autónomas y los entes locales españoles en referentes y en instituciones que pueden traspasar sus conocimientos a otros pueblos. Dicho interés por promover la descentralización en el Sur, aparece recogido también en numerosos documentos internacionales y nacionales. El BM, el PNUD y el PD actual son sólo algunos ejemplos (Rodríguez Gil, 1993 o Pons Cortés, 2002). Todo ello viene motivado por la consideración de que *"la descentralización hoy parece ser consustancial a la democracia, al*

*proceso de democratización del Estado... y mayor control y participación populares en la actuación de las Administraciones Públicas*" (Borja, 1987: 1). El enfoque participativo entendido como el *"conjunto de metodologías y enfoques basados en la participación de la población local y utilizados para el diagnóstico, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo"* (Zabala, 2000: 231) permite el empoderamiento de las poblaciones del Sur. De esta manera, los gobiernos locales juegan un papel fundamental en la construcción de la nueva legitimidad y en el desarrollo y reforzamiento de las nuevas estructuras y prácticas democráticas especialmente en los países de reciente acceso a la democracia o en periodo de consolidación (Batley y Stoker, 1991).

A pesar de ello no podemos obviar que bajo esta idea, desde la cooperación descentralizada se ha apostado por fomentar los procesos de descentralización en el Sur, sin olvidar que la descentralización no supone siempre democratización; ésta se entenderá como un elemento necesario pero insuficiente por si sólo para la consecución de la misma. En este sentido *"se adjudican a las políticas descentralizadoras o a la acción municipal múltiples potencialidades y virtudes, en algunos casos llegando hasta una peligrosa exageración de las capacidades de transformación de esas políticas..."* (Rodríguez Gil, 1993: 190). Puesto que en muchas ocasiones la descentralización no se vio acompañada por la voluntad política de conseguir una participación real de la ciudadanía. La realidad es que la descentralización ha sido utilizada desde diversas ideologías con un interés diferente, para unos como destrucción del Estado central y planteamientos privatizadores de los servicios, para otros desde una perspectiva progresista (Pons Cortés, 2002). Pero en las agencias donantes se entiende como mejora de la eficacia en la provisión de servicios sociales a la población. Las políticas ejecutadas desde el gobierno central pueden resultar poco ajustadas a las situaciones locales específicas, sobre todo en países muy extensos (Alberdi, 2000). En este sentido es especialmente clarificadora la disertación de Carlos de Mattos en Rodríguez Gil (1993: 187): *"La descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional"... los peligros o la ingenuidad de dar a la descentralización un papel que desborda las*



*posibilidades de la misma, ... al considerar que una reforma en el terreno de la administración del Estado pueda convertirse en un remedio a los problemas de carácter estructural y de clase, como son el subdesarrollo y la debilidad de la democracia en AL. ... El deslumbramiento producido principalmente por el supuesto éxito de las experiencias francesa y española, propulsó a un primer plano esta idea que hasta entonces se encontraba en una especie de estado de hibernación... no se dispone de fundamento teórico o empírico que permita respaldar el supuesto de que al descender al nivel de las colectividades locales, necesariamente habrán de comenzar a predominar en él los intereses de los sectores populares... la fragmentación de las estructuras decisorias de una entidad nacional puede llevar al agravamiento de situaciones de ingobernabilidad en los sistemas nacionales...”*

El actual Plan Director de la cooperación española, es un ejemplo más de la “moda” de establecer como prioridad sectorial la línea estratégica de la descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales:

*“\_\_El proceso de descentralización competencial del Estado hacia los entes locales, entendido como transferencia de poder y creciente capacidad política para gestión del gasto público,*

*\_\_El fortalecimiento municipal, entendido como el apoyo a la generación de capacidades de tipo político y técnico instaladas en los entes locales” (Plan Director 2005 – 2008: 41).*

Y como actuaciones prioritarias establece, entre otras:

*“\_\_El apoyo a los procesos de institucionalización democrática de los entes locales.*

*\_\_El apoyo a la planificación estratégica y gestión por resultados en el ámbito municipal o supramunicipal.*

*\_\_La mejora en la gestión de recursos públicos – humanos, financieros y tributarios – en la elaboración de políticas públicas.*

*\_\_La promoción integrada de la economía local, aprovechando la capacidad de liderazgo de los municipios.*

*\_\_El fortalecimiento de servicios públicos esenciales y servicios sociales.*

\_\_*El apoyo a las mancomunidades para la gestión de servicios integrados.*”  
(Plan Director 2005 – 2008: 43-45).

Y el problema, como ya se ha indicado, va a ser determinar qué significado tenga esa descentralización y qué efectos reales sobre la población beneficiaria.

En resumen, podemos decir que la cooperación desde los entes locales y autonómicos es una realidad incuestionable en la que todavía hay retos muy destacados puesto que la mayoría de agentes implicados parten de una realidad: es más importante la cantidad que la calidad. La mayoría, por lo tanto, observan como necesario aumentar los recursos presupuestarios, pero pocos intentan realizar una planificación de los objetivos y principios de la cooperación que desean realizar o aumentar el conocimiento experto del personal encargado de esta área. Pero la realidad es que el carácter secundario por los temas de cooperación al desarrollo conlleva la intención de no dedicar una cuantía más elevada del presupuesto municipal a los mismos, y aunque existiese voluntad política, las limitaciones de recursos financieros en los entes locales, impiden en muchas ocasiones aumentar el presupuesto. Pero siendo conscientes de los problemas financieros de los municipios españoles, creemos que los mismos deben abogar, ante todo, por conseguir una eficaz política de cooperación buscando la calidad más allá de la cantidad. A pesar de esto las cifras de cooperación al desarrollo siguen aumentando aunque a un ritmo menor que a mediados de los noventa. Este aumento se debe a varias razones: los municipios más pequeños se siguen uniendo a la participación en cooperación al desarrollo. Y, por otra parte, las cifras de cooperación, aunque a un ritmo lento, se sistematizan y conocen más. En este sentido los Fondos de cooperación municipal están teniendo un papel muy destacado: por una parte, permiten a municipalidades cuyo presupuesto de cooperación sería meramente simbólico, que se introduzcan en el mundo de la cooperación, haciéndolas participes, y agregando esa ayuda con la de otras municipalidades. Por otra parte, tiene unas relaciones

más directas con las municipalidades de su región y eso permite que conozcan mejor las partidas que se dedican a cooperación<sup>25</sup>.

Lo cierto es que en la actualidad no se pone en duda la cooperación descentralizada pero eso no ha sido una constante a lo largo del tiempo. Las razones de este cambio de pensamiento son varias, por una parte, gracias a la cooperación descentralizada y a contabilizar la misma, el volumen de AOD del Estado español se eleva. Por otra parte, es un devenir necesario por los tiempos que corren el que los entes descentralizados realicen acciones diversas fuera de los límites–frontera del Estado, siendo ésta una realidad aceptada en los países de nuestro entorno. Sea por una u otra razón, lo cierto es que la Ley de Cooperación de 1998 reconoce, aunque con limitaciones, la Cooperación Descentralizada. Para González Parada, sin embargo, este reconocimiento es muy parcial puesto que ni siquiera se introduce en la normativa el término de Cooperación Descentralizada sino el de Cooperación desde los entes locales y autonómicos, lo cual “... es un reflejo anecdótico de la despreocupación de los responsables municipales por la defensa de una "denominación de origen", que debería representar más de lo que hoy políticamente representa...” (1999: 23).

La cooperación descentralizada, por lo tanto, es un vehículo idóneo para el ejercicio de la cooperación solidaria, puesto que ésta puede moverse con más libertad que la de sus respectivos gobiernos. Además está en condiciones de operar atendiendo a la pequeña escala de su propio tejido económico, proponiendo alternativas y soluciones con un nivel de concreción muy elevado. La situación privilegiada que las corporaciones locales y autonómicas ocupan para afrontar la cooperación solidaria se debe, en primer lugar, a la naturaleza de sus funciones, al dinamismo de lo local como lugar de encuentro de iniciativas y participación ciudadana y a la mayor libertad, pues allí donde los gobiernos no pueden llegar, sí pueden los entes

---

<sup>25</sup> En este sentido, existen informes del Fons Catalá ([www.fonscatala.org](http://www.fonscatala.org)) o del FAMSI ([www.andaluciasolidaria.org](http://www.andaluciasolidaria.org)). También resulta sumamente interesante la página Web de CONFOCOS ([www.confederacionfondos.org](http://www.confederacionfondos.org)), aunque la información de la misma resulta algo escasa.

subestatales, sobre todo los poderes locales, ya que no están condicionados ni por la carga política ni por las obligaciones diplomáticas de los Estados.



---

**SEGUNDA PARTE:**  
**LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA**  
**EN EL ESTADO ESPAÑOL**

---



---

## CAPITULO 3

# Marco general: la política de cooperación al desarrollo en España

---

*“El sistema:  
con una mano roba lo que con otra presta.*

*Sus víctimas:  
Cuanto más pagan, más deben  
Cuando más reciben, menos tienen.  
Cuanto más venden, menos cobran”*

Eduardo Galeano





### **3.1. A modo de historia**

La historia de la cooperación española está eminentemente marcada por su peculiar acontecer. La dictadura franquista de casi cuarenta años llevó al país al ostracismo y al subdesarrollo, al tiempo que le configuraba como un Estado que no seguiría los avatares de la política europea durante todos esos años. España no participó en el Plan Marshall, el primer precedente claro de la ayuda al desarrollo, aunque sus acuerdos con Estados Unidos llegarían pronto, fruto del carácter abiertamente anticomunista del régimen y de los acuerdos para la cesión de bases militares al presidente americano Eisenhower en 1953. Estos pactos permitieron que poco a poco empezáramos a entrar en la escena internacional siendo aceptados como miembros de diversos organismos internacionales. España fue abandonando el aislamiento internacional en el que se encontraba y empezó a relacionarse con países de un desarrollo similar o inferior, especialmente con América Latina. Sin embargo, en estos años no podemos hablar de política de cooperación al desarrollo, todo lo más de elementos dispersos y disgregados. Tendremos que esperar hasta mediados de la década de los ochenta cuando España, tras los momentos más críticos de la transición y el establecimiento de una democracia más o menos estable empiece a mirar a su alrededor y a despertar de su autarquía. La inclusión en la Comunidad Económica Europea (1986) significará un revulsivo para este fin. A partir de esos momentos y con un avance económico sin precedentes, nuestro país va poco a poco empezando a configurar su política de cooperación al desarrollo.

#### **3.1.1. El paso de receptor de ayuda a donante**

La política de cooperación al desarrollo ejecutada por nuestro estado es relativamente joven, especialmente si la comparamos con los países de nuestro entorno y que tienen unos niveles de desarrollo parecidos. Ello es producto de nuestra particular historia política y económica, que nos hace haber tenido un desarrollo económico reciente, y a otros condicionantes

históricos. España pasa de ser receptor a donante de ayuda en un plazo de tiempo breve. Comienza a ser receptora a mediados de los años cincuenta; el régimen de franquista (1939-1975) aprovecha el contexto internacional de la Guerra Fría para aproximarse a los Estados Unidos y superar el aislamiento y el rechazo internacional en el que se encontraba. Entre 1953-1960 el gobierno español normaliza las relaciones con Estados Unidos y se logra la incorporación a las Naciones Unidas y a otros organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. A partir de 1955, España empieza a recibir ayuda estadounidense como consecuencia de los acuerdos entre Franco y Eisenhower, y desde 1960 se convierte en receptora de créditos del Banco Mundial. A pesar de todo ello, durante el franquismo se desarrollaron algunas actuaciones relacionadas de alguna manera con la cooperación al desarrollo tales como la creación del Instituto de Cultura Hispánica (1945), antecedente del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI). En todo caso, las actuaciones que tenían algún componente de cooperación se enmarcaban en el terreno de la cultura y la defensa del castellano, con una clara intencionalidad política.

Marcar el inicio de la cooperación al desarrollo entendida propiamente como tal en España no es sencillo, un recorrido a lo largo de todas los reales decretos en la materia y todas las modificaciones estructurales de estos primeros años podemos encontrarlos en Ayuso, A. (2001). Nosotros, sin embargo, y partiendo de la idea que para nuestra investigación la cooperación desde el Estado central es solamente el marco general que influye determinadamente en nuestro objeto de estudio, no nos parece adecuado detenernos en exceso en los antecedentes más remotos de nuestra cooperación.

Aún cuando se trata de un precedente no muy claro, lo cierto es que España empieza a realizar actividades propias de un donante de ayuda al desarrollo cuando, en 1969, se crea el comité español de UNICEF (Peredo Pombo, 1989) y en materia institucional los primeros pasos tímidos en este camino nos obliga a retrotraernos al año 1970, cuando se crea la Dirección General de

Cooperación Técnica Internacional, adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y responsable de la asistencia externa que España recibe y presta a otros países.

Durante la década de los setenta se firman numerosos Convenios Básicos de Cooperación Científica y Técnica con países latino-americanos y con Guinea Ecuatorial. En 1976 se crea el Fondo Español de Ayuda al Desarrollo (FAD)<sup>26</sup>. Los créditos FAD son computables como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) siempre y cuando cumplan una serie de requisitos. En España constituirán un importantísimo porcentaje dentro de la AOD española<sup>27</sup>, lo cual será duramente criticado desde numerosas instancias, debido a la naturaleza de estos fondos, más cercana a intereses económicos y comerciales que humanitarios o de solidaridad<sup>28</sup>.

En 1975, nuestro país deja de aparecer oficialmente en las listas de países receptores de ayuda del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el último préstamo con el Banco Mundial es firmado por España en 1977, con lo que deja de ser receptor de asistencia de esta institución. En 1983, finalmente, solicita salir definitivamente de la lista del CAD de países receptores de AOD (González Badia, J. y Ruiz Seisdedos, S., 2004). Por lo tanto, tendremos que esperar hasta inicios de la década de los ochenta para que nuestro país se convierta en donante. Desde esos momentos empieza a desarrollar una incipiente política de cooperación marcada por el rápido proceso de industrialización que había experimentado y por su creciente participación en la comunidad internacional. Todo lo anterior nos lleva a afirmar que nuestra cooperación, entendiendo ésta en sentido estricto, tiene poco más de dos décadas. En ese periodo, nuestro país ha conseguido establecerse entre los doce primeros donantes del mundo, formar parte del CAD de la OCDE y de diversos organismos internacionales, tanto financieros (BM, FMI, Bancos

---

<sup>26</sup> Real Decreto-Ley 16/1976, de 24 de agosto.

<sup>27</sup> En años como 1983 y 1987, los créditos FAD representaron el 80% de la AOD española.

<sup>28</sup> Para más información, Gómez Gil, C., 1996.

regionales de desarrollo...) como no financieros (Sistema de Naciones Unidas), contribuyendo igualmente al presupuesto de la Comisión de Cooperación de la Unión Europea, tanto a los fondos FED como al presupuesto ordinario<sup>29</sup>. Esta entrada tardía en el entramado de la cooperación al desarrollo le ha permitido contar con la ventaja de conocer errores ajenos pero, también, ha marcado de modo decisivo su actuación ya que no ha contado con instrumentos necesarios de planificación hasta hace relativamente poco. Tal y como expone José Antonio Alonso (1999: 37): *“el escaso tiempo en que se realizó semejante transformación marca muchos de los rasgos –alguna de las virtudes y muchas de las deficiencias- que caracterizan al sistema español de cooperación al desarrollo”*.

### **3.1.2. La gestación del modelo institucional de la cooperación española**

Analizando el marco institucional, éste se crea durante la segunda mitad de los años ochenta, aunque el hecho más significativo, la entrada de nuestro país en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)<sup>30</sup> no se producirá hasta 1991. Al mismo tiempo, a nivel interno, España va creando las estructuras precisas para llevar a cabo estas políticas de cooperación internacional. Podemos resumir los acontecimientos más destacados de estos primeros pasos de nuestro país en el ámbito de la cooperación como los siguientes<sup>31</sup>:

- Nuestro país progresivamente se va incorporación a distintos organismos internacionales de ayuda al desarrollo en calidad de socio

---

<sup>29</sup> La política comunitaria de cooperación se articula a través de dos instrumentos: a) El Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que tiene un carácter extrapresupuestario y canaliza la ayuda de la Unión Europea hacia los países signatarios de la Convención de Lomé o países ACP (*África, Caribe y Pacífico*), y b) El Presupuesto Comunitario Ordinario, en el que se englobaría la financiación de programas de cooperación con los Países en Vías de Desarrollo no considerados ACP, esto es, los países de América Latina y Asia (ALA), los de la Cuenca Mediterránea, los de la Europa del Este y también a los programas de Ayuda Alimentaria.

<sup>30</sup> El CAD es el organismo en el que se reúnen los países donantes y es la instancia encargada de fijar los criterios y supervisar la ejecución de la política de AOD de los mismos.

<sup>31</sup> Para una información más detallada, NIETO PEREIRA, 2001.

y/o donante, como a la Comunidad Económica Europea y, por tanto, a sus instrumentos de ayuda al desarrollo.

- En 1983 se crea la Coordinadora Española de ONGs, aunque no se registra hasta 1986. Las once creadoras fueron: Ayuda en Acción, Caritas, Consejo Interhospitalario de Cooperación, IEPALA, Intermón, Justicia y Paz, Manos Unidas, Medicus Mundi; Movimiento 0,7, Cruz Roja y UNICEF (estas dos últimas como invitadas).
- La instancia política responsable de la cooperación no se creará hasta mediados de los años ochenta: la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y Para Ibero América (SECIPI)<sup>32</sup>, encuadrada dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores. Un año después se crea la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI), que es la encargada de coordinar la actividad de todos los ministerios que intervienen en el área de la cooperación y facilitar la elaboración del Plan Anual de Cooperación Internacional (en adelante, PACI)<sup>33</sup>.
- En 1984 debemos destacar la moción del Senado de 1984 sobre cooperación en la que basándose en las conclusiones de una subcomisión creada *ad hoc*, viene a propugnar el establecimiento de una unidad de acción en un sólo organismo, establecimiento de una norma, apoyo a las necesidades básicas, aproximación al 0,7%, fomento de la expansión de la industria y el comercio.
- En 1987 el Consejo de Ministros aprueba las primeras “Líneas directrices de la Política Española de Cooperación al Desarrollo”. Esto supone, entre otras cuestiones, que España comienza a identificar los sectores y las áreas geográficas prioritarias, al tiempo que reafirma el objetivo de alcanzar el 0,7% en 1992. Y se establece como objetivo: la potenciación de la economía y las relaciones con los Países en Vías de Desarrollo (en adelante, PVD) y la programación y planificación a medio y largo plazo.

---

<sup>32</sup> Real Decreto 1485/85.

<sup>33</sup> El PACI Previsiones se elabora desde 1987 y el PACI Seguimiento existe desde 1989.

- El sistema institucional adquiere pleno desarrollo con la creación en noviembre 1988 de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)<sup>34</sup>, principal órgano ejecutor de la política española de cooperación para el desarrollo, encargado de la gestión de la cooperación no reembolsable.
- En 1989 se establece la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), con categoría de Subsecretaría, que se encargaba de elaborar el Plan Anual de Cooperación Internacional.
- En 1991, tal y como ya hemos señalado, finaliza el proceso de incorporación de España al sistema internacional de ayuda y cooperación al desarrollo, al adherirse al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Mismo año en el que España forma parte como miembro fundador del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

Tanto cuantitativa como cualitativamente hasta este momento el balance es relativamente pobre, recordemos que en estos momentos, es decir, a principios de los noventa, las cantidades destinadas a cooperación apenas llegaban al 0,2%, no existía un marco legal, se produce una total dispersión de instrumentos e instituciones, ya que inclusive dentro de la Administración del Estado los distintos departamentos ministeriales tenían estrategias y líneas de cooperación singulares, hay una carencia de una política a medio o largo plazo, un bajo nivel técnico de sus funcionarios e inexistencia de evaluaciones.

### **3.1.3. La apuesta por una política seria y eficaz: la década de los noventa**

El período de la década de los noventa se puede definir como una etapa de reestructuración de la administración de la ayuda y una redefinición de las políticas de cooperación que se extenderá hasta 1998. Es el momento para empezar a hablar de una política real y rigurosa, en el que se observa como necesario la existencia de un marco legal, la presencia de funcionariado con

---

<sup>34</sup> Real Decreto 1527/88

conocimientos técnicos suficientes, el afianzamiento de las estructuras creadas y la creación de nuevas instituciones que den cabida a la sociedad civil organizada y a los expertos.

A ello va contribuir un interés lento pero creciente por la cooperación al desarrollo desde el Parlamento Español que se plasma en la creación de dos informes. El primero de ellos tiene lugar en 1992, el *Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo* de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados. Ese informe, aprobado por la casi unanimidad de la Cámara<sup>35</sup>, tiene un valor más simbólico que real, en el se hacen propuesta, y ciertamente algunas fueron seguidas, pero las más importantes, se quedaron en simples declaraciones de intenciones como la propuesta de consecución del 0,35% en 1995 y el 0,7, en el 2000, la reforma de los créditos FAD, la búsqueda de una entidad única de gestión, etcétera. Pero era el primer texto procedente del Parlamento en dicha materia.

A partir de ese instante, el Parlamento se comienza a interesar por la cooperación al desarrollo, especialmente el Senado.

Posteriormente, en 1994, la Cámara alta elaborará la ponencia para el estudio de la política española de cooperación al desarrollo. En dicho informe se establece la necesidad de la coordinación de la cooperación descentralizada con la AECI, la gestión de los FAD, la necesidad de una Ley y se prestará especial atención a la reducción de países y sectores como receptores de la ayuda para aumentar el impacto de la misma.

La última ponencia del Parlamento surge del Senado y se refiere a la cooperación descentralizada, con fecha de 2003<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> 254 de los 256 votos emitidos.

<sup>36</sup> La información sobre esta ponencia puede verse en Capítulo 4.



Junto a los informes coyunturales, el Congreso de los Diputados cuenta desde el año 1996 con la Comisión de Cooperación al Desarrollo que se reúne mensualmente para tratar en mayor profundidad diversos temas e iniciar debates<sup>37</sup>.

Esta implicación del gobierno central por esta política se verá apoyada por el resurgimiento del Movimiento 0,7% en 1994, que con su presión política posibilitara que en 1995 se cree el Consejo de Cooperación al Desarrollo, instancia de carácter consultivo compuesta por los principales agentes involucrados en la cooperación (Administración, ONGDs, empresas, expertos....) y que ha visto modificado su normativa por el Real Decreto 21/2000, de 14 de enero.

A todo ello se unen las instancias descentralizadas españolas, esto es, las comunidades autónomas (CCAA) y los entes locales (EELL), que se han sumado como cooperación descentralizada al entramado de la cooperación al desarrollo en nuestro país, con cierta importancia a partir de 1994. Aunque este fenómeno, tal y como expondremos en el capítulo destinado al efecto, se inicia en la década de los ochenta, es en los años noventa cuando se convierte en uno de los canales más novedosos e importantes de la cooperación en nuestro país. Es tal la creciente importancia que estos entes están teniendo en el porcentaje de AOD<sup>38</sup> que se ha observado la necesidad de crear una comisión que venga a coordinar los esfuerzos en esta materia, como es la Comisión Interterritorial, a la que prestamos especial atención en los apartados siguientes.

Una vez sentadas las bases, principios y objetivos de dicha política y sus instrumentos comienzan a ponerse de relieve las insuficiencias. Las críticas

---

<sup>37</sup> La Comisión se convierte en permanente a partir de 1997.

<sup>38</sup> Aunque los datos varían según las fuentes consultadas (debido a las dificultades del cómputo de la COD), éstos demuestran la importancia de los recursos destinados a cooperación desde administraciones no estatales. En el PACI de 2003 los montos de la cooperación descentralizada se cifran en el 23% del total de AOD española.

empiezan a generalizarse y ello conllevará el debate tanto en las Cámaras legislativas como en la sociedad civil (Movimiento 0,7% o Plataforma ciudadana por la abolición de la deuda externa). En esta línea hay que destacar, tal y como ya hemos mencionado, los informes del Congreso y del Senado de 1992 y 1994, respectivamente. Es ese año 1994 cuando comienzan la “segunda parte” de las movilizaciones ciudadanas para destinar el 0,7% a la ayuda al desarrollo, que traen consigo importantes consecuencias como el “pacto por la solidaridad”, la creación del Consejo de Cooperación y el impulso a la cooperación descentralizada. Si analizamos, aunque sea someramente la evolución de la cooperación española no podemos olvidar que, al margen de cuestiones meramente técnicas sobre lo que se debe computar como AOD<sup>39</sup>, el año 1993 es donde se alcanza el mayor porcentaje en la relación AOD/PNB, un 0.28%, descendiendo a partir de ese momento e incumpléndose, por tanto, los compromisos de alcanzar el 0.35% del PIB a corto plazo y el 0.7% a largo plazo.

Por otra parte, debemos destacar que la incorporación de nuestro país al CAD de la OCDE en 1991 ha supuesto la necesidad de adaptación a las directrices que establece el mismo, y que gracias a ello España ha ido modificando y adaptando su ayuda a dichos principios, lo que ha revertido de manera más que notable en la calidad de la misma. Desde que España esta inserta en este organismo se ha podido observar una disminución del volumen de la ayuda ligada (créditos FAD) y un aumento de la misma. Debido a la importancia de esta institución internacional, vamos a detenernos brevemente en la misma.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) tiene su origen en 1948, en la Organización para la Cooperación Económica Europea, cuyo objetivo era la coordinación de la ayuda estadounidense que llegaba a Europa a través del Plan Marshall. En 1960, modificó sus objetivos y se convirtió en una organización que venía a coordinar las políticas entre los

---

<sup>39</sup> Cuestiones tales como los créditos FAD, el cómputo de la COD o la condonación de Deuda Externa pueden hacer variar los porcentajes de AOD, según las fuentes estudiadas.

países occidentales. La nueva organización recibió, de esta manera, su actual denominación. Así, hoy en día, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico puede ser definida como una organización internacional intergubernamental que reúne a los países más industrializados. En la OCDE, los representantes de los países miembros se reúnen para intercambiar información y armonizar políticas con el objetivo de maximizar su crecimiento económico y propiciar su desarrollo y el de los países no miembros. 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, forman parte del mismo los principales países industrializados del mundo, así como la Comisión Europea, participando como observadores el BM, el FMI y el BERD. 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. Dentro de la labor del CAD debemos destacar los informes y exámenes que realiza periódicamente. Los informes que se elaboran de manera anual nos permiten tener una visión de la cooperación realizada por los donantes, y es especialmente positivo por el hecho de que utiliza las mismas categorías para todos ellos, haciendo posible, por tanto, los estudios comparados entre los principales países donantes. Al margen de estos informes cada cuatro años los países miembros se someten a un examen *inter pares*. Estos exámenes son una evaluación periódica a la que están obligados a someterse todos los miembros del CAD y que son llevadas a cabo por otros dos países miembros. Si bien es cierto que en estos exámenes la diplomacia y las buenas palabras son moneda común, no es menos cierto que las críticas también lo son. España ha sido examinada en tres ocasiones: 1994, 1998 y 2002 (González Badia, J. y Ruiz Seisdedos, S., 2004). Las críticas a la cooperación española no han evolucionado mucho y se siguen centrando en cuestiones como el exceso de ayuda ligada, la cantidad de créditos FAD y la

selección de la ayuda hacia países de renta media (y por tanto, la priorización geográfica por intereses políticos y/o económicos y no de lucha contra la pobreza). Aunque en la última evaluación destaca especialmente la recomendación del CAD de que España contabilice la ayuda de acuerdo a los criterios fijados por el propio Comité y no según sus propias reglas. Pero respecto a lo que a nosotros nos interesa, esto es, la cooperación descentralizada, el CAD como máxima instancia internacional en materia de cooperación al desarrollo ha destacado esta parte del esfuerzo español y en el examen de 1998 establecía que la ayuda descentralizada *“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”* (CAD-OCDE, 1998).

Centrándonos en nuestro país, ya hemos mencionado que España entró a formar parte en el CAD de la OCDE en diciembre de 1991. Podemos decir que desde ese momento queda vinculada y asume los criterios y compromisos establecidos por dicha institución, así como las recomendaciones específicas y las líneas directrices que este comité ha adoptado. Hagamos un recorrido por los dos exámenes que ha recibido la cooperación española en esta década.

- Primer Examen (1994). Evaluadores: Italia y Suiza.

Esta primera revisión de nuestra cooperación fue objeto de importantes críticas. El principal aspecto negativo se refirió a los créditos FAD, por la importancia de su cuantía en el conjunto de la AOD y su orientación marcadamente comercial, *“el componente de donación de los créditos FAD es superior para aquellos países en mejor situación para atraer financiación privada... las condiciones de crédito españolas para los países menos avanzados y los países de renta baja son las más duras de todos los miembros del CAD... los criterios de ayuda al desarrollo sólo han tenido un papel de segundo orden en la concesión de los créditos FAD... y que no fueron concebidos originalmente como un instrumento de ayuda sino como un instrumento de fomento de las exportaciones*

*españolas*” (AA.VV., 1995). El CAD destacó, igualmente, la fragmentación institucional y la descoordinación de las instancias implicadas, la debilidad del sistema de planificación y la ausencia de evaluaciones.

La cooperación descentralizada en sí no conllevó más que unas líneas. La misma apenas se vislumbraba, pues será a partir de ese año en el que la política de ayuda de los entes subestatales asuma una cierta importancia. El CAD señaló que algunas regiones (País Vasco, Andalucía y Madrid) y ayuntamientos destinaban fondos, principalmente a través de las ONGDs, a la ayuda al desarrollo. Aunque ya por ese entonces, cuando la COD apenas estaba gestándose, se destacó que esa incipiente modalidad de cooperación debería fomentar la coordinación con las instancias centrales, principalmente con la AECI.

- Segundo Examen (1998). Evaluadores: Australia y Bélgica.

España ya poseía una mayor experiencia y, por tanto, el balance general de este examen es bastante más positivo que el anterior. Así, por ejemplo, se destacan como logros importantes, la aprobación de la Ley de cooperación, la disminución y parcial reorientación de los FAD y las mejoras en cuanto a planificación y evaluación. Sin embargo, siguen quedando importantes aspectos negativos que deben modificarse. Las recomendaciones principales de dicho informe podemos resumirlas en las siguientes: los créditos FAD debían estar sometidos a criterios de desarrollo, y tenían que producirse cambios en la gestión de los mismos, así como un debate entorno a la ayuda ligada y una mejor coordinación entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Economía. Por otra parte, se pedía un ajuste de los organismos ejecutores a la peculiaridad de la cooperación. Y, por último, mejorar el sistema de cofinanciación con las ONGDs.

Dentro de esta revisión el CAD dedica ya un apartado a la cooperación descentralizada, a la que califica de “novedosa”. En esta ocasión se analiza con detalle, debido a la creciente importancia de la misma, la cooperación realizada por la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona. En este examen ya desde la primera página se observa una diferencia fundamental: la cooperación descentralizada ocupa un papel principal en las reflexiones y análisis de la cooperación en España. Se habla del carácter pluralista de nuestro sistema de ayuda, de que se trata de un rasgo específico de la cooperación española, de la necesidad de coordinación, de la subida experimentada por las donaciones consecuencia del aumento de la cooperación descentralizada, igual que el aumento de la cooperación hacia países menos desarrollados y de rentas bajas... En este examen se cifra alrededor de un 12% el total de ayuda que es desembolsada y gestionada a través de las autoridades autonómicas y locales.

El CAD ha realizado su último examen a nuestro país en 2002, por lo que será analizado en el apartado siguiente. Sin embargo, las críticas que se le realizan a España no difieren en demasía de las de años anteriores.

#### **3.1.4. Los últimos cambios: el inicio del siglo XXI**

El poco tiempo transcurrido y el hecho de que apenas podamos analizar los primeros años, nos impide observar una tendencia, si bien es cierto que se ven visos de cambio en la política de cooperación española, producto del acceso al gobierno del Partido Socialista tras las elecciones de marzo de 2004. Desde entonces, por parte del ejecutivo, se ha llevado a cabo una serie de remodelaciones que debemos esperar al paso de los años para saber si dichas políticas simbólicas han pasado a ser prescriptivas.

Al margen de esa cuestión, podemos decir que a lo largo de los primeros años del 2000 se ha observado, en lo que a evolución de los presupuestos se refiere, un estancamiento o leve bajada en los mismo, salvo un repunte alcista

en el año 2001, sin embargo, solamente con los datos de los años posteriores podremos comprobar si se trata de una subida meramente coyuntural o de carácter estructural. Debido a la vaivenes de la política de cooperación al desarrollo y estudiando los datos de 2003, nosotros, desgraciadamente nos inclinamos porque se trata de una subida sin visos de continuidad ya que se produce por la importantísima operación de cancelación de deuda externa de “Cegulsa”<sup>40</sup>.

Lo más novedoso, sin embargo, lo encontramos en el ámbito de las subvenciones a ONGDs. Si bien hasta ese instante las organizaciones reciben subvenciones estatales a través de la modalidad, clásica, de subvenciones a proyectos, desde 2001, va a aparecer una nueva modalidad. En las modalidades por proyectos, existe la ordinaria, que desde 1984 subvenciona a través de la AECl, como la extraordinaria, que desde 1998 permite la realización de acciones con fondos provenientes del IRPF. En 2001 aparece por primera vez la posibilidad de convocatorias plurianuales; en la que se incorporan las sugerencias hechas por el CAD en el examen de 1998 y nos equipara a algunos de nuestros vecinos europeos<sup>41</sup>. Hoy en día, por tanto, las modalidades de co-financiación son las siguientes<sup>42</sup>:

- Por proyecto, La financiación se da a actividades específicas de desarrollo
- Por programa. Se subvencionan proyectos de desarrollo a medio plazo, centrados en un país y que afecten a varios sectores del mismo
- Las estrategias. Son acciones de gran envergadura que permiten la entrega a ONGD, con peso en la cooperación española. Se trata de planificaciones a largo plazo (cuatro años).

---

<sup>40</sup> Más información sobre la operación Cegulsa en AA. VV. 2003, A).

<sup>41</sup> El CAD, en su examen del 98, puso de manifiesto la necesidad de establecer programas plurianuales para dotar a las relaciones entre el Estado y la Sociedad civil de una relación duradera, descargar a ambas partes de cargas burocráticas (derivadas de la financiación proyecto a proyecto), y asegurar que las actividades de las ONGD's cofinanciadas por el Estado sean coherentes con las estrategias sectoriales y geográficas que establece el Plan Director.

<sup>42</sup> Para una información más detallada, ver en este mismo capítulo el bloque de Evolución de la AOD.

Por lo demás, el año 2000, 2001 y 2002 son años de continuismo en la política que venía desarrollando el Partido Popular en esta materia. Prueba de ello es que en el tercer examen del CAD en 2002, las críticas fueron reiterativas, aunque aparecen novedades muy peligrosas como la falta de transparencia en los datos de la cooperación en España, incluso para el propio CAD.

- Tercer Examen (2002). Evaluadores: Gran Bretaña e Irlanda

Las principales críticas se volvieron a centrar en la escasez del volumen de recursos destinados a Servicios Sociales Básicos y a los Países Menos Adelantados. Pero, en lo que a nosotros respecta, el CAD a lo largo del informe reitera de manera destacada que los datos y cifras sobre cooperación en España son poco claras y la transparencia de los datos es escasa, lo cual no hace más que constatar, a nivel institucional, las críticas que realizamos desde hace tiempo los investigadores en esta materia. Británicos e irlandeses destacaron los siguientes aspectos a mejorar en nuestra cooperación:

- Escasos recursos destinados a los países más pobres (PMA). Más de la mitad de los desembolsos fueron a parar a países de rentas medias bajas. Según el CAD *“los otros países de rentas bajas recibieron en el año 2000 la proporción mas baja de ayuda en forma de donaciones de la AOD total; por ejemplo, Honduras... recibió importantes prestamos... La ayuda a África subsahariana ha ido disminuyendo de forma constante en términos de volumen absoluto y de la proporción de ayuda bilateral”* (CAD-OCDE, Examen 2002). Partiendo de estos datos el Comité recomendó que la política de dar préstamos en lugar de donaciones se sometiese de nuevo a examen.
- Debe mejorar los informes y la transparencia de los datos. Se señaló que *“la mayor claridad en los objetivos, mejor selección de los beneficiarios, presentación de informes más detallados...pueden contribuir a aumentar la transparencia”*. Sirva como ejemplo que según



el propio CAD respecto a *“los créditos FAD... se dispone de poca información”*.

- Computación de las cifras según baremos internacionales (establecidos por el propio CAD) para homogeneizar criterios y evitar doble lectura de las mismas. Se insta a España para que indique las imputaciones FAD en términos brutos con el fin de que el Plan Director y los PACI tengan mayor utilidad como documentos de planificación, y es que, por ejemplo, el Plan Director prevé la distribución geográfica únicamente en termino de AOD neta (que tiene en cuenta las devoluciones del país beneficiario) y por lo tanto, no es útil a la hora de evaluar. Así mismo se destacó *que “la definición que España hace de las necesidades sociales básicas es mas amplia que el concepto de servicios sociales básicos acordados por el CAD. Según los datos del CAD, solamente un 10% de las donaciones bilaterales españolas y un 7% de los préstamos podrían clasificarse como servicios sociales básicos, lo que supondría un compromiso total del 9% de AOD en 2000”*.

Respecto a la cooperación descentralizada, vuelve a mencionarse que la misma se presenta como uno de los rasgos principales de la ayuda española y, en esta ocasión, se realiza un examen de la cooperación desarrollada por la Generalitat Valenciana. Según datos del propio CAD los montos de ayuda desembolsados desde las instancias subestatales se cifran en un 25% de la AOD Bilateral, un 34% de las donaciones y 16% de la AOD total del Estado español. Los evaluadores realizan una serie de aportaciones positivas sobre la cooperación descentralizada. En este aspecto enfatizan que *“se ha observado un incremento de las donaciones gracias a la activa cooperación descentralizada”*. Pero son muchas más las recomendaciones que realizan. En varias ocasiones a lo largo de todo el examen destacan la necesidad de *“mejorar las sinergias de CCAA y EELL con las políticas nacionales españolas”*, lo cual pone de manifiesto una de las principales trabas que se achaca a la cooperación descentralizada: la descoordinación y desconexión entre los distintos actores que participan en ella. Así se establece que *“la diversidad de*

*actores crea dificultades en cuanto a la coordinación y la coherencia, además de gastos de transacción adicionales*". Dentro de esa necesidad de coordinación, los examinadores proponen algunas posibilidades para que la misma sea posible, como es fortalecer el papel de las Oficinas Técnicas de Cooperación (en adelante, OTC) como centros de coordinación de la cooperación española. Al mismo tiempo se menciona la posibilidad de incluir las actividades de la cooperación descentralizada en las Estrategias por países. Junto a todo esto también se menciona la necesidad del *"desarrollo y fortalecimiento del seguimiento y evaluación de todo el sistema, en especial (...) de las actividades de cooperación descentralizada"*.

En resumen, para el CAD se hace necesario reforzar la coherencia entre la creciente cooperación descentralizada y la política global de ayuda desarrollada por nuestro país.

En cuanto a los cambios producidos por el resultado de las elecciones de marzo de 2004, ya hemos destacado que se han llevado a cabo algunas reformas por el nuevo ejecutivo socialista. En primer lugar, la denominación del Ministerio de Asuntos Exteriores, al que se le ha añadido "y de Cooperación" (RD. 553/2004 de 17 de abril). Al margen del simbolismo de incluir el término "cooperación" en la denominación de un ministerio, también se han hecho una serie de promesas como el aumento del presupuesto de cooperación, para llegar en el año 2008 al 0,7%, o políticas simbólicas como encabezar la lista de países que luchan contra la pobreza<sup>43</sup>. Sin embargo, sólo el paso del tiempo nos hará ver si detrás de las palabras y los símbolos, hay algo más; puesto que no es la primera promesa política en este sentido. Lo que si es ya una realidad, es determinados cambios, por una parte, la página web de la AECI se muestra

---

<sup>43</sup> El 20 de septiembre de 2004 los presidentes de España, Brasil, Francia y Chile presentaron en la Cumbre para la Acción contra el Hambre y la Pobreza, celebrada en el marco de la 59 Asamblea General de la ONU, la *Alianza Contra el Hambre*, una propuesta dirigida a apoyar la consecución de los Objetivos del Milenio por medio de un incremento de las ayudas destinadas a la lucha contra la pobreza. A pesar de que vemos como positivo que nuestro país lidere esta clase de medidas, lo cierto es que según esa declaración de intenciones la distribución geográfica y sectorial de nuestra ayuda tendría que dar un vuelco espectacular.

más completa que en momentos pasados, es mayor el número de documentos al que tiene acceso el gran público, la transparencia parece presidir esta nueva etapa<sup>44</sup>, lo que conlleva, en el ámbito que a nosotros nos incumbe, a admitir, por ejemplo, que los últimos datos con cierta fiabilidad sobre la cooperación implementada por los entes locales es de 1999<sup>45</sup>. Esos datos corresponden al último sondeo realizado por el área Cooperación al Desarrollo (dependiente del Departamento de Relaciones Internacionales) de la FEMP, ya que a partir del año 2000, la competencia pasó a la Oficina de Planificación y Evaluación<sup>46</sup>.

Y la última gran reforma llevada a cabo por el gobierno del PSOE es la modificación del organigrama del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y, por tanto, de parte del entramado de la cooperación en nuestro país. Dentro de los cambios, quizás el más destacado sea el que afecta a la OPE, que pasa a ser una Dirección General. En el apartado siguiente se especifican todos los cambios y la actual configuración del entramado de la cooperación.

### **3.2. Marco legal e institucional actual**

#### **3.2.1. Marco normativo: Ley de 18 de junio de 1998**

Si tenemos que marcar una fecha clave en la configuración del sistema de cooperación al desarrollo en España, esta sería la de creación de la Ley de Cooperación al Desarrollo, que acaba con uno de nuestros lastres en este ámbito. El sistema español de cooperación al desarrollo esta hoy en día organizado según lo establecido en la Ley 23/1998 y en su desarrollo

---

<sup>44</sup> El PACI Seguimiento 2003 en un alarde de honestidad, admite que *“la AOD española descendió un 4,47% el último año, para situarse en el 0,23% de la Renta Nacional Bruta (RNB)... Estos resultados se alejan de las previsiones incluidas en el marco presupuestario del PACI 2003. De esta forma, y por primera vez en los últimos tres años, España se sitúa por debajo de la media del CAD”*.

<sup>45</sup> PACI Seguimiento 2001, 2002 y 2003.

<sup>46</sup> Hoy dicha Oficina ha sido sustituida, tras varias modificaciones, por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.

reglamentario. Esta Ley de Cooperación, la primera en tal sentido en nuestro país, nos ha permitido gozar de una referencia legal hasta ahora inexistente, que se conseguía tapar mediante Informes del Congreso y del Senado, Reales Decretos y Tratados. A pesar de las críticas que ha recibido la ley, lo cierto es que todos alaban la creación de la misma, pues se observaba como prioritaria la existencia de una legislación de cooperación internacional que regulara la actividad y el sector. Algunos de los aspectos más sobresalientes son la inclusión de la planificación plurianual mediante los planes directores que se elaborarán cada cuatro años, el sistema de gestión y programación de la ayuda (art. 8); la inclusión de la sensibilización, la educación para el desarrollo y el comercio justo como campos de la cooperación oficialmente reconocidos y valorados (art. 13); la mayor participación del Parlamento en la definición de la política de cooperación (art. 15); el protagonismo que parece tener el Ministerio Asuntos Exteriores en detrimento del Ministerio de Economía (art.18); el reconocimiento jurídico y político de las ONGD como instituciones con un papel activo en la cooperación para el desarrollo (arts. 32 a 35); y, especialmente importante es para nosotros, el reconocimiento de la cooperación que se lleva a cabo desde las comunidades autónomas y entes locales (art. 20).

Las principales críticas respecto a la misma han surgido por parte de diversas ONGDs y expertos en el tema y podemos resumirlas en las siguientes: la referencia a la promoción de la economía española como un objetivo de la ayuda (art. 3 y 28).; no existe ningún compromiso siquiera tendencial respecto al esfuerzo económico que realizará España en este campo; las prioridades geográficas que recoge la ley (art. 6) responden más a nuestros intereses culturales, económicos y políticos (Ibero América, el Magreb y Oriente Medio) que la situación objetiva de pobreza de las naciones afectadas; no se asegura, por tanto, que los países más empobrecidos y que los sectores más desfavorecidos vayan a ser claramente beneficiados, algo en lo que España tiene mucho que mejorar, tal y como ha destacado el CAD de la OCDE; el Consejo de Cooperación ve recortadas algunas de sus funciones y no existe una garantía de interlocución adecuada con la administración, pues no se

especifica el rango mínimo de los representantes de ésta (art. 22) –tal y como incidiremos en las siguientes líneas-.

Por supuesto, la Ley es solo un marco general y serán los reglamentos de desarrollo y la practica cotidiana la que permita observar qué ocurre realmente con nuestra cooperación, ejemplo de ello es que la Comisión Interterritorial, después de numerosas propuestas al respecto, ha decidido incluir a entes locales y comunidades autónomas en las Oficinas Técnicas de Cooperación.

La estructura organizativa se ha modificado poco o nada con la Ley 23/1998 y en este sentido se sigue mostrando ciertamente compleja pues no podemos decir que exista, pese a las numerosas recomendaciones en este sentido, una instancia administrativa que centralice toda la cooperación española. Hay dos departamentos de la Administración General con especial protagonismo en el área de dirección y ejecución, aun cuando no son los únicos ministerios con capacidad para desplegar acciones de cooperación internacional para el desarrollo, son: el Ministerio de Exteriores y el de Economía y Hacienda, canalizando entre ambos cerca del 70% de la AOD. Esta bicefalia, que complica sobremanera la coordinación en el ámbito que estudiamos, se muestra hoy en día mucho más incoherente con la nueva denominación que el ejecutivo socialista ha dado al Ministerio de Exteriores, al que ha añadido “la coletilla” de “Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación”, pues aunque le ha dado rango ministerial a esta materia, tal gabinete ministerial apenas ejecuta entorno al 30% del presupuesto en la materia<sup>47</sup>. El resto de Ministerios realiza actividades de cooperación que representan un margen menor (8-10%), siendo el 15% restante gestionado por los entes descentralizados<sup>48</sup>. Los últimos datos sobre esta disgregación nos lo muestra el PACI-Seguimiento 2003:

---

<sup>47</sup> En el PACI Seguimiento 2003, el MAEC ejecuta el 21,7% de la AOD total neta y el 25,54% de la AOD bilateral bruta.

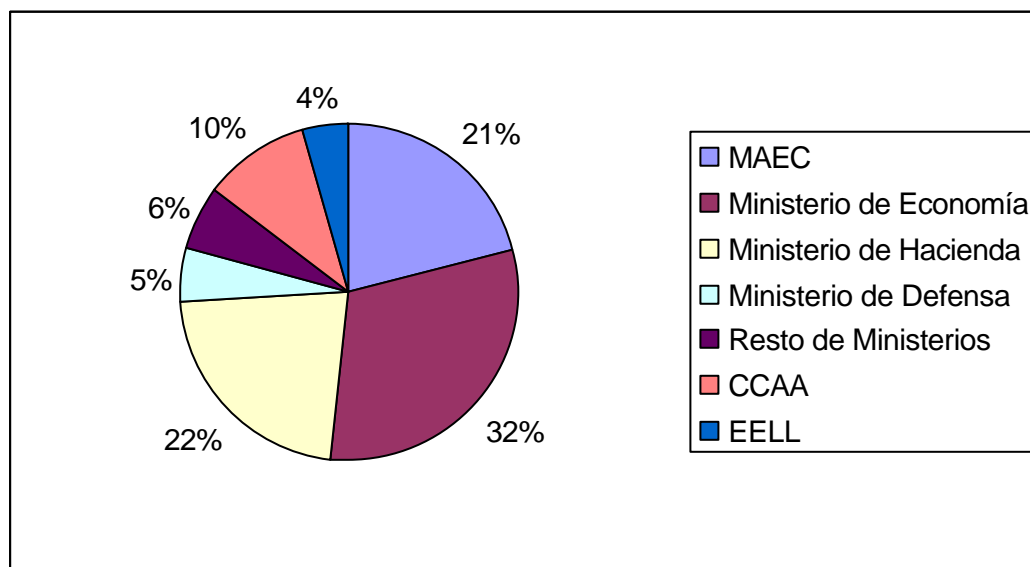
<sup>48</sup> Este porcentaje va variando según los años y es meramente orientativo.

**Tabla nº 4: Participación de los distintos actores en la AOD total neta (2003)<sup>49</sup>**

Actor	Mills euros	Participación en la AOD
MAEC	438,5	21%
Ministerio de Economía	636,5	32%
Ministerio de Hacienda	461,2	22%
Ministerio de Defensa	108	5%
Resto de Ministerios	126,2	6%
CCAA	216,9	10%
EELL	91,10	4%
Total	2.078,40	100

Fuente: PACI Seguimiento 2003

**Gráfico nº 2: Participación de los distintos actores en la AOD total neta (2003)**



Fuente: PACI Seguimiento 2003

<sup>49</sup> Las cifras pueden quedar desvirtuadas al no poder saber exactamente la AOD bruta que destina cada actor.

El nuevo organigrama producto del cambio de gobierno aparece recogido en una serie de Reales Decretos de reestructuración orgánica básica de los departamentos ministeriales (553 y 562/2004) y un Real Decreto que modifica y desarrolla la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (1416/2004). También se han renovado diversos organismos ya existentes, pero esas reformas las iremos desarrollando al hilo de la exposición, del apartado siguiente.

### **3.2.2. Órganos rectores de nivel político**

El Ejecutivo es el encargado de la dirección de la política exterior y de cooperación internacional, mediante sus distintos departamentos, garantiza la presencia de España en los distintos organismos y foros internacionales, en los que se debaten materias relacionadas con la cooperación y el desarrollo.

La Administración General del Estado define y dirige la política de cooperación y lo hace a través de la aprobación del Plan Director, que con carácter cuatrienal fija las líneas generales, objetivos y prioridades, y el Plan Anual, que especifica los objetivos y recursos para ese año del Plan Director. Ambos instrumentos de planificación son aprobados a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Por último, desembolsa alrededor del 85 % de la Ayuda Oficial al Desarrollo española, fundamentalmente a través de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Economía y Hacienda. Éstos representan más de las tres cuartas partes de la AOD total. Además de estos ministerios, existen otros que llevan a cabo actuaciones de cooperación relacionadas con sus respectivos ámbitos<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Debemos tener en cuenta que debido a las modificaciones ministeriales a partir de 2005 aparece un nuevo ministerio con importantes funciones en la AOD española como es el de Industria, Turismo y Comercio que por el RD 562/2004 es el responsable de los FAD.

El Parlamento establece cada cuatro años las líneas generales de la política de cooperación a propuesta del Gobierno. También debate y dictamina sobre el Plan Anual. Dispone de una comisión parlamentaria creada en 1993 y que desde inicios del 2000 se convierte en permanente destinada al seguimiento de los temas de cooperación: la Comisión del Congreso de los Diputados de Cooperación al Desarrollo. Sin embargo y aunque sea de manera esporádica, se han elaborado trabajos e informes desde el Parlamento, pero no es una labor estructurada y regular. Ejemplo de ello serían los ya mencionados informes de 1984, 1992 y 1994.

Además por el Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, el Consejo de Cooperación al Desarrollo puede dirigir a la Comisión del Congreso de los Diputados las sugerencias y propuestas oportunas.

Por su parte, el Senado, en tanto que cámara de representación territorial, debe jugar un papel relevante en la configuración de la política de cooperación internacional al desarrollo, *“como una política de Estado, donde la Administración General del Estado y las distintas administraciones territoriales actúen con respeto a la autonomía de cada una de ellas, bajo unos principios comunes”* (Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008: 146).

### **3.2.3. Órganos de dirección y ejecución**

Ya hemos señalado que uno de los caracteres de la cooperación española es el carácter bifronte de su dirección y ejecución. Por una parte, se encuentra el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y, por otra, el Ministerio de Economía y Hacienda.

#### **– Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación**

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) es el responsable de la dirección política de la cooperación para el desarrollo y de la coordinación



del resto de ministerios implicado, tal y como señala el artículo 17 de la Ley 23/1998. Con las elecciones de 14 de marzo de 2004 se produjo un cambio significativo al respecto, puesto que el Ministerio de Asuntos Exteriores pasó a denominarse de “Asuntos Exteriores y Cooperación”. A pesar de las reestructuraciones ministeriales, especialmente dentro del MAEC, lo cierto es que lo principal, esto es, las funciones operativas siguen disgregadas entre los distintos ministerios.

La estructura orgánica del Ministerio queda configurada de la siguiente manera. Dependientes del Ministerio se encuentran:

- Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Ibero América
- Secretaría de Estado para la Unión Europea
- Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
- Subsecretaría de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Junto a dichas Secretarías de Estado, hay tres órganos de apoyo al Ministro como son: Dirección General de Comunicación Exterior, el Gabinete (con carácter de Dirección General) y el Consejo Superior de Asuntos Exteriores.

Quien asume directamente las tareas de dirección y coordinación en el área de la cooperación al desarrollo es la **Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI)**<sup>51</sup>. Esta Secretaría gestiona la mayor parte de la AOD no reembolsable, bilateral, multilateral y las subvenciones a ONGDs.

Según el art. 14 del R. D. 1416/2004 “...*asiste al Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en la dirección, formulación y ejecución de la política de cooperación Internacional para el desarrollo (...) ejerce las competencias atribuidas al Ministro en la dirección, formulación y ejecución de la política de cooperación para el desarrollo; en su planificación y en su coordinación; administra los recursos de cooperación gestionados por el Ministerio de*

---

<sup>51</sup> Antigua SECIPI (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Ibero América), renombrada por el R. D. 553/2004. de 17 de abril.

*Asuntos Exteriores y de Cooperación; asegura la participación española en las organizaciones internacionales de ayuda al desarrollo y define la posición de España en la formulación de la política comunitaria de desarrollo. Asimismo, evalúa la política de cooperación para el desarrollo, y los programas y proyectos financiados con fondos del Estado”.*

La SECI dispone de un Gabinete de apoyo con carácter de subdirección general. Además cuenta con una Subdirección General de Programas, Convenios Culturales y Científicos y una Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (en adelante, DGPOLDE). Dependiente directamente de ella se encuentra la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas<sup>52</sup>. La DGPOLDE aunque depende orgánicamente de la SECI, está adscrita funcionalmente a la AECE<sup>53</sup>.

La **Dirección General de Planificación y Evaluación** fue creada en 2005 (Real Decreto 755/2005, de 25 de junio) y sustituye, tras una serie de cambios, a la extinta Oficina de Planificación y Evaluación (en adelante, OPE) de 1989<sup>54</sup>. Es la encargada de asistir al Ministro en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de cooperación; preparar la propuesta del Plan Anual y del Plan Director cuatrienal; elaborar y realizar el seguimiento de las estrategias temáticas y geográficas; evaluar los programas y proyectos de cooperación internacional; desempeñar la secretaría de los órganos consultivos —Consejo de Cooperación, Comisión Interministerial y Comisión Interterritorial—, y coordinar las relaciones entre sus integrantes, etc. (R. D. 755/2005). Desde 2001 se convirtió en la máxima responsable de la

---

<sup>52</sup> Artículo 1.1. C) del R. D. 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Antiguamente dependiente de la AECE.

<sup>53</sup> Real Decreto 3424/2000, de 15 de diciembre

<sup>54</sup> R. D. 1416/2004 suprime la Oficina de Planificación y Evaluación y crea la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. Aunque la Oficina tenía carácter de subdirección general, entendemos que el cambio no es solamente nominativo, y la Oficina deja de depender de la AECE, tal y como establecía el R. D. 3424/2000 (... “Sin perjuicio de su dependencia orgánica del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Ibero América, la Oficina de Planificación y Evaluación, con nivel orgánico de Subdirección General, depende funcionalmente del Secretario general de la Agencia”). El RD 755/2005 crea la DGPOLDE y suprime la mencionada Subdirección General.

cooperación descentralizada, ocupándose de recabar los datos de las distintas entidades subestatales<sup>55</sup>. El elevar el rango del dicho departamento se observaba como una necesidad por las funciones tan destacadas que cumple. Sin embargo, es una de las secciones que cuenta con menos personal a su servicio. A ello debemos unir, al igual que ocurre en el resto de los Ministerios, el constante cambio en el personal que hace casi imposible una buena formación del mismo y a los que sin embargo, buena voluntad no les falta. Dependiente de la misma se encuentra la Subdirección General de Planificación y Políticas de Desarrollo y la División de Evaluación de Políticas de Desarrollo.

De la SECI también dependen la **Agencia Española de Cooperación Internacional**, el **Instituto Cervantes**, la **Comisión Interministerial** y el **Consejo de Cooperación**.

Existen otras unidades en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación con competencias relacionadas en mayor o menor medida con la cooperación al desarrollo. Así, por ejemplo, la Dirección General de Integración y Coordinación de Asuntos Generales y Económicos de la Unión Europea, que realiza el seguimiento de la política de cooperación para el desarrollo de la UE, la Dirección General de Asuntos Internacionales de Terrorismo, Naciones Unidas y Organismos Multilaterales, con competencias en cuestiones de índole política y jurídica relacionadas con la actuación de los órganos principales de Naciones Unidas y de los comités y grupos de trabajo dependientes de éstos, así como las aportaciones financieras a los mismos.

- **La Agencia Española de Cooperación Internacional**

Esta agencia se establece como un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaria de Estado para la Cooperación

---

<sup>55</sup> Desde 2006, sin embargo, la SECI ha firmado un acuerdo con la FEMP para que sea ésta última la encargada de la recopilación de los datos de los entes locales (PACI Previsiones 2006).

Internacional (SECI). Se estructura según lo dispuesto en el Real Decreto 3424/2000, de 15 de diciembre (Estatuto de la AECI), constituyéndose, según lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, como el órgano técnico responsable del diseño, la ejecución y la gestión de los proyectos y programas de cooperación, ya sea directamente, con sus propios recursos, o bien mediante la colaboración (convenios, acuerdos) con otras entidades nacionales e internacionales y organizaciones no gubernamentales. La AECI es igualmente la responsable de la ayuda humanitaria, de emergencia y la alimentaria, que se gestionan desde unidades especializadas, al igual que del programa de subvenciones y cofinanciación de proyectos con ONGDs.

Mediante el R.D. 3424/2000, de 15 de diciembre, se aprueba el nuevo Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Entre las funciones de la AECI se establece el desarrollo a través de proyectos en colaboración con otras entidades públicas y privadas, nacionales o extranjeras, lo que determina la implicación de la Agencia no sólo en las labores de ejecución de la cooperación de la Administración General del Estado, sino también en la cooperación con el resto de entes descentralizados en el marco de convenios de colaboración.

En resumen, es el órgano encargado de la cooperación bilateral no reembolsable y particularmente de los programas de asistencia técnica. En cuanto a su estructura interna, esta viene desarrollada en el mencionado Real Decreto 3424/2000, de 15 de diciembre, que establece los órganos de gobierno siguientes:

- Está dirigida por un Presidente, cargo que ostenta la Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional, a la que corresponden las funciones y competencias que le atribuye el Estatuto, relativas a representación, consecución de los fines, propuestas sobre la estructura orgánica, directrices generales, programación de

actividades, aprobación del anteproyecto de presupuesto, ordenación de pagos y nombramiento de los Subdirectores generales de la Agencia.

- Corresponde al Secretario General (con rango de Subsecretario) la dirección ordinaria de la Agencia, así como asumir las funciones del Presidente en caso de ausencia, vacante, enfermedad u otro impedimento legal, además de la elaboración de propuestas de asuntos atribuidos al Presidente: ejecutar acuerdos, dirección de personal, funcionamiento de los servicios, elaborar el anteproyecto de presupuesto, participar en el Consejo de Cooperación y cualquier otra función delegada por el Presidente o que le confiera la normativa vigente.
- Bajo la dependencia inmediata del Secretario General se encuentran la Dirección General de Cooperación Iberoamericana y la Dirección General de Cooperación con África, Asia, Europa Oriental.
- Existe, además, una Comisión Ejecutiva integrada por el Secretario General, los Directores Generales de Cooperación Iberoamericana, Cooperación con África, Asia y Europa Oriental y de Relaciones Culturales y Científicas, el Jefe del Gabinete Técnico y el Vicesecretario General.
- El cuadro organizativo se completa con las Subdirecciones generales, el Gabinete Técnico, la Vicesecretaría General, la Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal dependientes del Secretario General.
- La estructura exterior está compuesta en la actualidad por 29 Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), 12 Centros Culturales y 3 Centros de Formación en los países con los que la AECI lleva a cabo sus principales proyectos de cooperación en Ibero América, Países Mediterráneos y de Oriente Medio; África, Asia y Europa Oriental. Las OTCs son las encargadas de aplicar los programas y proyectos de cooperación de cualquier Administración, concertarse con las autoridades del país receptor y hacer el seguimiento de la evolución y

coordinar con las administraciones (autonómicas y locales) y los demás agentes de la cooperación la elaboración de los documentos estratégicos del país en todas las fases de gestión del ciclo de las Intervenciones de desarrollo .

**Gráfico nº 3: Organigrama del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación**



Fuente: Elaboración propia.

**Ministerio de Economía y Hacienda<sup>56</sup>.**

La importancia del Ministerio de Economía ha sido y es muy destacada dentro de la cooperación al desarrollo española. El Ministerio participa en la cooperación a través principalmente de tres instrumentos:

- Los créditos Fondos de Ayuda al Desarrollo (gestión de la AOD reembolsable).
- La participación de España en los Organismos Financieros Multilaterales (incluyendo las aportaciones a la Unión Europea en materia de cooperación –Fondos FED-).
- La gestión de la deuda externa.

Igualmente le corresponde al Ministerio ejercer como representante de nuestro país ante los organismos financieros y multilaterales. Todo ello lo hace a través de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa. En concreto, la gestión de cada uno de estos instrumentos se lleva a cabo desde tres Subdirecciones Generales con competencia en dichas materias: Subdirección General de Fomento Financiero de la Exportación (responsable de los FAD), Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales y la Subdirección General de Gestión de la Deuda Externa y Evaluación de Proyectos. Todas ellas dependientes de la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores.

Dentro de los instrumentos que gestiona el Ministerio de Economía y Hacienda debemos prestar una especial atención a los créditos FAD, por la importancia que tienen dentro de la AOD española y por las numerosas críticas que han

---

<sup>56</sup> El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, asume la gestión de los créditos FAD a partir de 2004, a través de la Secretaría General de Comercio Exterior, con rango de subsecretaría, de la que depende Dirección General de Comercio e Inversiones. Estos Fondos de Ayuda al Desarrollo han venido representando un importante porcentaje de la AOD (R D 553/2004, de 17 de abril, R D 562/2004, de 19 de abril, y PACI previsiones 2005).



recaído sobre los mismos<sup>57</sup>, incluso por parte de organismos internacionales como el CAD.

#### **3.2.4. Comisiones de coordinación y consulta**

A lo largo de los algo más de veinte años de historia de la cooperación española se han ido creando una serie de órganos cuyo fin variaba. En general, podemos observar la creación de dos tipos de órganos, por una parte, aquellos creados para coordinar el entramado institucional de la política de cooperación y su fragmentación. Éstos están formados por responsables ministeriales y funcionarios. Por otra parte, encontraríamos las comisiones que tienen como objetivo permitir la entrada de la sociedad civil y los expertos en la cooperación. Todos estos organismos tienen un carácter muy reciente. Algunos han sido creados por la Ley 23/1998 y otros se han visto modificados en cierta medida por dicha Ley y la normativa de desarrollo de la misma (Reales Decretos de 14 de enero de 2000). Esta pluralidad de actores contribuye a la peculiaridad del sistema español que lo diferencia del resto de donantes, dotándolo de mayor riqueza por su variedad y haciendo necesaria la puesta en marcha de mecanismos que permitan la coordinación entre ellos para evitar la atomización de las actuaciones. El PACI Previsiones 2005 (:3) establece que *“el papel de los órganos consultivos durante este periodo va a ser sumamente relevante. Los agentes de nuestra cooperación, por medio de ellos, participarán activamente en la elaboración de los Documentos Estratégicos País, de las Estrategias Sectoriales y demás instrumentos de planificación. Asimismo, la búsqueda de la coordinación entre actores en alguna o todas las fases de una intervención será una prioridad de estos órganos”*.

---

<sup>57</sup> Un análisis más en profundidad de los créditos FAD, su utilización para la venta de material militar, el oscurantismo en su tratamiento por parte de la Administración española, etc. en Gómez Gil, C., 1996.

Entre todos estos organismos se prestará especial atención a uno de ellos, la Comisión Interterritorial, puesto que se trata de un órgano creado ante la creciente importancia de la cooperación descentralizada.

### **Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI)**

A pesar de la existencia de la Ley de Cooperación, nuestro entramado institucional de cooperación al desarrollo. Así, hoy en día, se sigue manteniendo la posibilidad de que cualquiera de los ministerios realice actividades relacionadas con la cooperación, a pesar de la dispersión y confusión que ello crea<sup>58</sup>. Para solucionar las posibles descoordinaciones que este entramado institucional pueda ocasionar ya se creó en 1986 la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, la cual ha sido modificada a fin de que se adapte a la nueva normativa existente<sup>59</sup>. Integran la CICI doce ministerios, que se reúnen dos veces al año para aprobar el PACI y las líneas estratégicas anuales de la cooperación española. Se configura, por tanto, como órgano de coordinación técnica interdepartamental y que somete a la aprobación del Gobierno los distintos planes que se diseñan. Tal y como establece el PACI Previsiones 2005 (:2-3), la CICI se prevé que será *“reforzada con el objetivo de adaptar su composición a la estructura departamental existente y a fortalecer su papel de coordinación, garantizando la máxima coherencia posible entre las políticas de los distintos departamentos que inciden sobre el desarrollo...”*.

Sirva como ejemplo del carácter pluralista de nuestro sistema, los ministerios implicados según los datos del PACI Seguimiento 2003, y que ya han sido expuestos anteriormente.

---

<sup>58</sup> Art. 18 Ley 23/1998: *“los Ministerios que realicen actividades en materias de cooperación internacional para el desarrollo serán responsables de la ejecución...”*.

<sup>59</sup> Inicialmente fue creada por el Real Decreto 451/1986, de 21 de febrero. Han sido varios los procesos de intento de reforzar el papel de la CICI. En la actualidad se encuentra regulada por el Real Decreto 23/2000, de 14 de enero.

### **Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo**

Esta comisión ha sido creada por la Ley 23/1998 como respuesta a la creciente incorporación de entidades subestatales a la cooperación al desarrollo y ante la necesidad de coordinación entre todas estas instancias. El artículo 23 de la Ley se ve desarrollado por el Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, modificado parcialmente por el R. D. 2124/2004, de 3 de Noviembre. En la normativa de desarrollo se regulan los objetivos, composición y funciones de este órgano que se configura como mecanismo de coordinación y soporte legitimador de las actuaciones de los entes territoriales, de manera que los problemas operativos de la cooperación descentralizada puedan ser discutidos y analizados por todas las partes implicadas. El objetivo básico, por lo tanto, sería la institucionalización del intercambio de información, algo que con anterioridad solo se daba de modo informal con los inconvenientes que ello conllevaba. Pretende ser un cauce de encuentro entre administraciones y que establezca mecanismos de coordinación entre todos los actores de la cooperación descentralizada. Al mismo tiempo, esta comisión supone el reconocimiento del Estado a este nuevo tipo de cooperación, superando el cuestionamiento que en los años iniciales se dio sobre la misma<sup>60</sup>. Este órgano de concertación quiere reducir el riesgo de posibles desencuentros entre los distintos niveles de gobierno con la puesta en marcha del nuevo marco de cooperación y 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. Sin embargo, desde su nacimiento la consecución de sus propósitos no fue fácil puesto que el Estado lo consideró como un órgano de coordinación para las CCAA, y éstas como un órgano donde evaluar la política estatal de cooperación. Su puesta en práctica, por tanto, ha puesto de relieve las dificultades para llevar a cabo su función lo que se ha reflejado es la escasa operatividad de la misma. Las

---

<sup>60</sup> Para más información sobre los problemas jurídico-políticos del reconocimiento jurídico de la cooperación descentralizada, vease: Capítulo 4

entrevistas mantenidas con responsables municipales en cooperación al desarrollo y diversos expertos al frente de organismos en la materia<sup>61</sup> mantienen que tanto la comisión como el consejo de poco han servido, se han utilizado como estructura sin poder real. Por lo tanto, una vez que somos conscientes que hemos diseñado una buena estructura debe existir una voluntad política y un interés real por que la colaboración sea operativa y efectiva. En este sentido, el PACI Previsiones 2005 establece que se impulsará el papel de esta comisión y se reestructurará la misma, lo que es ya una realidad, al menos en parte, por el R. D. 2124/2004. El mismo introduce modificaciones en los vocales del Estado representados en la Comisión, así por ejemplo, introduce al titular de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y se reduce a uno el representante del Ministerio de Administraciones Públicas. La composición queda de la siguiente manera:

- Presidente: Ministro de AA. EE. Y C.
- 3 Vicepresidentes: La Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, un representante de las CCAA y uno de los entes locales.
- Vocales:
  - \_ 17 de la Administración del Estado Central;
  - \_ Un representante de cada una de las comunidades autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla;
  - \_ 19 de los EELL o de instancias supramunicipales en que estas expresamente deleguen, en articular los fondos de cooperación y solidaridad. Serán elegidos por la asociación del ámbito estatal con mayor implantación, de acuerdo con sus propios procedimientos internos.

---

<sup>61</sup> Alfredo Novoa (entrevista 22 de junio de 2004, La Coruña, entrevista semi-estructurada -Presidente Fondo Galego-), Xulio Ríos (entrevista 9 de julio de 2004, Vigo, entrevista semi-estructurada -Secretario del Fondo Galego), Luz Romero (entrevista 17 de marzo de 2003, Madrid, entrevista semi-estructurada -Responsable del área de Cooperación al desarrollo de la FEMP-).

El PACI Previsiones 2005 también prevé la creación de dos subcomisiones, una autonómica y otra local, y seis grupos de trabajo: planificación, evaluación, educación para el desarrollo y sensibilización, mecanismos de intercambio de información, armonización de procedimientos de subvenciones a organizaciones y ayuda humanitaria; lo cual parece que le dará una mayor operatividad a esta comisión. Al mismo tiempo, establece que la presidencia de la comisión rotará entre los tres vicepresidentes (estatal, autonómico y local), que se firmarán acuerdos marco con OOII en el que tengan cabida todas las administraciones públicas, etcétera. Y, lo que bajo nuestro punto de vista es aún más importante, se dará cabida a *“los agentes... (que) participarán activamente en la elaboración de los Documentos Estratégicos País,... Estrategias Sectoriales y demás instrumentos de planificación”*, lo cual veníamos reclamando diversas voces desde hace algún tiempo<sup>62</sup>.

El escaso tiempo desde la creación de la comisión y los cambios que se avecinan en la misma, nos impide avanzar mucho más en su diagnóstico. En el ámbito meramente teórico, podemos decir que su objetivo fundamental es dar cabida a la realización de una política de cooperación al desarrollo coherente y complementaria entre todas las administraciones públicas. Para conseguir esta finalidad debe darse una participación, en pie de igualdad, entre todos los entes que configuran el entramado territorial de nuestro Estado, en lo referente a la formación del Plan Director y los Planes Anuales.

Hasta hoy en día sus funciones han sido más testimoniales que de generación de debate real y eficaz. Sin embargo, entre las múltiples funciones que se le encomiendan tienen especial relevancia las referentes a dictaminar con carácter previo el Plan Director y los Planes Anuales, promover acciones conjuntas entre las distintas administraciones públicas y promover la creación de una base común de datos que incluya programas y proyectos de

---

<sup>62</sup> *“Sería conveniente que tanto las CCAA, EELL y organizaciones de la Sociedad Civil participasen en la elaboración de esas estrategias ya que, de esta manera, se conseguiría dar una coherencia y coordinación a la ayuda prestada desde los diferentes entes e integrarlos en las prioridades que establece el Plan Director”* en Ruiz Seisdedos, S., 2005 (:126).

cooperación para el desarrollo, tanto de la Administración estatal como de las de los entes descentralizados. Hasta ahora los debates han sido escasos e inoperativos. En cuanto a las acciones conjuntas, han sido poco desarrolladas pero la experiencia positiva del Programa Azahar, en el que participan comunidades autónomas y el Estado en materia de protección medioambiental, parece augurar buenas perspectivas. La creación de una base de datos común es una idea que pretende impulsar la Subdirección General de Planificación y Evaluación, pero hasta que sea realidad, las relaciones entre funcionarios serán informales.

El balance de su puesta en marcha, sin embargo, es un tanto desalentador. Hasta el momento actual la CICD, se ha reunido en pocas ocasiones (se establece la obligación de reunirse, al menos, dos veces al año), en las que se abordaron básicamente temas en torno a los instrumentos de planificación (PD y PACI). Es evidente el recelo que existe entre las CCAA y los EELL a participar en un órgano adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores. No obstante es aún un órgano de concertación joven precisado de esfuerzos de los diferentes actores insertos en el mismo, para iniciar un trabajo en común, que elimine recelos y susceptibilidades mutuas y ponga en evidencia las ventajas de un trabajo compartido.

#### **Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo**

Esta comisión es la más antigua de todas, fue creada por el Real Decreto-ley 16/1976. Hoy, tras los cambios operados por la Ley 23/1998 su regulación se encuentra recogida en el artículo 3 del Real Decreto 28/2000, de 14 de enero, en el que se establece la creación de una comisión mixta de la que formarán parte miembros de los dos Ministerios implicados, el de Asuntos Exteriores y, sobre todo, el de Economía y Hacienda. Se establece, por tanto, como órgano de gestión de los créditos concesionales del Fondo de Ayuda al Desarrollo, encargándose de establecer los objetivos prioritarios y orientaciones de los créditos y analizar las solicitudes de financiación, entre otras cuestiones.

Dada la estructura de nuestra cooperación, resultará fundamental la coordinación de actuaciones y la adaptación de las mismas a las líneas generales de la política de cooperación al desarrollo, en ejercicio del principio de coherencia previsto en el art. 4 de la Ley de Cooperación, reforzando el papel de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.

### **Consejo de Cooperación al Desarrollo**

El Consejo de Cooperación se crea en el año 1995 con el fin de dar respuestas a las demandas de participación de la sociedad civil, mediante el Real Decreto 795/1995, de 19 de mayo. Este organismo es uno de los logros que se consiguieron durante las manifestaciones del 0.7% en 1994<sup>63</sup>. Hoy la normativa de este órgano viene establecida en el artículo 22 de la Ley 23/1998 y su desarrollo en el Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre. En los últimos cuatro años, el Consejo ha visto modificada reiteradamente su normativa, producto sin lugar a dudas de los numerosos debates y conflictos creados entorno al mismo<sup>64</sup>.

Es un organismo de carácter consultivo, no vinculante, en el que están representadas ONGDs, la Administración General del Estado, expertos y otras instituciones sociales. Su composición actual asciende a 33 miembros y ésta ha sido uno de los grandes caballos de batalla de este comité.

Entre sus funciones destacan: emitir informe previo, preceptivo y no vinculante sobre anteproyectos de Ley y cualesquiera otras disposiciones generales que regulan materias concernientes a la cooperación al desarrollo; informar la propuesta de Plan Director y del PACI; informar sobre los asuntos

---

<sup>63</sup> El CAD, en su examen de 1998, alabó la existencia de este Consejo, al considerarlo un lugar para la participación de la Sociedad Civil y la integración de ésta en la definición de las líneas generales de la cooperación al desarrollo.

<sup>64</sup> R. D. 21/2000, de 14 de enero; Real Decreto 281/2001, de 19 de marzo; R. D. 2217/2004, de 26 de noviembre.

concernientes a su ámbito de competencias que el Gobierno someta a su consideración; hacer llegar al Gobierno las sugerencias y propuestas relativas a la cooperación para el desarrollo que estime oportunas.

Este Consejo mantuvo unas relaciones fluidas con el Gobierno, fruto de las cuales fue la aprobación del borrador del I Plan Director por unanimidad en el Consejo de Cooperación. La mayoría absoluta en las elecciones generales de 2000 hizo, sin embargo, que las relaciones cambiaran. Empezó el desencuentro entre Gobierno y ONGD's, en un primer momento, en la reformulación del I Plan Director, muy diferente al inicial<sup>65</sup> (quedándose sólo el Gobierno a la hora de aprobarlo). Después llegaría la reforma de la AECI (en lugar de fortalecer la institución como agencia de desarrollo, ésta se diluye con la implicación en tareas de promoción cultural en ámbitos que poco tienen que ver con la ayuda al desarrollo). Por último, la propia crisis del Consejo de Cooperación, donde con la reforma realizada por Real Decreto 281/2001, se otorgaba a la extinta SECIPI la decisión de designar a 4 de los 6 vocales de las ONGD's que estarán en el Consejo (antes los elegía la CONGDE, es decir, las propias ONGD's designaban a sus representantes), así como a los expertos (antes se elegía entre todos los agentes presentes en el Consejo, por consenso)<sup>66</sup>. La Secretaría de Estado de Cooperación eligió a las seis ONGD's más representativas del Estado español, basando esa representatividad en el volumen de recursos, lo que dejaba en clara desventaja a las medianas y pequeñas organizaciones<sup>67</sup>. La entonces Presidenta de la CONGDE, Marga Usano, ponía el acento en que *"... antes del decreto, las ONG elegíamos a nuestros seis representantes. Ahora el Gobierno pretende designar a cuatro... eso significa que de 21 miembros el Gobierno elige a 12. No nos merecemos*

---

<sup>65</sup> Se eliminan del nuevo documento las referencias a aquellos principios -como el de asociación, apropiación de la ayuda por parte del receptor, integración de instrumentos o coherencia de políticas- que el antiguo documento recogía como parte de las recomendaciones del CAD.

<sup>66</sup> Como ejemplo de esta polémica puede consultarse el periódico "El País" de 16-04-2001, 23-04-2001 y 08-05-2001.

<sup>67</sup> Una de las grandes, Intermón Oxfam, que estaba en las dos listas, la de la Administración y la de la CONGDE, decidió, al igual que la Coordinadora, no asistir al órgano consultivo mientras no se llegara a un acuerdo.



esa discriminación'<sup>68</sup>. La CONGDE impugnó el Real Decreto 281/2.001, de 19 de marzo, presentando un recurso ante el Tribunal Supremo, por sentirse afectada en su derecho de representación y participación, el cual fue admitido a trámite y posteriormente resuelto, siendo desestimada la demanda interpuesta por la CONGDE<sup>69</sup>.

Las relaciones entre el Gobierno y las ONGDs parecen haber abierto una nueva fase tras las elecciones de 2004. Las últimas reformas del Consejo de Cooperación ahondan en la búsqueda del consenso puesto que en lo que se refiere a la composición del Consejo el mismo se ha ampliado a 33, quedando su configuración de la siguiente manera:

- Presidente: Secretaria de Estado de Cooperación Internacional
- Vicepresidente: tres, uno por parte del Estado (Secretario de la AECI), uno en representación de las ONGDs y otros del resto de agentes sociales.
- Vocales: 12 representantes de la Administración del Estado; 6 de las ONGDs; 8 del resto de agentes sociales (2 por los sindicatos, 2 por la CEOE, 1 por las organizaciones de economía social; 2 por las universidades; 1 por la Asociación Pro-Derechos Humanos).
- Expertos: 6 (aumenta en dos). Dos de estos expertos deberán serlo en género y desarrollo y en ayuda humanitaria y de emergencia.

El problema de la designación de los representantes de las organizaciones no gubernamentales queda zanjando según el artículo 3.4º.f): “...los seis miembros con que cuentan las organizaciones no gubernamentales de

---

<sup>68</sup> El País, 16-04-2001.

<sup>69</sup> El Tribunal Supremo consideró que dicha reforma perseguía “una participación más equilibrada entre las distintas ONGD, evitando el predominio de aquellas que, agrupando tal vez un mayor número de entidades asociadas, subsisten principalmente de las subvenciones públicas ... la circunstancia de que cuatro de los representantes puedan ser designados directamente por la Ministra de Asuntos Exteriores, no priva a las ONGD de la necesaria representación en el Consejo” §TS de 5 de marzo de 2003; Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo).

*desarrollo serán el presidente de la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo y cinco personas designadas por esta Coordinadora”.*

Igualmente, debemos destacar el aumento del mandato de sus miembros, que pasa de tres a cuatro años para hacerlo coincidir con las legislaturas, y el hecho de que se le atribuyen dos nuevas funciones: informar acerca del cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por la Administración General del Estado y sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales relativos a la Ayuda Oficial al Desarrollo.

Finalmente, y en cuanto al funcionamiento, el número mínimo de reuniones ordinarias pasa de dos a tres,

El PACI Previsiones 2005 establece que se crearán, dentro del Consejo, diversas comisiones y grupos de trabajo.

### **3.3. Evolución, distribución y planificación de la AOD española**

#### **3.3.1. Evolución de la Ayuda Española**

A continuación vamos a realizar un análisis somero del volumen de AOD española y su evolución, de tal manera que podamos vislumbrar los principios y objetivos por los que se ha guiado nuestra política de cooperación al desarrollo. A nivel general podemos observar un aumento constante en términos absolutos en la AOD española desde sus inicios, aunque en ocasiones sea por cuestiones meramente coyunturales como la entrada en la UE.

A pesar de ello el porcentaje de la misma ha ido decreciendo a partir del año 1993 debido a que la subida del PIB en nuestro país ha sido mayor. Más específicamente podemos decir que hasta 1987 la AOD se mantiene en un nivel bajo (entre el 0.04% y el 0.13% PNB). Desde 1988 a 1993 la AOD

experimenta un fuerte crecimiento, situándose en el máximo histórico del 0.28% en el último de esos años. A partir de 1994 se observa un cierto estancamiento de la AOD y un retroceso en la relación AOD/PNB. En la actualidad nuestro país es el duodécimo donante mundial y su contribución se encuentra por debajo de la media del CAD. En los últimos años de la década de los noventa el porcentaje AOD / RNB<sup>70</sup> se estima alrededor del 0,23%; en el año 2000 en el 0.22%; 2001, el porcentaje fue de 0,30%; 2002 AOD española supuso el 0,26%; 2003 fue del 0,23% AOD/ RNB. No debemos considerar los PACIs Previsiones, puesto que como han demostrado a lo largo del tiempo sus previsiones rara vez se cumplen<sup>71</sup>.

Lo más significativo de estos datos quizás sea la situación vivida en el año 2001; sin embargo, el repunte de la AOD fue más de carácter coyuntural que estructural ya que fue producto de la operación de deuda externa de Cegulsa<sup>72</sup>. Tan destacada fue esa condonación que el PACI Seguimiento 2001 considera que *“distorsiona los porcentajes ... por lo que se ha optado por realizar también los cálculos sin incluir esta operación”* y, por tanto, realiza un doble cómputo en todos los instrumentos que analiza, a saber: teniendo en cuenta dicha operación y sin tenerla en cuenta.

---

<sup>70</sup> La Renta Nacional Bruta sustituye al Producto Interior Bruto a partir del PACI 2001; la utilización de esta magnitud viene determinada por los acuerdos alcanzados en el seno del Grupo de Aspectos Estadísticos del Comité de Ayuda al Desarrollo para la medición del esfuerzo en cooperación.

<sup>71</sup> Sirva como ejemplo que el PACI Previsiones 2003 preveía un aumento respecto al año anterior y fijaba el 0,28% AOD/RNB.

<sup>72</sup> Guatemala tenía con España una deuda histórica, desde principios de los años ochenta por la adquisición de una empresa papelera, Cegulsa. Deuda que el gobierno dictatorial de Ríos Montt se negó pagar ya que la papelera nunca funcionó. Con el paso del tiempo, Guatemala vendió dicha deuda a Nicaragua y finalmente España en el marco de la Iniciativa HIPC condonó esa deuda, en la mayor condonación hecha nunca en nuestro país.

**Tabla nº 5: Evolución de la AOD neta española (1985-2003) <sup>73</sup>**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
AOD bilateral	131,80	49,66	97,47	130,67	196,68	388,37	475,20	676,72	714,78	692,31	608,64	685,80	678,03	767,91
AOD multilateral	40,87	122,04	100,89	74,43	196,81	203,35	312,88	257,64	282,02	363,39	400,00	276,46	412,98	482,79
Total AOD (millones de €)	172,67	171,70	198,36	205,11	393,48	591,71	788,08	934,35	996,80	1.055,70	1.008,64	962,26	1.091,01	1.250,71
RNB España (millones de €)	172.671	190.776	247.950	293.013	268.413	298.539	326.062	349.047	362.157	381.690	427.680	451.159	477.434	496.738
% AOD / RNB (España)	0,10	0,09	0,08	0,07	0,14	0,20	0,24	0,27	0,28	0,28	0,24	0,21	0,23	0,25
% AOD / RNB (media CAD)	0,33	0,34	0,33	0,34	0,32	0,33	0,33	0,33	0,30	0,30	0,27	0,25	0,22	0,24

	1999	2000	2001	2002	2003
AOD bilateral	778,22	803,99	1.249,07	1.059,19	1.019,1
AOD multilateral	501,58	515,42	657,47	757,92	716,8
Total AOD (millones de euros)	1.279,79	1.319,40	1.906,53	1.817,11	1.735,96
RNB España (millones de euros)	553.803	599.487	640.553	686.012	743.046
% AOD / RNB (España)	0,23	0,22	0,30	0,26	0,23
% AOD / RNB (media CAD)	0,24	0,22	0,22	0,23	0,25

Fuente: PACIs Seguimientos 1998-2003

<sup>73</sup> Desgraciadamente, la AOD sólo podemos expresarla en AOD neta puesto que los PACIs no siguen las numerosas recomendaciones realizadas por el CAD en este aspecto. Estos datos, por lo tanto, posee las limitaciones propias de esta computación.

### 3.3.2. Distribución de la AOD<sup>74</sup>

#### – Componentes básicos

A efectos de análisis y examen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, se divide ésta en dos grandes apartados: la cooperación bilateral y la multilateral, es decir, la que se ejecuta directamente por el país donante de ayuda y la que se realiza a través de organismos internacionales. Para observar los caracteres más destacados de nuestra cooperación analizaremos cada uno de los elementos de la misma. Teniendo en cuenta que nuestro interés fundamental se centra en un tipo de cooperación que tiene los caracteres de bilateral y no reembolsable, como es la cooperación descentralizada.

En general y de acuerdo con la tabla de la página anterior, en nuestro país suele mantenerse el porcentaje de 40 / 60% de cooperación multilateral / bilateral.

- **Ayuda Multilateral**

La Cooperación Española multilateral comprende las cuotas y contribuciones realizadas a Organismos Internacionales, por lo que no se conoce su destino final. Dos son los Ministerios que realizan las aportaciones multilaterales: Economía y Hacienda y Asuntos Exteriores.

Dentro de la AOD multilateral podemos observar tres tipos de organismos: Unión Europea, OOII no financieros y OOII financieros. El porcentaje mayor del presupuesto se destina a la UE, entorno al 65% de la AOD Multilateral neta y el 27% de la AOD total, englobando tanto la contribución al Fondo Europeo de

---

<sup>74</sup> Los datos que se tratan a continuación están extraídos del PACI Seguimiento 2003, que es el año que se establece como límite temporal en esta investigación.

Desarrollo (FED) como al presupuesto comunitario. España destina el 72% de la AOD de la UE a este último elemento a través del pago de sus cuotas obligatorias; el restante lo hace a través del FED, que es un fondo de ayuda a los países prioritarios para la cooperación europea, es decir, África, Caribe y Pacífico (ACP).

En cuanto a las contribuciones a los organismos no financieros hemos de destacar que está por debajo del promedio del CAD; únicamente el 11% de los recursos de la AOD Multilateral fueron a esta partida.

Los Organismos Internacionales Financieros para el desarrollo captan recursos de sus miembros con el fin de canalizarlos hacia países del Sur para financiar importaciones, proyectos de desarrollo o bien como ayuda directa a la balanza de pagos. Nuestro país destinó el 25% de su AOD multilateral a organismos de los que es miembro como el Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) o el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

- **Ayuda Bilateral**

En la cooperación bilateral las relaciones se establecen directamente entre el país donante y el receptor de la ayuda o con una organización no gubernamental dedicada al desarrollo. Las transacciones dentro de la cooperación bilateral, pueden ser de dos tipos:

- **Reembolsable**

Son préstamos que se conceden a los gobiernos o instituciones públicas de los países beneficiarios de la ayuda para facilitar la financiación necesaria para determinados proyectos de cooperación. Dichos préstamos cumplen con el elemento de liberalidad establecido por la OCDE, es decir, que sus condiciones

financieras son significativamente más blandas que las que concurren en operaciones comerciales con países en desarrollo.

En nuestro país representa alrededor del 25% de la AOD bilateral neta; en el PACI 2003, exactamente el 22%. Si contabilizamos, sin embargo, la AOD bilateral bruta el porcentaje sube al 33%.

### **Los créditos FAD**

Los Créditos FAD se crean, tal y como ya hemos mencionado anteriormente, por Real Decreto-Ley 16/1976, de 24 de agosto, de medidas fiscales de fomento a la exportación, y se destinan a la concesión de créditos y otras ayudas en términos concesionarios por el Estado Español a otros Estados e Instituciones públicas extranjeras, así como a instituciones financieras intergubernamentales. Dichos créditos están ligados a la adquisición por el beneficiario de bienes y servicios españoles. Los criterios que requieren tales créditos para ser computados como AOD son que los niveles de concesionalidad de créditos ligados o parcialmente no ligados sean iguales o superiores al 50% cuando los receptores son los países menos desarrollados dentro de los PVD, o bien iguales o superiores al 35% para el resto de los PVD.

Los créditos concedidos con cargo al FAD tienen como objetivo principal promover las exportaciones y apoyar el proceso de internacionalización de las empresas españolas. Ahora bien, debido a que constituyen préstamos que se realizan en condiciones concesionales destinados a estimular el desarrollo de los países en vías de desarrollo, también se consideran Ayuda Oficial al Desarrollo. La creación de los FAD ha contribuido a otorgar al Ministerio de Economía y Hacienda el importante papel que ha tenido hasta la fecha en el ámbito de la cooperación española<sup>75</sup>. La destacada presencia del Ministerio económico ha levantado suspicacias entre muy diversos sectores, puesto que

---

<sup>75</sup> Recuerdes que desde abril de 2004, la competencia pasa a ser del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

se observa como una necesidad la coordinación en el diseño y la gestión de las políticas de cooperación entre los dos máximos ministerios implicados. Con tal fin se crea el Real Decreto 28/2000, de 14 de enero, sobre administración conjunta de los créditos concensionales. El fin de la cooperación española debería ser el de *“... la progresiva incorporación de todos los instrumentos señalados a los principios y objetivos de la política española de cooperación para el desarrollo”*<sup>76</sup>.

El FAD ha sido por su volumen, el principal instrumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española. Hasta 1995 mantuvo un nivel de desembolsos netos entre los 80.000 y los 100.000 millones de pesetas anuales, lo que llegó a representar el 56% de la AOD en el año 1993 (Gómez Gil, C. 1996). Ha sido en estos tres últimos años cuando se ha producido un descenso del desembolso de créditos del FAD, fruto, entre otros factores, del examen que realizó el CAD en el año 1994 sobre la cooperación española. A partir de mediados de los noventa comienzan a crecer las subvenciones a ONGD, la cooperación descentralizada y el presupuesto de la AECI. Sin embargo, 395.290.638 millones de euros de desembolso bruto actual del FAD, representa aproximadamente un 33% de la AOD bilateral bruta y le mantienen como el instrumento mejor dotado al tiempo que determina la orientación geográfica y sectorial de la AOD. Históricamente, el FAD ha sido objeto de numerosas críticas. Además de proyectos concretos que saltaron a la prensa por los casos de corrupción en el país receptor, la mayor parte de las objeciones se han centrado en sus objetivos y forma de proceder, por completo alejados de los de la cooperación al desarrollo, y dirigidos principalmente a facilitar las exportaciones de empresas españolas. Por necesidad, el FAD se ha adecuado a las condiciones financieras fijadas por la OCDE para el crédito concesional y a las restricciones impuestas por este organismo a partir del Consenso de Helsinki para la concesión de créditos blandos. Sólo en los dos últimos años se han empezado a evaluar algunos proyectos del FAD –unos 30

---

<sup>76</sup> Borrador del I Plan Director de la Cooperación Española, 1999-2002.



en total -. Esta evaluación realizada por la Secretaría de Estado de Comercio, se ha centrado en la verificación de las actividades del proyecto y no en el impacto del mismo; no se conocen los resultados de estas evaluaciones. Hay constancia de impactos negativos sobre colectivos y poblaciones concretas, de proyectos financiados con cargo al Fondo. El elevado volumen de la partida FAD ha hecho que la AOD española sea una de las que han tenido un componente reembolsable –generador de deuda externa- mayor de todos los países donantes. El carácter ligado de los créditos, que obliga a que los contratistas sean españoles y suministren en un 75 % productos y servicios españoles, ha limitado las aportaciones locales de los países del Sur y, probablemente, ha supuesto sobrepuestos de los suministros realizados. Entre el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) –gestor de la cooperación no reembolsable- y la Secretaría de Estado de Comercio –gestor del FAD, de la deuda externa y de las relaciones con la Banca Multilateral- siempre ha existido un grave déficit de coordinación. Este hecho ha impedido la complementariedad entre instrumentos de la ayuda y ha generado una AOD fragmentada y dispersa. Algunas modificaciones incorporadas al FAD en los últimos años –licitación pública entre empresas españolas, cláusula anticorrupción o la posibilidad de evaluar algunos proyectos- no han eliminado la necesidad de renovar y regular por completo este instrumento tal y como ha hecho el Real Decreto 28/2000, de 14 de enero. El segundo de los exámenes que ha realizado el Comité de Ayuda al Desarrollo de la AOD española en 1997 –publicado en 1998- vuelve a recomendar un análisis en profundidad de los efectos que ha tenido la ayuda ligada a través de los créditos FAD en el funcionamiento de la AOD española y en su impacto en los países receptores. Tanto el PACI Previsiones 2005 como el Plan Director 2005/2008 establecen que los créditos FAD se orientarán, principalmente, a la financiación de proyectos de infraestructura y desarrollo de la base productiva, aunque no se menciona la reducción de los mismos. La normativa vigente atribuye la gestión de los créditos FAD al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio<sup>77</sup>, que a

---

<sup>77</sup> Producto de las modificaciones ministeriales R D 553/2004, de 17 de abril y R D 562/2004,

través de la Dirección General de Comercio e Inversiones, valora las propuestas de financiación con cargo al FAD con carácter previo a su presentación a la Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo.

Esta Comisión Interministerial es el órgano encargado de examinar todas las propuestas de financiación con cargo al FAD, y de decidir sobre su elevación a Consejo de Ministros, sin perjuicio de las competencias generales que, para garantizar la coherencia de políticas, se atribuyen, en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a la Comisión Interministerial de Cooperación. A pesar de que la gestión de los créditos FAD se vincula al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, el Real Decreto 28/2000, de 14 de enero, que desarrolla el artículo 28 de la Ley de Cooperación, establece la administración conjunta, mediante un Comité Mixto ad-hoc compuesto por representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Industria, Turismo y Comercio, de los créditos para programas y proyectos de desarrollo social básico que se financian con cargo al FAD.

### **Fondo para la concesión de microcréditos**

Se trata de un instrumento de cooperación bilateral establecido en el artículo 28 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo cuyo objetivo es la concesión de microcréditos para la ejecución de proyectos de desarrollo social básico y de mejora de las condiciones de vida de los grupos de población más desfavorecidos. La gestión es a través de la AECI (SG de cooperación multilateral y horizontal), los desembolsos y reembolsos se gestionan a través del Instituto de Crédito Oficial (Ministerio de Economía) y se encuentra regulado por el R. D. 24/2000, de 14 de enero. Hasta el momento, la dotación del FCM tiene un carácter anual. El presente Plan prevé la constitución de un fondo de dotación plurianual.

La consignación presupuestaria en 2003 para esta nueva modalidad de cooperación fue de 12.243.924 millones de euros, frente a los 60 millones

○ **No reembolsable**<sup>78</sup>

Son transferencias realizadas en efectivo o en especie respecto de las cuales el beneficiario no contrae deuda legal alguna. Se incluye en este apartado, principalmente: la ayuda para proyectos y programas, la cooperación técnica, la ayuda alimentaria, la ayuda de emergencia, la condonación de deuda, las contribuciones en apoyo de organizaciones no gubernamentales y la cooperación descentralizada<sup>79</sup>.

Dentro de esta modalidad se incluyen los proyectos y programas de cooperación, la asistencia técnica, la ayuda alimentaria, la ayuda de emergencia, la condonación de la deuda, la cofinanciación de ONGDs.

### **Programas / Proyectos**

El principal agente gestor y ejecutor de este componente es el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI) y, en la mayoría de los casos, de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

#### Proyectos

---

<sup>78</sup> Las clasificaciones sobre los tipos de cooperación pueden variar; nosotros hemos preferido seguir la clasificación efectuada por los documentos oficiales de la cooperación española. Para otro tipo de clasificación, puede verse Ayuso, A. (2000). Sin embargo, la agrupación por instrumentos, a veces crea dificultades puesto que los PACI, excepto el de 2005, no agrega las partidas de todos los agentes de la Cooperación Española. Desde el PACI Seguimiento 2001, el cómputo de la AOD no se realiza por instrumentos sino a partir de los actores que la llevan a cabo.

<sup>79</sup> No vamos a tratar en este apartado la cooperación descentralizada, puesto que la misma es analizada con mayor profundidad a lo largo de esta investigación.

Un proyecto supone una intervención precisa en el país beneficiario, con objetivos, marco temporal y recursos claramente definidos.

#### Ayuda por Programas

Se compone de todas las contribuciones puestas a disposición del beneficiario con fines generales de desarrollo y que no están vinculadas a proyectos específicos. Fuera del programa de reducción de la deuda y de la ayuda alimentaria, la cooperación española ha canalizado recursos limitados por esta vía. El objetivo de esta estrategia será profundizar en el estudio de este instrumento, con vistas a la expansión de su uso, especialmente en el caso de los países de concentración preferente de la AOD española.

#### Cooperación Técnica

Por cooperación técnica se entiende toda la gama de actividades de ayuda dirigidas a desarrollar los recursos humanos, elevando el nivel de conocimientos, cualificaciones, habilidades técnicas y aptitudes productivas de los habitantes de los países en desarrollo, por medio de acciones formativas, prestaciones de expertos, labores de consultoría técnica y asesoramiento y contribuciones vinculadas a la promoción de actividades en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la investigación

Junto a estos instrumentos clásicos, el nuevo Plan Director 2005-2008 prevé desarrollar nuevos instrumentos, que se irán introduciendo de forma paulatina en nuestra política de cooperación, como son: el “enfoque sectorial”<sup>80</sup>, el apoyo presupuestario<sup>81</sup> y los fondos globales<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Se denomina enfoque sectorial (o SWAP, por *Sector-wide Approaches*) al proceso orientado a lograr que los recursos financieros que el gobierno del país receptor y la cooperación externa dedican a un sector, respondan a una política, un plan de actuación y un plan de gasto únicos, ya que han sido elaborados bajo el liderazgo del gobierno del país receptor que es quien los gestiona.

<sup>81</sup> Se denomina apoyo presupuestario a cualquier forma de apoyo financiero al presupuesto público del país receptor. En sentido estricto, el apoyo presupuestario debería apoyar a la

### **Ayuda Alimentaria**

La ayuda alimentaria adopta diversas modalidades: una primera, que consiste en la transferencia de alimentos de gobierno a gobierno para su venta en el mercado doméstico, con la afectación de los fondos de contrapartida así generados a actividades acordadas por donante y beneficiario; una segunda, instrumentada a través de proyectos, dirigidos a objetivos y beneficiarios previamente definidos; y una tercera, la ayuda alimentaria de emergencia, consistente en transferencias a víctimas de catástrofes naturales o conflictos, así como a refugiados y desplazados. La ayuda alimentaria es uno de los instrumentos de la cooperación internacional cuya razón de ser sólo se justifica cuando se dirige a los sectores y países más pobres, además de considerarse imprescindible en los casos de emergencia.

Los peligros de la ayuda alimentaria son muchos y graves: provocar distorsiones en los precios en los mercados internos e internacionales, puede alterar las dietas locales generando además dependencia y puede incrementar el desempleo en el sector agrícola. Además, en ocasiones, los donantes han utilizado la ayuda alimentaria para expandir sus mercados agrícolas, deshacerse de sus excedentes y eludir las limitaciones a las subvenciones a sus exportaciones. Tal y como establece el PACI Previsiones 2005, se observa como necesario que se trabaje en la reducción de la ayuda alimentaria en

---

gestión global del gobierno receptor a través de su estrategia de reducción de la pobreza u otro plan de desarrollo. En la práctica, existen apoyos presupuestarios vinculados a resultados en un sector concreto.

<sup>82</sup> Los Fondos Globales son un elemento que combina esfuerzos y capital público y privado, tiene estructuras de planificación y gestión relativamente livianas, por actuar a través de organismos nacionales en los países receptores y utiliza mecanismos de asignación de recursos diferentes a los de la AOD tradicional. El principal reto de estos Fondos es su integración con los sistemas y sectores del país receptor, incapaces, en muchas ocasiones, de absorber los flujos de recursos que se ponen a su disposición, por falta de capacidad local. Los fondos pretenden actuar en coordinación con las estructuras e instituciones del país. España contribuye indirectamente a algunos de los fondos globales a través de sus contribuciones y presencia en organismos como el BM y la OMS,

especie en favor de la ayuda financiera para realizar las compras en los mercados locales de los países receptores.

### **Ayuda Humanitaria**

Aunque la Ley de Cooperación establece en su art.12 una definición de ayuda humanitaria, incluida la ayuda alimentaria de emergencia y sus componentes, y establece un marco jurídico de actuación, el concepto acción humanitaria es mucho más amplio que el recogido en la Ley. La carencia de una definición clara de la acción humanitaria, ha dado lugar a incoherencias y problemas en las actuaciones de la Cooperación Española, tanto por exceso como por defecto.

La acción humanitaria tiene como objetivo primordial preservar la vida de las poblaciones vulnerables y se define a través de dos tipos de acción complementarios: la asistencia y la protección. La acción humanitaria debe ser neutral e independiente. La ayuda humanitaria integra la ayuda humanitaria de emergencia en situaciones de crisis, la ayuda a refugiados, desplazados y repatriados, la ayuda a la rehabilitación y reconstrucción de infraestructuras económicas y sociales y la prevención de conflictos y desastres naturales.

Por parte española la canalización de este tipo de ayuda se realiza vía envíos directos de ayuda a las contrapartes locales, financiación de proyectos de ONGD y contribuciones a organismos internacionales humanitarios.

La dotación española para acciones de carácter humanitario, modesta en comparación con la media porcentual de los donantes del CAD.

Entre las modificaciones pendientes, el PD. 2005/2008 prevé la creación de una Oficina de Ayuda Humanitaria

El Gabinete Técnico de la AECI es la unidad responsable de la gestión de la *ayuda alimentaria*, la *ayuda de emergencia* y la *Convocatoria Abierta y Permanente*. En 2003 los desembolsos realizados por el Gabinete totalizaron 20.368.344 euros, de los cuales las acciones de *ayuda alimentaria* y de *ayuda de emergencia* concentraron 10,2 millones de euros.

### **Alivio y condonación de la deuda externa**

La deuda bilateral contraída por países en desarrollo con estados donantes tiene su origen en las operaciones de crédito comercial a la exportación aseguradas por cuenta del estado acreedor y con garantía soberana del estado deudor y en créditos directos de gobierno a gobierno, en su mayor parte de carácter concesional.

Cuando un país deudor los solicita, los acreedores oficiales proceden a reestructurar su deuda en el Club de París. En este foro se negocia asimismo el alivio que conceden los acreedores bilaterales oficiales en el marco de la iniciativa a favor de los Países Pobres y Altamente Endeudados (HIPC, en sus siglas inglesas) desde 1996. Esta última actividad ha aumentado considerablemente con el desarrollado de la iniciativa HIPC Reforzada a partir de 1999.

Dentro del cómputo de la AOD como tratamiento de la deuda, hay que considerar tanto las actuaciones de reducción y condonación sin una contrapartida directa, enmarcadas en el consenso del Club de París, como las distintas modalidades de conversión de deuda por desarrollo.

Las operaciones de reorganización y conversión de deuda externa, así como de la iniciativa HIPC, de países en vías de desarrollo han irrumpido con fuerza en la cooperación española desde que el CAD admitió que este instrumento puede ser contabilizado como AOD. Desde el año 1995 hasta la actualidad los montos

han sido cada día más importantes. Dentro de las operaciones de condonación de deuda externa, mención aparte merece la condonación de deuda del año 2001, la denominada “Operación Cegulsa”<sup>83</sup>.

Por último queremos dejar claro que las condonaciones de deuda cuando éstas tienen su origen en créditos FAD (cuyos desembolsos ya fueron contabilizados en su totalidad como AOD) únicamente incluyen como AOD los intereses condonados. Lo contrario supondría computar como tal dos veces una misma cantidad.

Durante 2003, se produjeron cuatro tipos de operaciones de reorganización de deuda: anulación de deuda, reestructuración de deuda AOD, reestructuración de deuda privada en el marco del Club de París y conversión de deuda. Y supusieron un total de 93.683.064 euros, un 8% de la AOD bilateral bruta.

### **Las subvenciones a ONGDs**

Este es un capítulo creciente dentro de la AOD española. En la actualidad nos encontramos ante un momento transitorio pues todo el sistema de financiación de proyectos a través de organismos no gubernamentales se ha visto modificado por la Ley 23/1998 y con los Planes Directores. Para evitar dudas vamos a tratar, en primer lugar, el sistema de financiación ofrecido por el PACI seguimiento 2003, y después trataremos las reformas que aparecen recogidas en el PD 2005/2008 y en el PACI Previsiones 2005, y que ya han sido mencionados anteriormente.

Si bien, en un primer momento, el sistema de financiación de ONGD en España se realizó proyecto a proyecto, de carácter anual y por medio de dos concursos anuales: la convocatoria ordinaria con cargo al presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores y la convocatoria extraordinaria derivada de los recursos

---

<sup>83</sup> Para una mayor información de la operación de cancelación de deuda con Nicaragua (Operación Cegulsa), puede leerse: FANJUL y GONZÁLEZ, 2002.



consignados a acciones de interés social en el IRPF, actualmente se establecen tres instrumentos distintos de subvención:

- Financiación por proyectos:

- a) Se entiende por **proyecto** un conjunto de acciones diseñadas para lograr un objetivo específico de desarrollo en un periodo determinado, en un país y para una población beneficiaria predefinida y cuyos efectos perduran una vez finalizada su ejecución.
- b) Tendrán una duración máxima de 30 meses, sin que la cuantía máxima comprometida para cada proyecto sea superior a 900.000 euros.

- Financiación por programas:

- a) Se entiende por **programa**, un conjunto de acciones de desarrollo, de carácter plurianual, en un sector determinado para uno o varios países, o bien en un país concreto abarcando diferentes sectores.
- b) Tendrán una duración máxima de 3 años, sin que la cuantía máxima comprometida para cada programa pueda ser superior a 3 millones de euros ni inferior a 900.000 euros.

- Financiación por estrategia:

- a) Se entiende por **estrategia** de cooperación para el desarrollo, un conjunto de acciones de desarrollo, de naturaleza plurianual, en diferentes sectores y diferentes países, incluidas, en su caso, acciones de ayuda humanitaria y de educación para el desarrollo.
- b) Tendrán una duración máxima de 4 años, la cuantía comprometida para cada programa debe oscilar entre 3 y 6 millones de euros.

Esta última modalidad es la más destacada, pues no se vincula a proyectos determinados y permite más libertad a las ONGDs. Sin embargo, no está libre de polémica, puesto que es mucho el dinero de esta convocatoria, y, por las características del mismo, está restringido a organizaciones solventes y con experiencia<sup>84</sup>.

En 2003 subvenciones para cofinanciar *estrategias* a través de ONGD supusieron un desembolso para la AECl de 23.396.975 euros. Por su parte, las subvenciones para *programas* concentraron 38.285.498 euros. Por último, las subvenciones para *proyectos* totalizaron 16.773.520 euros. En 2003, la AECl desembolsó en total, 78.455.993 euros (6% de la AOD Bilateral bruta).

Frente a esta realidad, el Plan Director 2005/2008 propugna un escenario con dos instrumentos de financiación: los **convenios de cooperación** y los **proyectos de cooperación**. Lo novedoso serán los **convenios de cooperación** al desarrollo; los mismos se inscribirán en las operaciones de la Cooperación Española, en los países o regiones prioritarias y en los sectores prioritarios y lo harán a través de las estrategias sectoriales y de los planes-país. Será necesario que las ONGD que accedan a este instrumento estén reconocidas por la AECl como *entidades calificadas*; dicho proceso de calificación se regulará en consenso con la Coordinadora de ONGD. Serán plurianuales (se comprometen fondos correspondientes a varios ejercicios presupuestarios) con una duración límite de 4 años. En función de las características de la intervención, dicho convenio podrá ser renovado de común acuerdo por las dos partes, hasta un límite de dos años más.

### **Distribución Geográfica**

La Ley de cooperación establece en su artículo 6 que las áreas geográficas de atención preferente son los países iberoamericanos, el norte de África y Oriente

---

<sup>84</sup> Las 7 magníficas, como las denomina Siscu Baiges (2003) son: Intermon-Oxfam, Cruz Roja, Solidaridad Internacional, Ayuda en Acción, Cáritas, CODESPA, Promoción Social de la Cultura.

medio, y aquellos con los que España mantenga especiales vínculos de carácter histórico o cultural.

Igualmente se establece que España atenderá con preferencia a Países Menos Avanzados<sup>85</sup> (PMA) a los que destinará al menos un 20% de la AOD, garantizándose que la asignación geográfica alcance a los sectores más desfavorecidos.

La orientación preferente de nuestra cooperación hacia la comunidad de naciones iberoamericanas, según el PD 2001 /2004 (:8): *“...tiene su fundamento en los criterios de coordinación y complementariedad que se predicen de la actuación de la comunidad de donantes ... España tiene que orientar sus recursos allí donde pueda ser más efectivo y beneficioso el impacto de nuestra AOD (de acuerdo con el principio de “mayor ventaja comparativa”), teniendo en cuenta que nuestra responsabilidad como donantes aumenta con nuestro nivel de vinculación histórica y cultural a determinadas áreas (acorde con el principio de “national involvement”).”*

Al margen de lo establecidos en los documentos oficiales, la realidad es que la distribución geográfica de la ayuda española presenta una clara tendencia a destinar mayores recursos a América Latina que a África o Asia. Teniendo en cuenta que América Latina tiene un nivel de renta relativamente más elevado y debida a que los créditos FAD se destinaban sobre todo a países con “mercados emergentes”, la proporción de AOD que España ha destinado a los países más pobres es escasa, apenas el 0,02% del PIB frente al compromiso internacional de destinar el 0,15%.

---

<sup>85</sup> La categoría de PMA se refiere a un grupo de países cuyas características distintivas residen, no sólo en la profunda pobreza de sus poblaciones, sino también en la debilidad de sus recursos económicos, institucionales y humanos, a menudo combinados con características geofísicas que dificultan su desarrollo.

La atención que se otorga a América Latina es el resultado de los lazos históricos que nos unen pero también pretende compensar la atención limitada que la Unión Europea presta a esta región.

Según el PACI Seguimiento 2003, las orientaciones geográficas no han variado sustantivamente respecto a años anteriores. Así, América con el 48% de las ayudas y los países y territorios del Mediterráneo, con el 17%, son los principales receptores de la AOD bilateral española. Respecto al año anterior debemos destacar la disminución de la participación de África Subsahariana, que en 2003 concentró el 15%, es decir, dos puntos menos que el año anterior. De igual modo, se observa una reducción de la participación de Europa Oriental, que pasó del 9% en 2002 al 6% de las ayudas. Finalmente, el resto de Asia y Oceanía mantienen una participación en la AOD similar a los años anteriores, en torno al 15%.

Si desglosamos estos datos por países podemos observar una serie de datos que merecen ser comentados

**Tabla nº 6: Principales países destinatarios de AOD neta (2003)**

País	AOD neta	AOD bruta
Nicaragua	64,32	67,28
Honduras	50,99	50,99
Bolivia	45,66	48,57
Perú	39,31	39,57
Turquía	36,68	36,80
Argentina	36,43	38,70
Venezuela	31,60	32,08
Senegal	30,73	31,60
Bosnia-Herzegovina	27,15	27,15
China	3,57	51,06

Fuente: PACI Seguimiento 2003

De esta tabla podemos destacar varios datos:

- Hay 3 países no prioritarios en los siete primeros lugares<sup>86</sup>: Turquía, Argentina, Venezuela.
- China si contabilizamos la AOD bruta ocuparía el segundo lugar en país receptor de AOD española sólo superado por Nicaragua y por delante de Honduras.

Además, otros Estados como Costa Rica, país no preferente, recibe el doble de ayuda que Burkina Faso, y México recibe 300 veces más que Sierra Leona. Parece, por tanto, que los criterios para designar país preferente no eran homogéneos, según el Plan Director 2001-2004, pues China era país preferente y Cuba, Ghana, Brasil o Burkina Faso, no. La lucha contra la pobreza no parece ser el criterio que rige el país de destino de nuestra ayuda, puesto que ni China ni Argentina ni Venezuela son Países Menos Avanzados. Además, el número de países destinatarios de nuestra ayuda es muy elevado, lo que dificulta el impacto de la AOD en los mismos. En el año 2003 fueron 107. Lo cual impide entender por qué no se sigue los dictados del Plan Director 2001 - 2004 en los que se reduce a 30 los países y territorios de atención prioritaria.

Junto a ello, podemos destacar otro dato significativo; el PACI Seguimiento 2003 no establece el destino de la AOD total española según el nivel de renta del país destinatario, pero podemos extraer una serie de conclusiones de los datos que se nos facilitan. De la AOD gestionada por la AECI<sup>87</sup> a los PMA solo se destina el 15,17%, a los de renta baja el 10,59%, a los de renta media-baja 66,42% y a los renta media-alta el 7,83%. Sin embargo, esta misma clasificación no aparece reflejada en la AOD bilateral reembolsable. A pesar de

---

<sup>86</sup> Los países prioritarios de la Cooperación Española vienen establecidos a continuación. En este PACI Seguimiento 2003 son los descritos en el PD 2001 / 2004.

<sup>87</sup> Es decir, de la casi totalidad AOD bilateral no reembolsable.

ello es suficientemente significativo que los países prioritarios de los créditos FAD sean China, Turquía, Honduras, Venezuela, Senegal y Argentina.

Frente a estas críticas, que no son nuevas en la cooperación española<sup>88</sup>, los PACIs y los Planes Directores argumentan lo siguiente:

Por una parte, el PACI Seguimiento 2003 establece que *“...la existencia de fuertes lazos históricos, lingüísticos y culturales con Ibero América y el Mediterráneo explica la especial atención de la Cooperación Española a los Países de Renta-Media-baja, que en 2003 recibieron casi la mitad de las ayudas especificadas geográficamente. Esta tendencia es común a todos los actores de la Cooperación Española, aunque muy poco habitual en el resto de donantes internacionales”*. Junto a ello el PACI Previsiones 2005 dedica toda una página a contestar a la pregunta *“¿Es pertinente cooperar con los países de renta media?”*, en el mismo se establece que *“...sin perjuicio del firme compromiso, recogido en el nuevo Plan Director, de reforzar nuestra cooperación con el grupo de países menos adelantados (PMA) y la región de África Subsahariana, la Cooperación Española considera conveniente y necesario seguir apoyando los procesos de desarrollo en los países de renta media porque:*

- El objetivo de la Cooperación Española es llegar a los más pobres allí donde se encuentren. (...)*
- La mayoría de los países de América Latina y el Mediterráneo, con los que nos unen unos estrechos vínculos históricos y culturales, y donde España tiene una amplia experiencia de cooperación; son de renta media, por lo que la Cooperación Española disfruta de ventajas comparativas respecto a otros donantes para cooperar con PRM.*
- Los PRM son en general muy vulnerables desde el punto de vista económico. (...)*
- La mitad de la población mundial vive en países de renta media. (...)”*

---

<sup>88</sup> Los exámenes CAD – OCDE son especialmente severos con esta peculiaridad de la cooperación española.

Algunas de estas críticas son asumidas por el PD 2005 - 2008 que se muestra mucho más coherente en la distribución geográfica de nuestra ayuda.

El primer PD establecía una selección de países, entre Preferentes, en Conflicto / rehabilitación y Otros. En esa selección se observaban algunas disfunciones como que China apareciese como país prioritario. Dicha clasificación era la siguiente :

**Cuadro nº 2: Países prioritarios - Plan Director 2001 - 2004**

<b>Países Preferentes</b>	<b>Ibero América:</b> Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Rep. Dominicana.
	<b>África-Norte y Oriente Medio:</b> Marruecos, Mauritania, Población Saharaui, Palestina y Túnez.
	<b>África Subsahariana:</b> Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Mozambique, Namibia, Santo Tomé y Senegal.
	<b>Asia:</b> China, Filipinas y Vietnam.
	<b>Europa:</b> Albania y Bosnia-Herzegovina.
<b>Países en Conflicto/Rehabilitación</b>	
<b>Otros Países</b>	

Fuente: Plan Director 2001-2004

El P. D. 2005-2008, muestra una serie de cambios muy acuciados con respecto al primer Plan cuatrianual, así establece una serie de criterios para la determinación de los áreas de actuación preferente, como son: orientación hacia los países más pobres, mayor compromiso de los países destinatarios con los objetivos de desarrollo, y en particular, con los Objetivos de la

Declaración del Milenio<sup>89</sup>, la mayor ventaja comparativa de España para garantizar una mayor eficacia de la ayuda (mayor grado de conocimiento y experiencia sobre un área o país que permita una mejor adecuación entre las necesidades del receptor y las posibilidades de oferta del donante) y la existencia de acuerdos y tratados de cooperación entre España y los países destinatarios. A la vista de estos criterios, la selección de países es la siguiente:

Los **Países Prioritarios** son aquellos en los que se concentrará el mayor volumen de recursos de la Cooperación Española. Para cada uno de ellos se elaborará un Documento Estratégico País (DEP).

**Cuadro nº 3: Países y áreas prioritarias - Plan Director 2005 - 2008**

Latinoamérica	Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador
Magreb, Oriente Medio y Próximo	Argelia, Marruecos, Mauritania, Túnez, Población Saharaui y Territorios Palestinos
África Subsahariana	Mozambique, Angola, Namibia, Senegal y Cabo Verde
Asia y Pacífico	Filipinas y Vietnam

Fuente: Plan Director 2005 - 2008

Tal y como podemos observar, se reduce de 30 a 23 los países prioritarios, respecto al PD 2001 - 2004; desaparecen China, Albania, Bosnia Herzegovina, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y aparecen Haití y Argelia.

---

<sup>89</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son los objetivos mínimos necesarios para alcanzar el desarrollo humano sostenible y surgen de la Declaración del Milenio que sintetiza los diferentes compromisos adoptados en las sucesivas Cumbres Mundiales que las Naciones Unidas (NNUU) fueron celebrando en la década de los 90. En la Declaración del Milenio, fruto de la Cumbre del Milenio celebrada el año 2000, los dirigentes mundiales se comprometieron a unir sus fuerzas para lograr que, para el año 2015 o antes, se cumplieren los 8 objetivos y 18 metas concretas que deben permitir el avance del desarrollo y la reducción de la pobreza en el mundo.



Además se hacen otras clasificaciones: **Países con Atención Especial**; son países o regiones que se encuentran en circunstancias especiales: por la necesidad de prevenir conflictos o contribuir a la construcción de la paz; por la debilidad del respeto a los Derechos humanos y del sistema democrático y por crisis derivadas de desastres naturales, o crisis financieras y sociales. En estos países se elaborará un Plan de Actuación Especial (PAE) que defina los sectores, objetivos y resultados esperados, y las actuaciones con enfoque sectorial, programas y proyectos que se decida utilizar. Este Plan deberá ser aprobado por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

**Cuadro nº 4: Países y áreas de Atención Especial - Plan Director 2005 - 2008**

Latinoamérica	Cuba y Colombia
Oriente Medio	Irak, Líbano y Siria
África Subsahariana	Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Sudán y Guinea Bissau
Asia y Pacífico	Timor Oriental, Afganistán, Camboya, Países del Sureste Asiático que han padecido las consecuencias del maremoto de 2.004
Europa Central y Oriental	Bosnia y Herzegovina, y Albania

Fuente: Plan Director 2005 - 2008

Además, estarán los **Países Preferentes** que son los países de áreas geográficas preferentes, no incluidos entre los prioritarios, y los países grandes y/o no dependientes de la ayuda, así como aquellos en los que existan sectores de la población en condiciones de bajo desarrollo económico y social. A estos países se les dará una atención focalizada y puntual, se elaborará un PAE, que deberá ser aprobado por la SECI, donde se justifique el tipo de intervención y se definan los objetivos y resultados esperados con indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan una evaluación del impacto sobre las personas beneficiarias.

**Cuadro nº 5: Países y áreas Preferentes - Plan Director 2005 - 2008**

Latinoamérica	Costa Rica, Brasil, México, Chile, Venezuela, Panamá, Argentina y Uruguay
Oriente Medio	Egipto y Jordania
África Subsahariana	Santo Tomé y Príncipe, y Sudáfrica
Asia y Pacífico	Bangladesh y China
Europa Central y Oriental	Países de renta media-baja candidatos a la adhesión a la UE y países que pudieran precisar ayuda puntual en el marco del Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa

Fuente: Plan Director 2005 - 2008

Por último el Plan Director (2005: 102-103) hace una mención especial a los PMA *“...En el octavo Objetivo del Milenio, que propone fomentar una asociación internacional para el desarrollo, se fija la siguiente Meta (la nº 13 de los ODM): “atender a las necesidades especiales de los Países Menos Adelantados” (PMA). La mayoría de los PMA se encuentran en África Subsahariana, por lo que la cooperación con esta región va a crecer y a asumir un mayor protagonismo en la Cooperación Española”.*

En resumen se pretende, en la medida de lo posible, hasta el 70% de la AOD bilateral a los países prioritarios y, por lo menos, el 40% a América Latina. Se producirá un incremento del esfuerzo y la calidad de la ayuda en el África Subsahariana, sin que ello incida en una excesiva dispersión geográfica.

### **Distribución sectorial**

Son diversas las clasificaciones que podemos efectuar sobre los sectores a los que destinamos nuestra ayuda. La ley establece una, los planes directores otra y el CAD realiza la suya propia.

El artículo 7 de la Ley de cooperación establece que nuestra ayuda se debe orientar a los servicios sociales básicos con especial incidencia en salud,

saneamiento, educación, obtención de la seguridad alimentaria y formación de recursos humanos; dotación, mejora o ampliación de infraestructuras; desarrollo de la base productiva y fomento del sector privado; protección y respeto de los derechos humanos, igualdad de oportunidades, participación e integración social de la mujer y defensa de los grupos de población más vulnerables; fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y apoyo a las instituciones; protección y mejora de la calidad del medio ambiente; cultura; desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

Frente a esta tipificación, el PACI Seguimiento 2003 establece que, siguiendo el patrón de años anteriores, las preferencias sectoriales fueron las siguientes:

- las infraestructuras y servicios sociales recibieron el 55% de las contribuciones distribuibles, que recibieron la mayor parte de las donaciones
- las infraestructuras y servicios económicos el 23% y grupo prioritario de los créditos FAD
- los sectores productivos que concentran el 9%
- las actividades multisectoriales reciben el 12%,

Entre las contribuciones no distribuibles sectorialmente, que representan una cuarta parte de la AOD bilateral bruta, la ayuda se dirige fundamentalmente a las actividades relacionadas con la deuda, la ayuda de emergencia y los costes administrativos de los donantes.

Si seguimos la clasificación por sectores que realiza el CAD, en el año 2003 la que tiene una mayor participación en la ayuda distribuible son educación (16%), otros servicios e infraestructuras sociales (15%), transporte y almacenamiento (14%), salud (9%) y gobierno y sociedad civil (8%).

La cooperación española destinó el 19,1% de sus contribuciones distribuibles a la dotación de servicios sociales básicos<sup>90</sup>, de acuerdo con el compromiso de la Cumbre Social de Copenhague (1995) de dedicar un 20% de la cooperación a este sector. La mayoría de estas ayudas provienen, en la cooperación española, de las subvenciones a ONGD que concede la AECI y la Cooperación Oficial Descentralizada, así como de los créditos FAD destinados al suministro de equipamiento hospitalario y a proyectos de abastecimiento de agua.

En el análisis de la distribución sectorial de los desembolsos de la Cooperación Española en función de los sectores del *Plan Director 2001-2004*, destaca el elevado porcentaje de recursos dedicados a las infraestructuras y promoción del tejido económico que recibe la cuarta parte de los recursos, al igual que la cobertura de las necesidades básicas, cercanas ambos sectores a 290 millones de euros. Las denominadas inversiones en el ser humano, es decir, las actividades educativas de segundo y tercer grado, así como las acciones culturales y la investigación recibieron el 12,9% de los fondos. Por último, cabe resaltar el menor esfuerzo presupuestario realizado en las áreas de protección del medio ambiente (4% AOD) y mujer y desarrollo (0,8%), prioridades transversales de la Cooperación Española a las que no se presta la atención suficiente.

Por último señalar que la cooperación española presta especial atención a ciertos sectores como son: educación, salud, medio-ambiente, promoción de la

---

<sup>90</sup> Debemos ser cuidadosos con lo que se considera "Servicios sociales básicos" puesto que en el Examen del CAD a la cooperación española en 2002 se establecía que *"España argumenta que ha cumplido sobradamente su compromiso al destinar el 21% de las donaciones bilaterales en el año 2000 a las necesidades sociales básicas. No obstante, la definición que España hace de las necesidades sociales básicas es más amplia que el concepto de servicios sociales básicos acordado por el CAD, que se limita a la sanidad y educación básicas y a los sistemas de abastecimiento de agua y de saneamiento destinados a los más pobres. La definición de España incluye, además, la vivienda de bajo coste, la ayuda para la reconstrucción, los cultivos alimentarios, la educación/formación agraria, la extensión agrícola, la ayuda alimentaria y la ayuda de emergencia, que no se ajustan al concepto general adoptado en la Iniciativa. Además, la cifra que España maneja no incluye los préstamos"*

Democracia y del Estado de Derecho y promoción de la equidad de género. Respecto a estos sectores los desembolsos fueron los siguientes:

- el sector educación conllevó un desembolso de 141.828.685 euros: el 11,8% de la AOD bilateral bruta.
- Las ayudas destinadas por la cooperación española al sector salud totalizaron 93,4 millones de euros, lo que supone el 7,8% de la AOD bilateral bruta.
- El volumen de recursos dirigidos al sector Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho totalizó 102.732.875 euros, lo que equivale a un 8,6% de la AOD bilateral bruta.
- La protección del medio ambiente concentró un 10% de la AOD bilateral bruta española, lo que equivale a un desembolso total de 120 millones de euros.
- El volumen de recursos destinados a la Promoción de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres fue de 23,4 millones de euros, lo que equivale al 2% de la AOD bilateral bruta.

Con el Plan Director 2001 - 2004 se definieron una serie de sectores prioritarios para la ayuda, denominados “verticales”, y tres sectores “transversales” que debían informar cada uno de los proyectos que se lleven a cabo.

**Cuadro nº 6: Sectores prioritarios - Plan Director 2001 - 2004**

<b>Transversales- horizontales</b>	<b>Verticales</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Lucha contra la pobreza</li><li>• Igualdad de género</li><li>• Sostenibilidad ambiental</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Necesidades sociales básicas</li><li>• Inversión en el ser humano</li><li>• Infraestructura de la sociedad civil y gobernabilidad</li><li>• Defensa de medioambiente</li><li>• Prevención de conflictos y apoyo a procesos de paz</li><li>• Infraestructuras y promoción del tejido económico</li><li>• Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno.</li></ul>

Fuente: Plan Director 2001 - 2004

El Plan 2005-2008, mucho más ambicioso y completo que el anterior, aumentó como sectores de actuación preferente y objetivos estratégicos, los siguientes:

**Cuadro nº 7: Sectores prioritarios - Plan Director 2005 - 2008**

Prioridades sectoriales	Objetivos estratégicos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lucha contra la pobreza</li> <li>• Promoción igualdad hombres y mujeres</li> <li>• Sostenibilidad ambiental</li> <li>• Defensa de los DDHH</li> <li>• Diversidad Cultural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura y Desarrollo</li> <li>• Género y Desarrollo</li> <li>• Promoción del tejido económico y empresarial</li> <li>• Medio Ambiente</li> <li>• Gobernanza Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo</li> <li>• Cobertura de las Necesidades Sociales</li> <li>• Prevención de los Conflictos y construcción de la Paz</li> </ul>

Fuente: Plan Director 2005 - 2008

Específicamente, los objetivos estratégicos pretenden conseguir un aumento de:

- La libertad y capacidades culturales. Sector: cultura y desarrollo
- La autonomía de las mujeres. Sector: género y desarrollo
- Capacidades económicas. Sector: promoción del tejido económico y empresarial
- Capacidades para la mejora de la sostenibilidad ambiental. Sector: medio ambiente
- Capacidades institucionales y sociales. Sector: gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional
- Capacidades humanas. Sector: cobertura de las necesidades sociales
- Capacidad de prevención de conflictos y construcción de la paz. Sector: prevención de los conflictos y construcción de la paz

Como prioridades horizontales, se incluyeron las del Plan Director anterior y se ampliaron a la defensa de los Derechos Humanos y el respeto a la diversidad cultural.

### **3.4. Instrumentos de Planificación de la AOD**

En los últimos años la cooperación española está creando diversos mecanismos de planificación, seguimiento y evaluación de las distintas actividades que lleva a cabo con el fin de mejorar el impacto de las mismas.

El primero de estos elementos fue el Plan Anual de Cooperación Internacional, que existe desde 1986, y que desde 1989 tiene dos tipologías: el PACI previsiones y el PACI seguimiento. Junto a ello la Ley de cooperación ya estableció los Planes Directores como elemento básico de planificación cuatrienal que determina las líneas generales y directrices básicas, señalando objetivos y prioridades y avanzando los recursos presupuestarios indicativos para ese periodo.

A partir del año 2003, el PACI Previsiones (2003: 8) establecía el diseño de estrategias de sectoriales y geográficas para fijar criterios de intervención a los actores de la cooperación española que permitan concentrar las intervenciones para aumentar su impacto y aprovechar al máximo las sinergias entre las distintas actuaciones, *“...tanto las estrategias sectoriales como las estrategias país tienen un objetivo fundamental: establecer criterios que guíen y concentren en sectores y áreas geográficas concretas las acciones de una cooperación, la española, en la que intervienen muchos actores, públicos y privados”*. Desde mediados del 2002 empieza la aprobación de diversas Estrategias sectoriales y por países.

Durante los años 2002 y 2003 han sido elaboradas la mayor parte de las **Estrategias horizontales y sectoriales** de la cooperación española: Medio



Ambiente, Igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres, Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho, Salud, Educación y Patrimonio Cultural. Todas ellas tienen una duración de cuatro años y han sido fruto del consenso con actores sociales y públicos. Han sido aprobados por las comisiones de consulta respectivas (Consejo de Cooperación, Comisión Interterritorial e Interministerial) y en ellas se establece que en el tercer año de vigencia serán sometidas a evaluación.

Se prevé, de acuerdo con el Plan Director presente, la actualización de las Estrategias en educación, salud, género, gobernabilidad, cultura y desarrollo, cooperación con los pueblos indígenas y se iniciarán los trabajos para la elaboración de estrategias de desarrollo económico y promoción del tejido empresarial

En el **ámbito geográfico**, el Plan Director 2001 / 2004 ya establecía que se elaborarán los documentos de estrategia relativos a las áreas de concentración preferente de la ayuda, son las denominadas Estrategias-País. Éstas señalarán criterios de concentración geográfica y sectorial en cada uno de los países prioritarios, de manera que la Cooperación Española pueda ir ganando en impacto. Las estrategias país permitirán así trasladar a ámbitos territoriales concretos las orientaciones de las estrategias sectoriales. En una primera fase de elaboración de Estrategias-País la planificación se ha centrado en los países prioritarios que cuentan con un importante volumen de AOD de la Cooperación Española.

En el Plan Director 2005-2008 (2005: 16) se da un paso más y establece la elaboración de los Documentos Estrategia País o Regional (DEP) y Planes de Atención Especial (PAE), con intervención de las CCAA y EELL y demás agentes de la cooperación que precederán y orientarán los acuerdos de las comisiones mixtas entre España y sus países socios. En particular determina que *“...los DEP -que integrarán las estrategias de desarrollo humano sostenible, elaboradas por los países destinatarios, con las directrices del Plan*

*Director y Estrategias sectoriales de la Cooperación Española y con los documentos elaborados por otros donantes bilaterales u OOI-, determinan el ámbito y alcance de negociación de las Comisiones Mixtas, por parte española, y contribuyen decisivamente a la elaboración de los Planes Anuales de la Cooperación Española. Tras la aprobación del Plan Director, de modo inmediato se iniciará la elaboración o revisión de un primer grupo de estrategias país en países prioritarios. Paulatinamente se elaborarán o revisarán el resto de estrategias país y regionales y las estrategias sectoriales”.*

Junto al desarrollo de estos elementos, el PACI Seguimiento 2005 también establece dos herramientas nuevas:

- Las Fichas País, en las que se prevé la actuación en países y territorios prioritarios<sup>91</sup>;
- La Matriz de Planificación de Actuaciones, que recoge una visión más completa de las previsiones presupuestarias de la Cooperación Española agrupadas por tipos de cooperación e instrumentos. De esta manera se desagrega la información referida a la ayuda multilateral, la ayuda bilateral, la acción humanitaria y la sensibilización y educación para el desarrollo, lo que permite mostrar el esfuerzo global de España en cada uno de dichos ámbitos.

---

<sup>91</sup> Las fichas país ya existían en los PACI Seguimiento desde 2001 pero nunca se había realizado una previsión de gastos.



---

## **CAPITULO 4**

# **La cooperación descentralizada y su entrada en la agenda**

---

*“Sed realistas, pedid lo imposible”*

Mayo Francés



El problema del subdesarrollo y la pobreza de más de la mitad de la humanidad ha estado presente, especialmente desde la industrialización. Al margen de la existencia de dicha problemática, los Estados comienzan a ser conscientes de la misma y a implementar acciones de ayuda principalmente a partir de los años 50 del siglo pasado. La primera actuación que podemos considerar como ayuda al desarrollo es el denominado Plan Marshall a través del cual Estados Unidos envió dinero y material a una Europa destruida por la II Guerra Mundial (Gómez Galán, M. y Sanahuja, J. A., 1999). Desde esos momentos, la cooperación bilateral y multilateral se extiende a la mayoría del globo terraqueo. En esta línea de ayuda y unas décadas después, en los años ochenta, los municipios y otras entidades territoriales subestatales españolas comienzan a realizar acciones de cooperación, al margen de las ejecutadas por el Estado central. La cuestión que surge en ese instante, por tanto, es por qué los entes descentralizados impulsan con recursos propios proyectos y programas en los países más empobrecidos del planeta. Estas acciones confieren una impronta especial a nuestro país, pues si bien es cierto que la cooperación descentralizada no es un enfoque exclusivamente español, sí lo es los caracteres y la importancia, cuantitativa y cualitativa que alcanza la misma.

A través de este apartado pretendemos desde la Ciencia Política, tal y como establecen Meny y Thoering (1992), comprender cómo emergen las políticas públicas. En este caso, una acción pública concreta, la de cooperación al desarrollo desde los entes subestatales. Por lo tanto, se analizarán todos aquellos factores y elementos que consideramos determinantes de la agenda gubernamental, desde los medios de comunicación a los diversos grupos de presión (en adelante, GP). Dentro de éstos últimos consideramos fundamental acercarnos a un movimiento social al que consideramos baluarte y responsable en gran medida del nacimiento de la cooperación descentralizada: el Movimiento 0,7.

Junto a este movimiento, en la actualidad, en las políticas públicas de hoy, podemos afirmar que existe un número cada vez más elevado de actores políticos, institucionales y sociales que se interrelacionan entre ellos,

constituyendo una *policy network* o red políticas públicas, en la que las políticas públicas “*emergen de la interacción entre actores públicos y privados (y)..., que interactúan en ámbitos sectoriales o plurisectoriales, y en niveles regionales, nacionales o internacionales*” (Jordana, J., 1995: 77). A nosotros, por tanto, en este apartado nos va a interesar indagar el juego de influencias, pactos, presiones, acuerdos y diálogo entre los distintos grupos sociales que, con intereses distintos y particulares, tratan de influir en lo que hace o quiere hacer la autoridad pública (Meny y Thoening, 1992). Estos grupos pueden ser llamados por los decisores para realizarles consultas o no. Todas estas relaciones que mantienen entre sí están fuertemente influidas por el sistema político. Este conjunto de interacciones es igualmente analizado dentro de la metodología propia de los Nuevos Movimientos Sociales (en adelante, NMS)<sup>91</sup>, dentro de lo que S. Tarrow (1997) denomina la Estructura de Oportunidades Políticas (en adelante, EOP).

La cuestión de la entrada en la agenda (*agenda setting*) está en relación con tres variables o corrientes que deben ser estudiadas y que según Kingdon (1995) son los problemas, la política (*politics*) y los participantes. En primer lugar, nos encontramos con el reconocimiento de los problemas: varios problemas llegan a captar la atención de las personas en y alrededor del gobierno por lo que resulta importante comprender cómo y por qué un conjunto de problemas adquieren visibilidad en vez de otro. Para Kingdon son igualmente importante los participantes, tanto los visibles, que él identifica con aquellos que reciben la presión y la atención pública, como los cargos políticos y los partidos políticos, como los ocultos, es decir, los burócratas y los especialistas. Los segundos sólo entrarían en juego una vez que el problema ya ha entrado a ser discutido, esto es, una vez que la cuestión ya está en la agenda política, mientras que entre los primeros, la administración se convierte en un potente *agenda setters*. Por último, “*The combination of national mood and election is a more potent agenda setter than organized interests*” (Kingdon, 1995: 34), es decir, que la política se compone de elementos como las oscilaciones de ánimo nacional, los caprichos de la opinión pública, los

---

<sup>91</sup> En estos momentos estamos utilizando indistintamente los términos NMS y MS, las posibles diferencias entre ambos conceptos se establecerán en las siguientes líneas.

resultados electorales, los cambios de gobierno; los cambios en la mayoría parlamentaria; o las campañas de los grupos de interés (en adelante, GI).

Para Kingdon, el cambio en las políticas públicas y en la agenda de las mismas, se produce por la unión de estas tres variables, que se dan todas ellas en un momento determinado. Todo ello debemos unirlo con la mencionada teoría de S. Tarrow, sobre la Estructura de Oportunidades Políticas, puesto que cuando se dan las circunstancias idóneas, en un momento concreto, hasta el más débil movimiento tiene posibilidad de influir en la agenda pública. Se da, por tanto, un proceso en el que una vez reconocido un problema, el clima político hace que sea un momento apropiada para realizar cambios y se abre “una ventana” que permite que durante ese periodo de tiempo haya una oportunidad para que tal cuestión entre en la agenda. No es este el único punto de unión entre las obras de Kingdon y Tarrow, puesto que la teoría del ciclo político de este último, desde nuestra perspectiva, no es sino la adaptación al escenario de los movimientos sociales de las *windows* del primero, cuestión que trataremos posteriormente.

Así, podemos decir que nos va a interesar observar cómo las distintas demandas de los ciudadanos son reagrupadas por los grupos de interés y por los partidos para después pasar a la agenda pública. En este sentido, los NMS son un nuevo actor social que viene a agrupar ciertas demandas que podemos calificar de novedosas. El Movimiento 0,7 es, desde esta perspectiva, un grupo social que viene a reclamar un cambio en la política de cooperación al desarrollo, no sólo cuantitativa (aumento del presupuesto de ayuda al desarrollo hasta llegar al 0,7% del PNB) sino también cualitativa (establecer más cauces de participación de la sociedad civil en la configuración de esta política o mejor planificación de los recursos invertidos). Al mismo tiempo, pretenden concienciar a la ciudadanía de los problemas del tercer mundo, esto es, crear una opinión pública informada y sensibilizada al respecto. Sin embargo, la realidad hoy en día es bastante distinta, autores como Peredo Pombo (1999) señalan que los españoles están escasamente informados sobre nuestra política de cooperación y en las ocasiones en las que han sido preguntados al respecto se han mostrado contrarios a aumentar el dinero



destinado a cooperación o a destinar dinero a terceros países mientras en nuestro país haya problemas.

Partiendo del papel jugado por la Plataforma 0,7, por tanto, vamos a analizar una serie de variables que han influido en el surgimiento de la cooperación descentralizada. Algunos de esos factores, tal y como expondremos, serán estudiados en la medida que fomentan la acción colectiva, siguiendo para ello el enfoque de la Estructura de Oportunidades Políticas. Otras variables serán importantes puesto que contribuirán a los resultados del movimiento. De un modo esquemático, podemos decir que dichos factores son, en primer lugar, el papel que jugaron dos situaciones internacionales que vienen a potenciar la idea de la cooperación desde instancias no estatales, a inicios de los años ochenta como son la revolución sandinista en Nicaragua y el proceso de independencia en el Sahara. Estas dos situaciones nos vienen a mostrar algunas de las ventajas con las que cuenta la COD pues permite establecer lazos de solidaridad sin tener en cuenta cuestiones diplomáticas, que hacían inviable que el gobierno español mantuviese una cooperación importante con el pueblo saharauí, contra los planteamientos marroquíes, y con la revolución nicaragüense. Sí el inicio tímido de la cooperación descentralizada, lo que podríamos denominar sus antecedentes, se enmarca en el clima de lucha “revolucionaria nacional” en diversos países, el espaldarazo definitivo a la cooperación desde los entes locales, viene dado por la grave crisis humanitaria vivida en Ruanda y los países de la entonces República Yugoslava en 1994 y 1995. Junto a ello, no podemos olvidar que el papel jugado por los medios de comunicación va a ser determinante. Por una parte, van a centrar su atención en las crisis, ya mencionadas de los Grandes Lagos y la ExYugoslavia, retransmitiendo imágenes catastróficas de la zona, en busca de potenciar una solidaridad de carácter meramente asistencialista en los ciudadanos españoles. Por otra parte, van a “poner su aparato mediático” a las ordenes del Movimiento 0,7, dándole una repercusión sin parangón en España. Gracias a esto, la Plataforma conseguirá un apoyo espectacular, y bastante coyuntural, de la población española. Debemos analizar, igualmente, la localización del propio movimiento dentro del ciclo de movilizaciones. Por último, hay una serie de factores internos al mismo, como las formas de acción, el discurso, el marco

cultural y la estructura organizativa que van a ayudar a la ampliación de los apoyos del movimiento, lo cual permitirá una mayor presión sobre los actores políticos y determinará que la cuestión del desarrollo entre en la agenda local. Este capítulo se verá completado con el estudio de los partidos políticos en su relación con el Movimiento 0,7; los apoyos que la cooperación descentralizada recibe por parte de las instituciones españolas; y el problema jurídico-político que surge con la realización de acciones de ayuda y solidaridad más allá de las fronteras del Estado-nación por las entidades subestatales de nuestro país.

#### **4.1. Los Nuevos Movimientos Sociales**

En el capítulo anterior hemos señalado, de manera breve y concisa, algunos de los rasgos de la cooperación descentralizada, en este apartado vamos a tratar de profundizar en los aspectos que han determinado que la política de cooperación al desarrollo se comience a implementar desde los entes subestatales españoles. Para nosotros, sin lugar a dudas, el eslabón más importante en todo este entramado es el Movimiento 0,7. La tesis que defendemos en este trabajo es que los Movimientos Sociales (en adelante, MS) deben ser considerados como agentes de influencia y persuasión que vienen a ensanchar el espacio decisorio en distintas políticas públicas. Los MS pretenden interferir –cambiar, mantener o anular- determinadas decisiones políticas. Desde esta perspectiva el Movimiento 0,7 supuso el mayor movimiento de este tipo en España, introdujo una nueva forma de organización y estructuración interna en las asociaciones, presionó de manera constante y novedosa a los poderes públicos y estableció alianzas con algunas elites políticas. Finalmente consiguió, a nivel nacional, la firma de un acuerdo con el gobierno y, a nivel local, dar el impulso definitivo a la cooperación descentralizada.

Considerar a los movimientos sociales como grupos de presión, agentes o actores que intervienen de manera notable en las políticas públicas, es una afirmación que corroboraremos con el estudio de caso que se desarrolla en la última parte de nuestra investigación, y esto es aún más notorio, si cabe, en el

ámbito municipal, pues la arena política se encuentra más abierta a la influencia de los actores del entorno (Ibarra, Martí y Gomá, 2002).

En las líneas que continúan nos centraremos en el concepto mismo de nuevo movimiento social, sus características, encuadraremos los movimientos sociales, ahondando en la polémica de su distinción o no respecto a los grupos de interés y estudiaremos el enfoque de la Estructura de Oportunidades Políticas. Para, en último lugar, analizar el papel desempeñado por el Movimiento 0,7 o Plataforma 0,7<sup>92</sup>. En este punto, será interesante observar hasta que punto la presión del Movimiento 0,7 pudo influir en la llegada a la agenda de la cooperación al desarrollo. A pesar de que, y no debemos olvidarlo, el mismo movimiento en ningún momento pensó en la reivindicación de dicho porcentaje ante las autoridades locales. Las cuestiones que vamos a estudiar no son novedosas, Tarrow (1997: 43) considera que existen *“tres cuestiones básicas de la teoría del movimiento social: por qué actúa colectivamente la gente a la vista de la multitud de razones por la que “no debería hacerlo”; por qué lo hace cuando lo hace; y, por último, cuáles son los frutos de la acción colectiva”*. Para Tarrow (1997: 151), mientras los estudios sobre NMS en Estados Unidos *“buscaban los recursos internos de actores y movimientos –lo que Melucci (1988) llamó el “cómo” de los movimientos sociales-, los europeos estudiaban el “por qué”... El problema era que... pasaban por alto la variable crucial de la estructura política: el “cuándo” de la formación del movimiento social”*. A nosotros nos interesan todas y cada una de las variables: el cuándo, el cómo, el por qué, en la medida en la que nos ayudan a concretar los resultados, efectos e impactos producidos. Esta es la única intención que tenemos cuando ahondamos en los NMS, que los distintos enfoques nos ayuden a aproximarnos a nuestro objeto de estudio: el Movimiento 0,7 en España.

---

<sup>92</sup> Queremos dejar claro, desde estos momentos, que a pesar de que utilizaremos indistintamente ambos términos, son distintos ya que el concepto Plataforma implica una estructura organizativa formal dentro del movimiento social. Pueden existir movimientos sociales sin plataforma, pero no a la inversa. Sin embargo, dado que la bibliografía general sobre el tema no establece distinciones y que realmente nos resulta difícil establecer la fecha a partir de la cual el Movimiento 0,7 se convierte en Plataforma 0,7, optamos por usarlos sin establecer distinciones.

Existe una diversidad de enfoques desde los cuales acercarnos a los movimientos sociales, pero no siendo esta una investigación que tome los movimientos sociales como su centro de análisis, sino que únicamente nos interesa en la medida en que es capaz de movilizar y conseguir una reforma o cambio en una determinada política, no nos detendremos en todos esos enfoques o formas de abordar el estudio de los NMS, salvo en lo estrictamente necesario. Respecto a los movimientos sociales debemos, sin embargo dejar de manifiesto en estos momentos y en aras de la honradez académica que, tal y como destaca Laraña (1999: 299): *“...parece haber un problema frecuente en la literatura sobre movimientos sociales: la tendencia del analista a tomar partido a favor de ellos (...) En España, esta tendencia habría generado “una literatura a caballo entre lo militante y lo académico” (Álvarez Junco, 1994). Se trata de un factor de sesgo que puede presentarse con más frecuencia en este campo que en otros, y refuerza la tendencia a imponer las categorías ideológicas del analista para explicar los movimientos”*.

Pero teniendo en cuenta que nuestro análisis quiere conocer cuál ha sido el efecto o impacto que un determinado movimiento social ha tenido en la sociedad, éste tipo de análisis nos va a exigir conocer y aclarar *“cómo ha surgido, cuáles son los procesos sociales que han impulsado a las personas a participar en él, la forma en que se han definido una serie de acontecimientos y problemas relacionados con él, qué clase de procesos sociales ha generado (...) Ese tipo de análisis exige aclarar la concepción que tiene el analista de lo que es un movimiento social”*(Laraña, 1999: 190).

Al mismo tiempo la cuestión de los movimientos sociales y del movimiento 0,7 está íntimamente relacionada con el ámbito de la participación política. Marisa Revilla (2000) afirma que la participación en ONGDs y en movimientos sociales es participación política. La creciente pérdida de confianza en los cauces convencionales de participación social, principalmente el más tradicional de todos como son los partidos políticos, ha contribuido de manera notoria en la formación de los movimientos sociales contemporáneos, ya que el NMS *“surge porque otras formas preexistentes de solucionar ese conflicto no pueden llegar a él”* (Ibarra, 2000: 12). Tal y como establece Valencia (1997: 452) *“No cabe*

*duda que los NMS constituyen desde hace tiempo uno de los desafíos contemporáneos a los que se enfrenta la democracia en la actualidad...”. No es este nuestro campo de estudio, aun cuando la interconexión analizada nos haga en ocasiones recaer en el mismo.*

Al margen de esto, tal y como señalan Sabucedo, Grossa y Fernández (1998), para nosotros los NMS han venido a suponer un cambio radical en la manera de entender y comprender la democracia en el mundo occidental. Para algunos, los movimientos sociales *“son considerados o la vanguardia de una nueva sociedad o una amenaza seria para el orden social y político. Son muchos los críticos de estos NMS como Crozier (los nuevos movimientos sociales no suponen un reto a la democracia sino una crisis de la democracia) o Huntington, para el que las democracias occidentales, padecen un “exceso de democracia” y el orden democrático está en peligro de sufrir un colapso. Nuestro interés reside en cómo se han ampliado los límites de lo político hasta incluir unos movimientos sociales que están influyendo activamente en las medidas que se adoptan.... (Offe, 1987)”* (Dalton, Kuechler, y Bürklin, 1992: 24). En este mismo sentido se expresa Tarrow (1997: 38) cuando establece que bajo todo movimiento social se encuentra la acción colectiva contenciosa que se define por la acción colectiva *“utilizada por gente que carece de acceso regular a las instituciones, que actúa en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas y que se conduce de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros”*.

Los NMS, por tanto, actúan al margen de los grupos preestablecidos, es decir, que aparecen como formas de acción y actuación no convencional, que algunos (como ya ha sido mencionado) consideran desestabilizadora. Para nosotros, sin embargo, más que desacreditar la democracia, la reinventan, intentando que un numero, cada vez mayor, de intereses que no encuentran acomodo en las estructuras o instituciones existentes, principalmente a través de los partidos políticos, hagan oír sus demandas. Y es que los grandes “perdedores”, los que se encuentran “fuera de juego” en esta situación son precisamente los partidos políticos. Sin embargo, la situación no debe llevarnos a simplificaciones extremistas, puesto que ellos siguen manteniendo el cuasi-

monopolio de configuración de la agenda política. Al margen, por tanto, de los partidos, los NMS nos van a servir para reagrupar las demandas ciudadanas, labor que en la mayoría de las ocasiones cumplen, o más bien, hasta ahora cumplían los grupos de interés tradicionales. Los NMS, por tanto, se comportan como actores importantes y combativos en la vida política de muchas democracias occidentales (Dalton, Kuechler, y Bürklin, 1992).

Aun cuando la posición sobre los objetivos perseguidos por los NMS varían según los autores y, sobre todo, según el tipo de movimiento social al que nos estemos refiriendo, en nuestro caso asumimos que políticamente el Movimiento 0,7, aún cuando lleva consigo un discurso postmaterialista, de alejamiento y crítica de formas “tradicionales”, es, a lo sumo, movimiento en pro de reformas parciales, en el sentido de que principalmente quiere cambiar algunos elementos de la estructura institucional democrática<sup>93</sup> (Kaase, 1992). En este sentido, sería aún más importante, observar, tal y como establecen Kuechler y Dalton (1992) sí los efectos de un movimiento sobre el sistema sociopolítico preexistente persisten, y hasta qué punto, tras haber pasado su punto culminante.

Los NMS surgen porque la gente plantea determinadas exigencias a las elites que no son asumidas por los otros actores colectivos existentes (Tarrow, 1997). De esta manera los NMS se configuran como una forma nueva y diferente en la que sus miembros creen *“que los problemas, a favor de cuya solución ha decidido movilizarse, deben solucionarse de forma participativa, igualitaria y cooperativa, y por tanto buscarán organizarse, moverse de forma solidaria, participativa para solucionar esos problemas.”* (Ibarra, 2000: 12)<sup>94</sup>. La idea es enfatizar el *“papel de los movimientos sociales como analizadores de los*

---

<sup>93</sup> Aunque el Movimiento 0,7 tiene importantes elementos de identidad colectiva “transgresora”, respecto al poder político, lo cierto es que en sus reivindicaciones ante los gobernantes se “limitan” a exigir la donación del 0,7% del PNB para los países más pobres del planeta, una distinta distribución de la AOD, etc.

<sup>94</sup> Aunque debemos reconocer que la realidad ha sido que frente a la petición de participación ciudadana, ésta ha sido mínima y todo se ha quedado en una mera imagen. Sirva como ejemplo de lo anterior, el funcionamiento a nivel estatal del Consejo de Cooperación o de la Comisión Interterritorial (para más información, véase capítulo 3) y a nivel local puede observarse el estudio realizado sobre los Consejos Locales de Cooperación en el estudio de campo de la tercera parte de nuestra investigación.

*procesos sociales y como fuente de innovación y creatividad en las instituciones sociales (Lapassade, 1973)” (Laraña, 1999: 54).*

#### **4.1.1. Definición y características**

Aun siendo escasos, no son pocos los escritos respecto al papel desempeñado por los NMS en la política pública, su repercusión mediática, etcétera. Sin embargo, lo cierto es que rara vez se ha ahondado en la repercusión de los mismos en la política pública local, aunque ya hemos destacado que es en este ámbito local en el que más pueden influir, por las características del mismo. Nos proponemos llevar a cabo el análisis del Movimiento 0,7, pero especialmente de su repercusión local, para ello, a continuación, vamos a analizar al movimiento en sus más destacados elementos y vertientes. Este estudio sobre el propio concepto de NMS, sus caracteres y el enfoque adoptado se circunscribirá a aspectos generales de la Plataforma 0,7 en el Estado español.

No nos enfrentamos en este apartado a un tema fácil. Caracterizar y denominar de manera rotunda a los NMS no es sencillo, la polémica acompaña desde hace años a estos actores colectivos. A pesar de ello, de la innumerable bibliografía escrita al respecto, nosotros nos limitaremos a señalar los rasgos más destacados, las polémicas más acentuadas y finalmente a destacar nuestro punto de vista y el enfoque que adoptaremos para estudiar al Movimiento 0,7.

Cada autor, cada enfoque va a definir los NMS de manera distinta, así, por ejemplo y sin ánimo de exhaustividad:

S. Tarrow (1997: 45) lo definirá como *“desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las elites, los oponentes y las autoridades”*.

Diani (en Laraña, 1999: 69) como *“redes de interacción informal, q comparten creencias y solidaridad, y desarrollan formas conflictuales de acción que se*

*sitúan fuera de la esfera institucional y los procedimientos rutinarios de la vida social”.*

Para Melucci (en Laraña, 1999: 79) es *“un movimiento social es una forma de acción colectiva que apela a la solidaridad (en tanto que capacidad de un actor para compartir una identidad colectiva), explicita un conflicto social –“una relación entre actores enfrentados por la lucha en torno a los mismos recursos”- y rompe los límites del sistema en que se produce. Esos límites “indican el campo de modificaciones toleradas por su estructura”.*

Raschke define los NMS como *“actores colectivos de movilizaciones cuya meta es provocar, impedir o reproducir un cambio social básico”* (Kaase, 1992: 102).

Y para Dalton y Kuechler (1992: 373) es *“una parte significativa de la población que plantea y define intereses que son incompatibles con el orden social y político existente, y que defiende esos intereses por vías no institucionalizadas, invocando potencialmente el uso de la fuerza física y/o la coerción. ... Un movimiento social es un colectivo de personas unidas por una creencia común (ideología) y por la determinación de desafiar el orden existente en pos de los objetivos implícitos en esa creencia fuera de los cauces institucionalizados de intermediación de intereses. Del interior de un movimiento pueden surgir formas institucionales (como grupos de presión y partidos ligados al movimiento); y los movimientos pueden tratar de cooperar con las organizaciones e instituciones existentes”.*

Pero nos interesa más la definición de Ludger Mees en la medida en que considera que *“Un movimiento social es también siempre un movimiento político. ... un movimiento social constituido para interferir en el proceso de cambio social difícilmente logrará la realización de sus objetivos sin influir en el sistema político. Por esta razón algunos autores prefieren hablar de movimientos socio-políticos (Jenkins, 1981)”* (Mees, 1998: 291). Es decir, que los movimientos sociales tienen una marcada orientación política que hace que sean medio de algunos de los cambios más significativos de la sociedades actuales. En este sentido, los movimientos deben interesarnos en cuanto que



son –en alguna medida- un elemento conformador de las “prácticas más o menos formalizadas” de gobierno. Ibarra (2000: 25) destaca que *“Si nos fijamos en las concretas políticas públicas y cómo las mismas se configuran a partir de un conjunto de redes de instituciones y grupos, los movimientos sociales se hallan en esas redes; y, por tanto, su papel también es determinante en las políticas públicas”*.

A continuación, vamos a centrarnos en las principales características de este tipo de asociación o grupo. Los elementos que a continuación se relacionan se dan en todos los movimientos sociales y ello incluye al Movimiento 0,7.

Una de las cuestiones a destacar es el propio calificativo de Nuevos Movimientos Sociales. No es nuestra intención ahondar en la polémica sobre si los movimientos sociales actuales son nuevos, viejos o novísimos, aunque nosotros partiremos de la consideración de los NMS como una fase en la evolución de los movimientos sociales (Ibarra, 2000). En general, los autores suelen reflejar una serie de diferencias para distinguir a los movimientos sociales más actuales de los anteriores tales como que el tipo de reivindicaciones de los primeros es de carácter postmaterialista; sus miembros no son de una clase determinada; la estructura de su organización es descentralizada y horizontal, etcétera. Es decir, unos se identificarían con valores postmodernos. Sin embargo, Ibarra (2000: 17) deja bien claro que *“esos llamados viejos movimientos sociales también fueron nuevos... todos los movimientos sociales, dependiendo de la coyuntura, puede ser –y suelen ser- viejos o nuevos”*. Para otras las diferencias son de estructura, ya que los viejos NMS eran cohesionados y clientelares, dirigidos por una élite, y ahora su organización es sustituida por una estructura fluida y el estilo persuasivo. El poder de los movimientos es acumulativo. Los teóricos sociales descubren constantemente NMS, pero el calificativo de “nuevo” pierde sentido cuando examinamos un cuadro histórico más amplio (Tarrow, 1997).

En resumidas cuentas, el movimiento se levanta sobre la base de ciertas tradiciones, sobre el sustrato cultural de movimientos anteriores, tal y como pone de manifiesto Ibarra (2000).

## **Estructura organizativa**

Todos los autores que escriben sobre movimientos sociales destacan el tipo de estructura de estos actores. Así Dalton, Kuechler, y Bürklin, (1992: 20) destacan en los NMS “...*un nuevo estilo de acción política, adoptaban un estilo político más participativo frente a los métodos tradicionales de representación (Barnes y otros, 1979 y Jennings y Van Deth, 1990). Su estructura organizativa es única por poner el acento en la toma de decisiones participativa, en una estructura descentralizada, y en la oposición a los procedimientos burocráticos... Fluidez de estructura organizativa, tendencias participativas, abierta, democrática, descentralizada*”. Se produce, por tanto, una reivindicación por parte de los activistas del grupo acerca de que hay otro estilo y forma de hacer las cosas y se piden, en esa misma línea, instituciones sociales descentralizadas y participativas. Lo cual, tal y como ya hemos destacado al inicio de este capítulo, nos lleva al interés por otro modo de entender y configurar la democracia, por otro modo de ser y sentirse ciudadanos en el que se va más allá del mero ejercicio del derecho al voto y se exige ser un elemento importante de decisión política, que los ciudadanos y ciudadanas tenga el control sobre las decisiones políticas a adoptar. En este sentido, es de destacar que uno de los logros tanto a nivel nacional como local del Movimiento 0,7 fue la creación de un consejo de cooperación abierto a la participación de la sociedad civil española, como se describirá en las siguientes líneas.

Otro elemento destacado en relación al tipo de estructura es su funcionamiento en redes y la interrelación en esas mismas redes. En momentos en que los movimientos se mantienen en fase de latencia, son esas redes personales e informales los que los mantienen. Gracias al estudio de esas redes podemos observar una unión o conexión entre los movimientos en cuanto a sus miembros, en su repertorio de acción y sus estrategias. La mejor explicación de este elemento nos vendrá dada en Laraña (1999: 90) para el cual “...*en los NMS las estructuras organizativas dejan de ser un instrumento para realizar*

*sus metas y pasan a ser metas en sí mismas... (son) formas alternativas de abordar los problemas sociales y organizarse para darles solución”.*

En este sentido, José M<sup>a</sup> Martín Civantos, miembro del Movimiento 0,7 en Granada (entrevista 12 de febrero de 2004, Granada, entrevista semi-estructurada) destacaba, no sin cierto orgullo, que “... *nosotros fuimos los primeros en tener este tipo de organización... todo se hacia de modo asambleario*”. Esta estructura es consecuencia de dos variables, su ideología y su base social; las elites son sustituidas por una estructura fluida. Sin embargo, es difícil aunque estamos ante un NMS no hablar de elites o dirigentes. Tal y como veremos al tratar del Movimiento 0,7, siempre hay cierto liderazgo, y en esta ocasión fueron los que más atrajeron la atención de los medios públicos, esto es, los iniciadores de la huelga de hambre. La caracterización de los movimientos como “redes de redes” es muy adecuada. Esta configuración horizontal y en redes permite que los movimientos subsistan sin tener que establecer incentivos o imponer obligaciones. La movilización de redes sociales preexistentes “*reduce los costes sociales transaccionales... y mantiene unidos a los participantes incluso una vez que el entusiasmo inicial de la confrontación se ha desvanecido*” (Tarrow, 1997: 56).

Muy relacionado con el tipo de estructura y con considerarla un fin en si misma, está el hecho de que se carecen de datos fiables sobre sus líderes o su afiliados (Adell, 2000), lo cual nos lleva a la siguiente de sus características.

### **– Afiliación / Miembros**

Para S. Tarrow (1997) los movimientos carecen de tamaño establecido o afiliación concreta, son sujetos difusos, cambiantes en sus bases, en el que el tipo de estructura que adoptan hace muy difícil venir a establecer el número de activistas o miembros con los que cuenta el movimiento, lo cual también impide conocer el poder del mismo.

Los miembros de los NMS se caracterizan por tener características no homogéneas, ni en cuanto a la clase social, aunque la mayoría son de clase

media, ni en cuanto a su adscripción ideológica (Peredo Pombo, 1999). La falta de una base social firme y bien definida significa que la pertenencia tiende a ser fluida, de manera que sus miembros se movilizan según cambios en el contexto político o en las circunstancias personales, tal y como señala (Dalton, Kuechler, y Bürklin, 1992).

Por otra parte, se produce entre los miembros del movimiento social una identificación en el que “lo personal es político”. Igualmente sus miembros se caracterizan por la multimilitancia (netness). Así lo confirma Laraña en sus estudios sobre nuestro país (1999) y así puede observarse en el estudio de campo de la última parte de nuestra investigación.

### **Formas de acción**

Los movimientos sociales son multiformes, esto es, llevan a cabo un repertorio muy variado de formas, especialmente a través de cauces no convencionales de participación. Sus formas de acción es otro método más a través del cual ponen en cuestión la política institucional existente, las premisas del sistema. Pero teniendo en cuenta al mismo tiempo, que las formas adoptadas serán consecuencia o efecto de las oportunidades políticas, así al menos lo defiende McAdam (1998). El movimiento es consciente de que la forma de acción que adopte tiene efectos sobre el modo en que será acogida su movilización y, por tanto, éste será un método a considerar por los NMS si quieren llegar a los medios de comunicación, aumentar su público y potenciales miembros, etc. Los NMS que se enfrentan a un sistema político receptivo suelen recurrir a estrategias que tienen cabida en el sistema, como la presión política, la recogida de firmas, la propaganda electoral y el recurso a las vías legales. Por el contrario, los movimientos sociales que no tienen esperanza de influir desde dentro suelen recurrir a las manifestaciones y a la desobediencia civil (Rochon, 1992). Aunque todas ellas se encuadrarían dentro de lo que Tarrow (1997) denomina “acción colectiva disruptiva”, esto es, formas discretas, simbólicas y pacíficas, que poseen una gran ventaja, puesto que al ser reprimidas a pesar de su rostro pacífico, el resultado es a menudo una extensión del conflicto a públicos más amplios, impulsada por un sentimiento de escándalo e

indignación<sup>95</sup>. Esta situación es cierta, aunque en ocasiones es el fracaso de acciones moderadas el que nos puede llevar a la postura contraria y la ampliación del repertorio de las mismas. Al mismo tiempo, y relacionado con el ámbito local, para Rucht (1992: 233): *“la elección de estrategia por parte de los grupos locales depende no sólo de sus aliados, sino también, de sus oponentes”*.

### **– Discurso y marco cultural.**

Los NMS se encuadran dentro de una cultura y unos valores eminentemente postmaterialistas (derecho a la diferencia, a una cultura pluralista, al principio de autonomía y descentralización) en la que sus miembros buscan conseguir y alcanzar a través de ellos una expresión de sí mismo y con ello aumentar su calidad de vida. Dichos valores postmaterialistas se desarrollan a partir de un sentido de seguridad (la seguridad económica y física), la dan por descontada. Muchos de los NMS establecen, por tanto, jerarquías de valores radicalmente distintas a las existentes y más extendidas. A nivel ideológico, abogan por un nuevo paradigma social, pues *“un MS surge porque existen tensiones estructurales... Surge por carencias o fracturas estructurales. Surge porque otras formas preexistentes de solucionar ese conflicto no pueden llegar a él. Porque existen carencias organizativas. Porque a la gente no le gusta cómo se vive. Creen que los problemas, a favor de cuya solución ha decidido movilizarse, deben solucionarse de forma participativa. Así, prefiguran en su acción colectiva el mundo que tratan de establecer. Busca y practica una identidad colectiva, una común forma de interpretar y vivir la realidad”* (Ibarra, 2000: 12).

En este contexto, la ideología y valores, son determinantes y crean los denominados marcos culturales, ideas sobre lo que es justo o injusto. Un marco, en palabras de Snow y Benford, es *“un esquema interpretativo que simplifica y condensa el “mundo de ahí fuera” puntuando y codificando selectivamente objetos, situaciones, acontecimientos, experiencias y*

---

<sup>95</sup> Ejemplo claro de esto último puede verse en el trabajo de campo de Granada y la consecuencia provocadas por la detención de los miembros del Movimiento 0,7 (Capítulo 6).

*secuencias de acciones dentro del entorno presente o pasado de cada uno (1992)*” (en Tarrow 1997: 214). Los marcos para la acción colectiva permite una de las tareas fundamentales de los movimientos sociales como es la de señalar agravios, ampliarlos. La definición colectiva de lo que es justo promovidas por asociaciones de afectados se desarrolla especialmente en los casos de catástrofes colectivas, como por ejemplo la crisis de los Grandes Lagos y la exYugoslavia y, ello puede *“producir movilizaciones persistentes cuando consiguen difundir marcos de injusticia sobre esas causas, identificar responsables y suscitar acciones destinadas a resolver problemas... las asociaciones plantean la necesidad de que el Estado intervenga de forma activa...”* (Laraña, 1999: 111).

#### **4.1.2. El papel de los NMS en las políticas públicas. Los grupos de interés y de presión**

Antes de seguir adelante, detengámonos en qué son realmente los NMS para posteriormente ver qué los diferencia de los GI y otros actores colectivos análogos.

Cuando hablamos de actores colectivos partimos de la idea de que los actos políticos tienden a integrarse con otros con la finalidad de aumentar su incidencia sobre la toma de decisiones. Partiendo, sin embargo, de este concepto lo cierto es que son diversos los actores colectivos que pueden aparecer en la arena política con el fin de incidir en la toma de decisiones. Los actores colectivos aparecen en la escena puesto que *“la participación política es más fácil si existen organizaciones políticas que coordinen las acciones”* (Inglehart, 1992: 74).

Sin pretender ser exhaustivos en este tema, sí nos parece relevante establecer las diferencias entre los principales grupos sociales que aparecen como intermediarios. Aunque debemos adelantar, que como cualquier clasificación, esta también tiene muchas zonas grises e intermedias difíciles de sistematizar.

Para autores como Laraña (1999: 354) “*un movimiento social es un grupo intermedio entre el individuo y los grupos primarios*”. Para él estas relaciones intermedias, que abarcan desde las administraciones locales (municipales y autonómicas en España) hasta las asociaciones se caracterizan por su independencia respecto a las influencias y el poder de cooptación de la sociedad política o del Estado; el carácter voluntario de la participación en ellas, a diferencia de lo que sucede con las relaciones que se plantean en el ámbito estatal; y su carácter local, ya que están situadas en esferas próximas al individuo y los grupos primarios. Sin embargo, la acción de las organizaciones de ayuda al desarrollo sigue una lógica diferente, ya que sus objetivos se sitúan en países distantes. Desde esta perspectiva la independencia respecto de los partidos se convirtió en un *marcador de identidad*. Considerando que la separación entre política y no-política es una exigencia del proceso de modernización social, el cuestionamiento de ese modelo por los MS que surgen en las sociedades occidentales sólo puede tener graves consecuencias para ellas. Sin embargo, las conclusiones son muy diferentes desde una perspectiva distinta, si nos centramos en la importancia que adquieren nuevos procesos de cambio social, los cuales son impulsados por actores colectivos diferentes de los partidos políticos. Otra forma de abordar el significado de este proceso de cambio es a través de la crisis de credibilidad en las instituciones políticas. Desde nuestra perspectiva, lejos de constituir un problema, suponer abrir nuevos cauces de participación social y potenciar que la misma tenga lugar.

Mucho más extendido en el ámbito politológico es el termino “grupo de interés” (en adelante, GI). A pesar de las discrepancias entorno a este tema podemos decir que los grupos de interés son asociaciones con una estructura estable, sólida y permanente que defiende específicos intereses particulares, es decir, en un solo campo. Esta definición, sin embargo, hace que en ocasiones sea más difícil separarlo o distinguirlo de los NMS, ya que su fin u objetivo es común: presionar o incidir en la elaboración de alguna determinada política pública. Por eso deberemos de acudir a otros aspectos tales como sus formas de acción o la organización interna para observar las diferencias. Además los GI, tal y como establecen Dalton, Kuechler y Burklin (1992: 21) “*reciben un*

*reconocimiento formal o informal del estado que le confiere un estatuto oficial como legítimo participe en la vida política; el movimiento social se queda intencionadamente al margen del marco institucional de la Administración Pública*". Sin embargo, y a pesar de la búsqueda de criterios diferenciadores, Ibarra, que ha escrito en varias obras sobre el tema de los grupos de interés, los grupos de presión y los movimientos sociales tiende a la identificación entre GI y GP aunque reconoce que son dos conceptos distintos. Para este autor, el GI sólo pretende ser eficaz en la exigencia de sus demandas, para lo que establecerá una organización formal y preferiblemente jerarquizada, sus medios de acción son convencionales, los beneficiarios son concretos, identificables y limitados (para sus afiliados, determinable). Frente a esto, en los MS la cuestión organizativa no sólo es un medio sino un fin, que se caracteriza por cuestiones tales como el tipo de beneficiarios que posee, que son en principio, indeterminados, y a los que, además, puede ser que se una un segundo beneficiario: la humanidad entera (Ibarra, 2000). A los MS les preocupa la legitimidad de sus acciones; les interesa que sean vistas como legítimas por la sociedad, las comprenda, acepte y eventualmente apoye. En los ámbitos de la cooperación o el conflicto, mientras que el GI se mueve en el terreno de la colaboración con el poder, el partido político compite por el mismo, MS tiene como estrategia prioritaria la del conflicto (identitario y con el poder político). Los MS plantean conflictos que no son absorbibles por el sistema político y social, por lo tanto, lo que pretenden los MS es romper los límites del sistema. Pues bien frente a estas opiniones y partiendo de ellos vamos a profundizar en las mismas y hacer matizaciones, ya mencionadas anteriormente, como es el hecho de que las reivindicaciones de los movimientos sociales no tienen por qué ser antisistema, no al menos en el caso en el que nos movemos, el de la Plataforma 0,7.

Especialmente interesante es, en este sentido, el cuadro que mostramos a continuación. El mismo parte del que aparece en la obra de Ibarra, Martí y Gomá (2002), pero es completado con las contribuciones de Ibarra y Letamendia (2001) y una serie de aportaciones propias:



**Cuadro nº 8: Las diferencias entre partidos políticos, grupos de interés y movimientos sociales**

	Partidos	Grupos de interés	Movimientos sociales
Estructuración	Formalizada, estable, jerárquica	Formalizada, fuerte	Horizontal, variable, informal, redes
Discurso	Global	Sectorial	Transversal
Ámbito de intervención	Institucional, convencional	Institucional (variable)	Social, no convencional
Orientación hacia el poder	Ejercicio	Presión	Cambio/Enfrentamiento
Estrategia	Competencia	Acceso a autoridades, cooperación	Conflicto
Recursos	Cargos, votos	Experiencia, recursos, acceso	Miembros comprometidos
Intereses/ Grupos representados	Indeterminados, determinables	Determinados	Indeterminados, indeterminables
Medios de representación	Electorales	Convencionales	No convencionales
Tipo de acción colectiva	Agregar intereses generales	Agregar intereses sectoriales	Intereses junto con identidad colectiva
Objetivos finales	Sistémicos	Asistémicos	Antisistémicos (potencialmente, al menos)

Fuente: Elaboración propia a partir de Ibarra, Martí, Gomá (2002) e Ibarra y Letamendia (2001).

La mayor problemática radica, por tanto, en la consideración como GI de los NMS puesto que en los mismos su *“identidad política afecta a la base, la estructura y la táctica del movimiento hasta el punto de dar lugar a una forma*

*nueva de representación de intereses en las democracias industriales avanzadas*” (Dalton, Kuechler, y Bürklin, 1992: 23), por lo tanto, según esta definición los NMS serían un novedoso grupo de interés que desarrollan acciones con el objetivo de actuar sobre el sistema político para conseguir unos determinados fines. Esta perspectiva es adoptada, entre otros por J. Jordana (2001) que igualmente considera analíticamente más útil afirmar que los movimientos sociales constituyen una específica y diferenciada forma de acción colectiva. Aunque consideramos que existen diferencias conceptuales con el resto de los GI, tal y como ya hemos mencionado, en el ámbito que nos ocupa, no vemos qué novedades justificarían un tratamiento particularizado. Algo si nos debe quedar claro, sin embargo, en toda esta cuestión, si bien todos los movimientos sociales son GI, ello no ocurre a la inversa. Este sería el criterio que nos llevaría a estudiar los movimientos sociales al margen de los grupos de interés, porque la variable GI es más amplia que NMS. La polémica en este campo, no es del todo baladí y está servida pues Ibarra acaba considerando que *“... la originalidad de los movimientos sociales se sustenta a partir de un específico sistema motivacional y unos determinados contextos culturales y políticos.... es lícito considerar que hay una sola categoría analítica...”* (Ibarra y Letamendia, 2001: 395).

Relacionado con las categorías y las clasificaciones, el problema se acrecienta en las que podemos denominar zonas intermedias, tal y como ya hemos destacado, puesto que en ocasiones *“...un MS se expresa, se presenta sólo a través de un grupo de interés”* (Ibarra 2000: 20). Para nosotros, el Movimiento 0,7 será un NMS, pero en la actualidad y en el estudio de caso de la última parte de nuestra investigación, podremos observar como ciertas reivindicaciones del mismo han sido asumidas por grupos de interés como las Coordinadoras Provinciales de ONGDs. Desde esta perspectiva, *“algunas ONGs son organizaciones de los movimientos sociales (movimiento / comunidad). Esas ONGs se parecen a los grupos de interés en sus aspectos organizativos; son grupos más formalizados, pero se diferencian de los GI en los beneficiarios y en su participación en la red e identidad colectiva”* (Ibarra 2000: 21). Así para Ibarra se observa cada vez una mayor institucionalización de los movimientos sociales que les hace acercarse al modelo de GI, lo cual se

basa principalmente en la *“rutinización de la acción colectiva... no supone desradicalización de algunas protestas... (pero si supone) Inclusión, garantizado el acceso a la negociación con las instituciones”*. Dentro de las zonas grises o intermedias Ibarra sitúa *“algunos Novisimos MS (cooperación al desarrollo) exhiben desde su origen ciertos rasgos que les presentan como un tercer género situado entre GI y MS tradicionales... (aunque) mantienen formas alternativas y débil identidad colectiva”* (:23). Es decir, que para Ibarra el movimiento en que nosotros centramos nuestro estudio es un híbrido, es una zona intermedia. Nuestro punto de vista, la caracterización del Movimiento 0,7 debe de ir un paso más allá. Para nosotros el movimiento social de cooperación al desarrollo es un NMS, aunque dentro de todo el entramado de redes de cooperación podemos distinguir a su vez: el movimiento 0,7 que es claramente NMS, las coordinadoras de ONGDs, que es un híbrido y las ONGDs que se configuran cercanas a los GI. En todo este entramado debemos tener en cuenta que los grupos a veces aparecen representados en estructuras gubernamentales como el Consejo de Cooperación y ello puede modificar su caracterización.

Los NMS prefieren influir en las decisiones políticas mediante presiones y el peso de la opinión pública, en lugar de comprometerse en la actividad política convencional; ya hemos destacado que los NMS se encuentran al margen del sistema, para algunos son en cierta medida transgresores del sistema, se enfrentan a él, para otros, meros mediadores. Así, para Ibarra (2000: 24) *“los MS pueden cumplir una función sistémica ... pueden desarrollar una labor de mediación entre las instituciones políticas y una población fragmentada, impredecible y potencialmente hostil... el surgimiento de los MS está relacionado con las disfunciones y déficit de la mediación de intereses a través de partidos políticos y grupos de presión... Muchos MS suelen entrar en un proceso de institucionalización después de cierto tiempo de existencia”*

Las ONGs las hay de diversos tipos; desde la meramente asistencialista y que su posición ante la administración pública es la de “meramente” prestadora de servicios hasta las que marcan como objetivo el cabildeo, esto es, la negociación frente a las autoridades. Sin embargo, en España este objetivo de

presión gubernamental no es prioritario entre las ONGs (Ortega Carpio, 1994), por lo que la posición que adoptan la mayoría de entidades es la de establecerse como un determinado grupo de interés que subsiste de las ayudas estatales. En esa posición, las ONGs puede mostrarse demasiado cautelosas pues una excesiva presión o crítica a las autoridades para que varíen su actitud pasiva ante una determinada realidad o para que modifiquen los objetivos marcados en su política de cooperación al desarrollo puede no ser bien entendida por las mismas autoridades gubernamentales.

Por lo tanto, quedando establecida la diferenciación y similitudes entre GI y movimientos sociales, sin embargo, la delimitación de grupos de presión, no parece tan sencilla. Para nosotros, los GI y los NMS estarían ambos en la categoría más amplia de grupos de presión, puesto que ambos persiguen presionar, influir en el poder institucional. Así Adell Argiles (2000: 41) considera que *“si bien pueden encuadrarse dentro del marco general de los grupos de presión, su peculiar tipo de acción sobre la opinión pública los distingue de otros grupos de presión más poderosos. Al igual que los grupos de interés, sus fines suelen ser de promoción de una causa o de protección de un colectivo social”*.

En resumen y tras haber expuesto sintéticamente las distinciones que la mayoría de la doctrina establece en la materia, podemos decir que para nosotros los GI y los GP son clasificaciones, conceptos o términos con los que designar o sistematizar realidades o realizaciones concretas, son, al fin y al cabo, categorías. Las categorías nos ayudan y nos permiten clarificar la realidad, sin embargo si la distinción entre ellas nos lleva a mayores problemas creemos que pierden bastante de su potencial clarificador. Frente a ellos el concepto “Movimiento Social”, aunque también engloba una pluralidad de realizaciones tan diversas como el movimiento obrero, el feminista o el pacifista, tiene características tanto de uno como de otro. De esta manera el Movimiento Social se movería alternativamente, en ocasiones, entre el continuum GI-GP y en otras ocasiones tomaría prestados elementos de ambos. Si seguimos al profesor Jerez Mir (1997) el GI se distinguiría del GP en que el primero se asumirían caracteres de unión en el grupo por cuestiones de

identidad común, mientras que los GP tendrían un fin único: influenciar el poder político. Aunque Ibarra, por su parte, considera que los movimientos sociales son distintos de los GI porque precisamente éstos últimos no incluyen cuestiones de identidad. En estas líneas nos posicionamos más cercanos a la teoría de Jerez, puesto que aunque no sea su fin principal los GI crean nexos identitarios. Incluir o no los movimientos sociales como GI o como GP no creemos que aporten ningún sesgo novedoso al campo en el que nos movemos, en este sentido, resulta mucho más interesante avanzar en la caracterización general de los NMS y especialmente en el Movimiento 0,7.

### **El enfoque de la “Estructura de las Oportunidades Políticas”**

Contrariamente a lo que se pueda pensar, para S. Tarrow (1997) junto a la estructura de oportunidades políticas hemos de considerar otras dos variables como formadoras de los movimientos sociales, como son las estructuras de movilización y los procesos de creación de marcos. Tal y como expresa Laraña (1999: 191) *“Un movimiento social no constituye un todo integrado ni es el producto de las características del contexto social, sino un proceso que surge y se desarrolla en fases que tienen distinto grado de visibilidad”*. Para analizar este movimiento social han sido diversos los enfoques adoptados por los estudiosos de los NMS. Cada uno pone de relieve alguno de los elementos más significativos de los mismos; unos intentan llegar a comprender este fenómeno a partir de un punto de vista propio de la psicología social, basándose en las relaciones entre los miembros del grupo, las motivaciones para la acción de cada uno de ellos, etc. Otros se basan más en aspectos externos al propio movimiento. Desde un punto de vista eminentemente politológico lo cierto es que la teoría más extendida y aceptada es la desarrollada por Sydney Tarrow. Para Tarrow (1997) el cuándo, es decir, el momento del origen de un movimiento social, que nos ayudará a averiguar de igual manera el porqué del mismo, está íntimamente relacionado con los caracteres que en ese momento posea el sistema y el proceso político, lo que denomina Estructura de Oportunidades Políticas (EOP). Aunque han sido muchas las críticas a dicho enfoque lo cierto es que el propio autor hizo frente a las mismas en *“La acción colectiva de los movimientos sociales”* (1997), en la

que perfiló su teoría, considerando que junto a la estructura de oportunidades políticas se debían de considerar otros elementos como el marco discursivo<sup>96</sup>. Para nosotros, y debido al ámbito de estudio en el que nos movemos, sin desechar analíticamente los acontecimientos que tienen lugar en el interior de los movimientos nos vamos a centrar en la explicación a partir de factores externos.

Para analizar el NMS dentro de un sistema político una de las primeras variables a tener en cuenta, será el grado de pluralismo o corporativismo de dicha sociedad. Sin embargo para determinados autores la concepción pluralista o corporativa iba mucho más allá y les permitía entender los orígenes, tácticas o perspectivas del NMS. Para la concepción pluralista en la sociedad todos los actores tienen posibilidades de influir en el poder político a través de las instituciones existentes, puesto que se da una distribución uniforme del poder. De esta manera se produce, por tanto, una proliferación de agentes intermediarios y un aumento del vigor de unos grupos secundarios cuya principal misión consiste en canalizar la participación social y hacerla más eficaz. Desde este enfoque los NMS son vistos como un elemento normal. Partimos, por lo tanto, de una visión de la vida política como algo relativamente abierto<sup>97</sup>. La crítica más importante que se hace a esta teoría es que no tiene en cuenta el desigual poder que tienen los distintos grupos puesto que existen mecanismos de exclusión de la esfera política. Junto a ello en la sociedad se producen una serie de conflictos que *“surgen y se dirimen al margen de los cauces establecidos e impugnan los supuestos sobre la apertura y capacidad de respuesta de las instituciones políticas”* (Melucci, 1999: 56). A pesar de la importancia de la perspectiva pluralista durante muchos años en los países occidentales, recientemente muchos han percibido cambios de signo neocorporativista en la interacción entre los grupos de intereses y el ente estatal. Este enfoque destaca las relaciones exclusivas entre un puñado de grupos privilegiados y el Estado. Partiendo de la existencia de limitaciones y

---

<sup>96</sup> Para un análisis más detallado acerca de las distintas perspectivas sobre los NMS puede leerse: Laraña, 1997.

<sup>97</sup> Más adelante ahondaremos en la caracterización del estado español respecto a su pluralismo o corporativismo, lo que si está claro es que la arena política local, la más cercana al ciudadano es más abierta que la estatal-central.

obstáculos que condicionan el acceso al escenario de nuevos grupos, así la propia administración puede establecer requisitos o los grupos ya existentes pueden intentar cooptar a los nuevos. Tal y como destaca Wilson (1992: 116) *“... (mientras que) la interacción pluralista es informal y ad hoc, la corporativista esta bien estructurada e institucionalizada... (los grupos de interés) no son órganos meramente consultivos, sino dotados de capacidad, directa o indirecta, para adoptar decisiones. Así, resultan directamente involucrados en la gestión de las medidas políticas, ya que tales grupos “tienen más capacidad que la administración para aplicar las decisiones políticas” debido a sus conocimientos técnicos, a sus efectivos y a su legitimidad a los ojos de las personas afectadas (Richardson y Jordan)”*. En este sentido las coordinadoras de ONGs y las propias ONGs a través de su participación en los Consejos de Cooperación cumplen tales funciones de gestión de recursos o planificación de los mismos al poseer mayores conocimientos en la materia.

Algunos autores sostienen que el neocorporativismo fomenta el surgimiento de los NMS, puesto que la rigidez, falta de apertura y sensibilidad del sistema político ante las demandas de cambios, abre nuevas oportunidades a nuevos movimientos. Esas oportunidades son en parte sobre las que teoriza S. Tarrow, aunque a ese respecto no debemos olvidar que la EOP teoriza en cuanto al momento de la acción, no respecto a propiciar cambios en las políticas publicas. En este sentido el corporativismo, debido a que suele tomar las decisiones políticas con un grupo reducido de actores, lleva a los grupos excluidos a adoptar tácticas diferenciadas para llamar la atención de la población y del poder sobre las cuestiones que les preocupan. De esta manera, surge teniendo como objetivo el control y estabilidad del sistema pero al comportarse de forma cerrada, en la práctica impone una conducta contraria a la buscada, creando una orientación anti sistema en los grupos no reconocidos. Cuanto mas corporativista sea el país más efecto tendrán los NMS (Wilson, 1992). En este sentido, y aunque nos detendremos en ello posteriormente, conviene recordar que España tiene caracteres propios del neocorporativismo, aunque con signos de aperturismo.

Vamos a seguir el enfoque de la estructura de oportunidades políticas, cuyo mayor defensor y el autor que más ha teorizado sobre el mismo ha sido S. Tarrow. Una serie de autores de otras corrientes, especialmente desde la perspectiva constructivista, han criticado diversas cuestiones de este enfoque, principalmente el hecho de que se explicara el desarrollo de los movimientos de acuerdo con bases externas al mismo y al margen de la voluntad de sus seguidores. Dicha perspectiva se centra en procesos multidimensionales de carácter cultural para comprender la existencia de un movimiento y estudian con detalle los procesos de interacción a partir de los cuales se construyen los marcos de significados con los que se identifican los seguidores de un movimiento social. Sin embargo, para nosotros las críticas a la obra de Tarrow tienen un carácter demasiado radical pues él mismo ha llegado a admitir que junto a la estructura de oportunidades políticas hay que tener en cuenta otros factores. Entre esas otras variables cruciales se encuentran cuestiones como las estructuras organizativas, los marcos de acción y la propia acción colectiva. Aunque hacemos nuestra la crítica de Laraña (1999) cuando afirma que la variable independiente sigue siendo la estructura de oportunidades políticas, que la noción de ciclos permanece anclada en la de OP y en un modelo racional del actor que conduce a considerar secundarios esos procesos cognitivos, y que, al fin y al cabo, Tarrow reproduce el sesgo estructuralista prevaleciente en la literatura especializada (McAdam, 1998). Creo que debemos ser conscientes que en cuanto a nosotros nos interesa una determinada política, la política de cooperación al desarrollo de los ayuntamientos, y en la medida en que queremos observar la influencia que sobre la misma ha tenido el movimiento 0,7, no nos va a interesar observar si sus miembros han entrado al mismo y han llevado a cabo su repertorio de acción desde una perspectiva racional (lo cual nos parece poco plausible debido a los datos que en ese instante poseían a priori: el movimiento nunca había conseguido grandes resultados ni efectos, apenas tenían repercusión, etc) sino si tal y como suponemos se dieron determinadas variables en la estructura de oportunidades políticas que facilitaron la acción y el que está diera una serie de frutos y resultados. La acción ya se había dado antes pero ¿qué hizo que en esta ocasión sus reivindicaciones llegaran a la agenda política? ¿qué provocó que se ampliara rápidamente el número de sus



miembros? ¿qué hizo que la opinión pública se pusiera a favor de una determinada respuesta pública? No pretendemos por tanto hacer una defensa de la teoría de Tarrow, no asumimos el minimizar los motivos para la acción ni las reivindicaciones ni, tal y como ya hemos mencionado, la aplicación de la teoría de la elección racional como enfoque a utilizar en el interior del movimiento y entre sus miembros. Sin olvidar, que sin llegar a cuestiones de costes y beneficios en ocasiones algunos de los “miembros” que se unen al movimiento en el último momento lo pueden hacer más influidos por una cuestión de “seguir la moda” que por otro tipo de cuestiones; ejemplo típico sería en este sentido el Movimiento 0,7. Sin embargo, no es este el lugar para analizar las motivaciones que llevan a las personas a participar en movimientos sociales. Lo que nos interesa es analizar porqué se producen una serie de resultados en ese momento concreto, en 1994. Así, si bien vamos a estudiar la estructura de oportunidades políticas, también vamos a analizar la forma de protesta, los medios de comunicación, la situación internacional, si la forma de acción repercutió en alguna manera y los marcos de significados.

### **Concepto**

Para Tarrow (1997: 155) *“Al hablar de estructura de oportunidades políticas me refiero a dimensiones congruentes –aunque no necesariamente formales o permanentes- del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectar a sus expectativas de éxito o fracaso. Aunque las OP están desigualmente distribuidas... incluso los grupos débiles y desorganizados pueden sacar partido de ellas”*. McAdam (1998), por su parte también ha utilizado el enfoque de la EOP. Respecto al mismo afirma que abarca una pluralidad de elementos y los unifica, y por ello es la variable independiente para explicar la existencia de los movimientos sociales. Una definición diferente, pero también muy amplia, del concepto es la que él propone a partir de las de otros autores. La EOP es concebida como un conjunto de variables que consisten en *“la relativa apertura o cerramiento del sistema político instituido, la estabilidad o inestabilidad de una amplia serie de los alineamientos más importantes en el sistema político, la presencia o*

*ausencia de aliados entre las élites, la capacidad o propensión del Estado hacia la represión”*(McAdam, 1998: 98 ).

### **Antecedentes**

El enfoque de Tarrow se articula en la teoría del proceso político, que se ha centrado en los aspectos políticos de los movimientos. El origen de esta teoría lo encontramos en Tocqueville, según el cual la gente se moviliza cuando comienza a abrirse un sistema cerrado de oportunidades para la acción (Tarrow, 1992). Aunque ya con anterioridad, Peter Eisinger utilizó el término EOP para ayudar a explicar la variación en la conducta de disturbio, *“la incidencia de la protesta está relacionada con la naturaleza de la EOP de la ciudad”*, que definió como *“el grado en el que es probable que los grupos sean capaces de acceder al poder y manipular el sistema político”* (en Pastor, 1998: 72). Al margen de la opinión sobre si un sistema político se manipula por la aparición de nuevos actores en la escena política o simplemente se renueva, se refuerza o muta, el concepto aparece ya perfilado, aunque no será hasta Tarrow que la teoría madure plenamente.

### **Elementos constitutivos.**

Tarrow diferencia dos tipos de elementos en la EOP, unos más estables y otros que responden más fácilmente a procesos de cambio. En el siguiente cuadro aparece una recopilación de los mismos, extraído no solamente del pensamiento de S. Tarrow, sino también del de otros autores que han seguido su misma teoría.

**Cuadro nº 9: La Estructura de Oportunidades Políticas para la acción o determinantes de los resultados**

	Elementos estables del sistema	Oportunidades cambiantes (especialmente en periodos electorales)
--	--------------------------------	------------------------------------------------------------------

<p>Relacionados con el Estado y su estructura</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuerza o debilidad del estado (forma en que se ejerce la autoridad).</li> <li>• Organización y distribución territorial del poder</li> <li>• Capacidad y propensión del Estado a la represión / facilitación de la acción colectiva.</li> <li>• Capacidad del Estado para llevar a cabo políticas efectivas sin considerar resistencias. la capacidad (y la voluntad) de los gobiernos para responder a las presiones de los movimientos con la elaboración de políticas adecuadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los cambios en la estructura institucional del Estado</li> </ul>
<p>Relacionados con las elites</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidad en las posiciones compartidas por las elites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El acceso a las elites políticas.</li> <li>• Estructura de alianzas. Los cambios en las alianzas dominantes, sobre todo cuando</li> </ul>

		<p>se producen alianzas inestables.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La presencia o ausencia de elites aliadas. El número e influencia de los actores “fuertes” del sistema, dispuestos a aliarse con los movimientos.</li> <li>• La división entre elites q se manifiesta en conflictos dentro de y entre las elites.</li> </ul>
Relacionado con el sistema político	Naturaleza del sistema de partidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La apertura/cierre del sistema político (punto de acceso formal a las instituciones o al sistema de partidos). La apertura o cierre relativos del sistema político institucionalizado.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

D. McAdam (1998) señala que los determinantes de los resultados del conflicto político a menudo difieren de los de la acción colectiva. Nosotros vamos a poner el acento y la atención en los determinantes de los resultados. Sin embargo, para nosotros hay una simbiosis entre los determinantes de la acción y de los resultados, al fin y al cabo los resultado solo se consiguen con acción y la acción tiene como objetivos unos resultados. Es más, muchos autores no llegan a distinguir, entre la estructura para la acción y la estructura o sus elementos para el cambio, y así hablan de la estructura de oportunidades

políticas y del cambio social como un solo elemento (Barcena, Ibarra y Zubiaga, 1998). El propio Tarrow (1997: 298) establece que *“dado que los movimientos nacen, se difunden y son procesados a través de la lógica de las Oportunidades Políticas, es la cambiante Estructura de Oportunidades que emerge de un ciclo de protesta la que determina quién gana y quién pierde, y cuándo la lucha conducirá a la reforma.”* O dicho de otro modo cuando esa acción colectiva tendrá efectos y resultados. El propio McAdam (1998: 90) a continuación establece que *“la EOP ha sido utilizada como una variable explicativa clave con respecto a dos variables dependientes principales: el desarrollo temporal de la acción colectiva y los resultados de la actividad del movimiento”*.

Como explicación al cuadro de la estructura de oportunidades políticas pasamos a desarrollar los elementos del mismo. Los estables del Estado podemos concluir que son los siguientes:

- Fuerza o debilidad del Estado, entendida como la forma en que se ejerce la autoridad, puesto que un estado descentralizado puede ser fuerte, siendo un ejemplo muy claro el caso alemán, y en contraposición los estados latinoamericanos como estados descentralizados y débiles. Aun cuando Ibarra mantiene que el movimiento social tiende al conflicto en sus relaciones con el poder; lo cierto es que, como otros GI, también presionan y en ocasiones acuden a la cooperación y al consenso con las autoridades en la búsqueda de cambios. Va a ser determinante la relación entre los NMS y el estado. Al menos, la forma en que el estado decida hacer frente a la acción colectiva. Teniendo en cuenta que la acción acostumbra a ser no violenta, una respuesta de violencia legítima estatal puede conseguir el efecto contrario al deseado puesto que tenderá a atraer más público. Por el contrario, la tolerancia permite a los miembros del movimiento reunir a un gran número de personas pero por otra, priva a los organizadores de un arma poderosa: la imagen de unas autoridades irracionales y arbitrarias que meten en la cárcel a unos jóvenes manifestantes. Desde este punto de vista, por lo tanto, para Tarrow (1997) la legitimación e institucionalización de la actividad colectiva es a menudo el más eficaz medio de control social.

- Organización y distribución territorial del poder. Los estados compuestos inducen a la aparición de movimientos descentralizados y más susceptibles de negociación, además la arena local es una arena más abierta a los grupos de presión, por lo tanto, un movimiento con nodos locales tiene más posibilidades de influir en las instancias locales. Ya, Alexis de Tocqueville, vino a establecer que los estados centralizados que disponen de instrumentos eficientes para hacer política atraen a los actores colectivos a la cumbre del sistema político, mientras que los estados descentralizados proveen multitud de objetivos en la base del sistema. “... *Los estados centralizados... se engrandecen con la destrucción de organismos intermedios y la reducción de la autonomía local. Esto 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...*” (Tarrow, 1997: 158). Por lo tanto, los Estados descentralizados proporcionan a los movimientos sociales un gran número de puntos de acceso para la reivindicación de sus objetivos y son más proclives a la aparición de reivindicaciones de su sociedad civil organizada.
- La capacidad institucional de imposición de decisiones, lo que Barcena, Ibarra y Zubiaga (1998) denomina *output*, nos viene a determinar la fuerza interna del estado para, a pesar de los obstáculos de instituciones locales o los grupos de interés, determinar las políticas a aplicar. En este sentido esta característica estaría muy relacionada con la primera, con la fuerza del estado. A veces esa capacidad de imposición está relacionada con la multitud de instituciones, muchas veces inconexas y descoordinadas, que existen en el propio seno del Estado.
- La disposición o propensión de las instituciones a la imposición / represión o a la facilitación de la acción colectiva (control social). Esta característica estaría también unida a la fortaleza del estado. Pero aquí lo que queremos es observar cómo se relacionan los estados con los movimientos. A la hora de la represión del estado el autor que más nos puede ayudar es C. Tilly,

para el cual *“la represión es cualquier acción por parte de un grupo que eleva el coste de la acción colectiva del contendiente. Una acción que reduce el coste de la acción colectiva es una forma de facilitación”* (en Tarrow, 1997: 24). Así si bien los sistemas representativos invitan a la crítica y la participación, también son sistemas que intentan eliminar a los que consideran que desestabilizan el sistema. En este sentido, la represión puede deprimir la acción colectiva o elevar el coste de la movilización. Sin embargo, también es cierto que más eficaz que la represión resulta reducir las condiciones previas para la acción colectiva; de esta manera, se utilizan medios más efectivos de control social como la legitimación y la institucionalización de la acción colectiva. Puesto que frente a formas de acción no violenta, la represión del estado puede llevar a un efecto contrario del buscado y a que se amplíen los públicos del movimiento social por la situación de injusticia ante la desproporción de la acción del estado.

Los elementos que podemos considerar estables dentro del sistema de partidos son:

- Naturaleza del sistema de partidos, la configuración del sistema y su relación con los grupos de interés. Así, un sistema de partidos fuerte y monolítico es menos propenso a absorber las demandas de nuevos actores sociales, mientras que en un sistema de partidos más débil y descentralizado penetran más fácilmente los intereses de los grupos activos (Tarrow, 1997)

Los elementos cambiantes del sistema de partidos:

- El grado de apertura a la participación que repercute en la acción colectiva, factor que está íntimamente relacionado con el anterior, con la apertura del sistema político. Este elemento hace referencia a la consistencia de los canales de acceso al sistema político que se encuentran a disposición de los grupos con intereses carentes de una representación consolidada. Siguiendo los pasos de Tocqueville, podemos decir que la protesta es especialmente probable *“en sistemas caracterizados por una mezcla de*

*factores abiertos y cerrados*”, (en Tarrow, 1997: 84) el nivel de activismo de estos grupos era más alto no donde el acceso estaba abierto o cerrado, sino en los niveles intermedios de Oportunidades Políticas. Supone determinar la capacidad de acceder al sistema (*input*) la cual vendrá determinada por una infinidad de variables, pero es obvio que donde se expresa más claramente la expansión del acceso es en las elecciones.

Y, por último, los elementos cambiantes en las elites:

- La posibilidad de acceso a las elites, esto ocurre cuando hay cambios de alineamientos gubernamentales o divisiones entre las elites. Es entonces cuando las propias elites buscan el apoyo de ciertos movimientos sociales. Lo cual vuelve a interrelacionarse con la apertura del sistema político.
- Alineamiento de las elites, los alineamientos o búsquedas de alianzas son inestables. En el ámbito político esta inestabilidad está indicada en las democracias liberales por la inestabilidad electoral. Nos señala cómo habitualmente se organizan los grupos dirigentes para oponerse a un movimiento.
- Elites divididas. Los conflictos en el interior de las elites incita a los grupos no representados, e incluso a la elite que en ese momento no está en el poder, a iniciar acciones colectivas. Por lo tanto, los grupos deben tener en cuenta cuando emergen conflictos entre las elites.
- La existencia y disponibilidad de aliados influyentes. La presencia o ausencia de aliados influyentes según Gamsom está íntimamente relacionada con el éxito o el fracaso de los grupos (Tarrow, 1997).

A pesar de todo, la unanimidad entorno al esquema propuesto no es total o, en ocasiones, los términos indican o señalan cuestiones distintas, así para Martí, Ibarra y Gomá (2002) la debilidad del Estado es la forma de ejercer la autoridad y para Ibarra tiene que ver también con la descentralización del estado, siguiendo a Tarrow. Otros autores como Barcena, Ibarra y Zubiaga (1998)



vienen a establecer un esquema más sencillo: capacidad de acceso al sistema, capacidad de imposición de decisiones, alineamiento de las elites y sistema de alianzas.

A pesar de lo explicitado acerca de la estructura de oportunidades políticas, ya hemos señalado que no es un enfoque o marco omnicomprendivo y que deja fuera o no considera una serie de variables que debemos tener en cuenta. Por ello nosotros también estudiaremos una serie de condiciones favorables para la acción y para el resultado que no son oportunidades políticas propiamente dichas. Así, por ejemplo, McAdam identifica lo que denomina oportunidades culturales expansivas que parecen aumentar la probabilidad de la actividad del movimiento: la dramatización de una manifiesta contradicción entre un valor cultural altamente significativo y las practicas sociales convencionales, “agravios repentinamente impuestos”, dramatizaciones de la vulnerabilidad o ilegitimidad de un sistema y la disponibilidad de un “marco general” innovador dentro del cual los insurgentes posteriores pueden situar sus propias reclamaciones y demandas (McAdam, 1998). Otros elementos destacados, que no tienen que ver con la estructura de oportunidades políticas son esquemáticamente los siguientes:

- Coyuntura internacional favorable. Los estudiosos han subestimado gravemente el impacto de los procesos políticos y económicos globales en la estructuración de las posibilidades domésticas para el éxito de la acción colectiva. La conexión con el “tiempo mundial”, con lo que sucede en la otra parte del planeta es hoy en día fundamental pues pueden aparecer determinadas dinámicas de contagio como el llamado “efecto dominó” o “bola de nieve”.
- El papel de los medios de comunicación y la evolución de la opinión pública.
- El propio Tarrow (1997: 157), introduce otros elementos como es el repertorio de la acción colectiva, esto siguiendo a C. Tilly (1978). Así, *“Beissinger descubrió que la protesta violenta no estaba íntimamente*

*relacionada con la apertura de la estructura de oportunidades políticas, las protestas no violentas estaban claramente relacionadas con su expansión”.*

- Las estructuras organizativas que vinculan el control con la base del movimiento. S. Tarrow (1997: 49) amplió su modelo para incluir las redes informales. Además de las redes, el liderazgo, se considera que tienen una importante *“función creativa de la que carecen los grupos más institucionalizados. Los líderes inventan, adaptan y combinan distintas formas de acción colectiva para estimular el apoyo de gente q, en caso contrario podría quedarse en casa”*.
- Los marcos de dicha acción, que dignifican y justifican los movimientos. Los marcos culturales son *“... presupuestos compartidos o... marcos de acción colectiva. ... los movimientos dan a las demandas sociales la forma de reivindicaciones más amplias en un proceso deliberado de “enmarcado”* (Snow y Benford, 2000).
- La localización temporal del movimiento o acción colectiva en el ciclo de protesta. Lo cual supone enlazar esta cuestión con la metodología propia de las políticas públicas y con el concepto utilizado por Kingdon acerca de las oportunidades o “windows” que se abren en ciertos momentos. Característica fundamental que pasamos a desarrollar.

Para hablar de los ciclos de protesta seguiremos a su máximo teórico, esto es, a S. Tarrow (1997: 269). Para Tarrow, el ciclo es *“una fase de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social, que incluye una rápida difusión de la acción colectiva de los sectores más movilizados a los menos movilizados; un ritmo de innovación acelerado en las formas de confrontación; marcos nuevos o transformados para la acción colectiva; una combinación de participación organizada y no organizada; y unas secuencias de interacción intensificada entre disidentes y autoridades que pueden terminar en la reforma, la represión y, a veces, en una revolución”*. Por lo tanto, podemos decir que los ciclos de protesta se caracterizan por una intensificación de los conflictos, en el que se produce una expansión de la acción colectiva. Todo este movimiento se

“retroalimenta” pues al ir ampliándose las oportunidades e irse difundiendo la información acerca de la susceptibilidad del desafío de un sistema político, no sólo los activistas, sino también la gente de a pie, ponen a prueba los límites del control social, los límites del sistema. Autores como Klandermans partiendo de ese ciclo da un paso más allá y considera que la participación en MS no solamente tiene un carácter cíclico, sino que distingue cuatro ciclos: ciclos estacionales, ciclos de movilización de la acción, ciclos generados por acontecimientos y los ciclos de crecimiento y declive (Klandermans, 1998). Por lo tanto, parece claro que el apoyo a los NMS es cíclico, con fases de ascenso y descenso. Dicho apoyo refleja una compleja interacción entre fuerzas a largo plazo y a corto, entre dirigentes y bases del movimiento y entre algunos rasgos del propio movimiento y la situación inmediata en que se halla. Desde esta perspectiva los ciclos de protesta son producto de la difusión de OP que transforman el potencial de movilización en acción. B. Klandermans, analiza la participación de la gente y llega a la conclusión de que en la fase inicial de un movimiento la participación es mayor por varias razones: movilizaciones bien planeadas que atraen a la gente, efecto “bola de nieve”, es decir, la actividad de aquellos que participan empuja a otros a superar su indecisión, una respuesta adversa por parte de las autoridades a las actividades de un MS puede transformar en participantes activos a individuos que en principio eran reacios, etc.

Dependiendo de los autores vamos a observar una serie de fases dentro del propio ciclo del movimiento, una primera etapa de peticiones inmediatas, discurso directo, sin organización. En la segunda fase del ciclo vital de los movimientos predominará la comunicación interna y la formalización organizativa. Puesto que la continuidad de un movimiento se atribuye a su transformación efectiva en una organización, habrá una fuerte tendencia a la creación de una organización formal, lo cual en cierta medida es lo que ocurre con el Movimiento 0,7. Esto permitirá el acceso a los cauces oficiales institucionalizados de participación y representación política. Parece, por tanto, que al final el movimiento social o se institucionalizará o desaparecerá por la consecución de sus fines. Las ventajas con las que cuenta la institucionalización son la formación de alianzas con otros actores, grupos o

elites, el apoyo de sus miembros es más completo (pago de cuotas, absorción de recursos), estatuto especial de grupo de interés o incluso de partido político, etc. En contraprestación, los costes de oportunidad serán la pérdida de identidad, autonomía y peculiaridad de cada uno de los movimientos; corrupción, comprometerá los objetivos, pérdida de influencia del activista (Offe, 1992). Los teóricos de los movimientos sociales imaginan muchas veces que la institucionalización de los movimientos sólo se produce mediante la cooptación de sus dirigentes o la integración de sus objetivos por el sistema (McAdam, 1998). No obstante, ocurre a menudo que los movimientos no experimentan la integración que debilita ni la cooptación que corrompe, sino que colaboran con elementos del viejo sistema de partidos (Tarrow, S., 1997). El ejemplo claramente paradigmático de ello en España serían las relaciones en ese sentido entre Izquierda Unida (IU) y los movimientos sociales. Así, al irse canalizando la participación en organizaciones, los movimientos, o partes de ellos, adoptaron una lógica más política: la negociación con las autoridades. En cada caso, al ir apagándose el ciclo, la iniciativa pasa a las elites y los partidos, con lo que el MS finalmente acabará perdiendo capacidad de movilización, miembros y recursos.

El ciclo es recurrente puesto que la gente se suma a los MS como respuesta a las OP, y a continuación crea otras nuevas a través de la acción colectiva. La estructura de oportunidades políticas ofrece a los primeros disidentes los incentivos para el asalto al poder y la creación de oportunidades para otros. Exteriormente, los movimientos se ven afectados por el hecho de que las mismas OP que los han creado y difunden su influencia producen también nuevas oportunidades, ya sean complementarias, competidoras u hostiles. En este mismo sentido se expresa Barcena, Ibarra y Zubiaga (1998: 51) al considerar que *“las oportunidades abren el camino para la acción política, pero los movimientos también crean las oportunidades (Gamson y Meyer)”*.

Laraña (1999), por su parte, hace hincapié en uno de los problemas del concepto de ciclos de Tarrow, pues sólo se ocupa de los períodos visibles de movilización y deja de lado los de latencia de los movimientos, y sin los segundos no puede entenderse bien su continuidad. Siendo las redes

informales fundamentales en todo momento, pero especialmente en los de escasa o nula visibilidad del movimiento. Nosotros consideramos primordiales esas redes pero no es nuestro objetivo el seguimiento o análisis de las mismas puesto que desde nuestro punto de vista el movimiento sólo nos interesa en el momento en el que consiga entrar en la agenda de los poderes públicos, y que corresponderá con un momento de visibilidad del movimiento social.

A este respecto, Pastor (1998) sostiene que esos flujos y reflujos de la actividad de protesta es una función de los cambios que hacen al sistema político más vulnerable o receptivo a las exigencias de grupos determinados. Y los movimientos aparecen, entonces como dependientes en gran medida de las oportunidades ofrecidas a los insurgentes por la cambiante estructura institucional y la disposición ideológica de los detentadores del poder. En este sentido las revoluciones deben menos a los esfuerzos de los insurgentes que a la labor de las crisis del sistema que debilitan al régimen existente y los hacen vulnerable al desafío desde prácticamente cualquier parte.

Por lo tanto, y para terminar con las principales cuestiones teóricas sobre los movimientos sociales podemos hacerlo con una frase sintetizadora de Tarrow (1997: 17) *“(los MS)... surgen cuando se dan las OP para la intervención de agentes sociales que normalmente carecen de ellas. En su base se encuentran las redes sociales y los símbolos culturales a través de los cuales se estructuran las relaciones sociales”*.

#### **4.1.3. Resultados de los movimientos sociales**

Identificar los resultados de un movimiento social es complicado y a ello contribuyen las escasas investigaciones al respecto (Ibarra, 2000). Todo ello se debe a una dificultad metodológica, puesto que resulta muy complicado conocer cuál es la verdadera razón que impulsa a los poderes públicos a adoptar una determinada medida. Desgraciadamente, la más importante fuente de información, en este sentido, es el propio poder público, que adaptará su discurso a lo que considere más beneficioso para sus propios intereses respecto a sus ciudadanos – votantes. A todo ello hay que unir, que tal y como

destaca Tarrow (1997: 288) *“no es fácil identificar en un movimiento la causa concreta de un resultado político específico, dado que, a las voces de los movimientos, hemos de añadir el impacto de los GI, de los partidos políticos y del ejecutivo, y la duración y desgaste del proceso político”*. Todo esto se complica porque en ocasiones el movimiento social obtiene un resultado no buscado y entonces debemos preguntarnos hasta que punto es adscribible tal efecto al movimiento.

Lo primero será determinar *“cuál ha sido el papel de un movimiento social concreto –nulo, influyente, concluyente, determinante- en cada fase de una política pública concreta. Es posible determinar hasta qué punto en la construcción de la agenda política la actividad ha sido clave; cuál ha sido la relevancia en la puesta en práctica; y se pueden proponer hipótesis razonables sobre lo que realmente ha supuesto en la concreta resolución del proceso, la específica demanda del movimiento social. También es posible determinar las relaciones entre un partido y un movimiento social, en que medida el partido absorbe el discurso del movimientos sociales”* (Ibarra, 2000: 24). Esto es lo que nos proponemos en las siguientes líneas de este capítulo.

Junto a la dificultad metodológica y centrándonos ya en los resultados, hay autores que han venido a hacer una clasificación de los mismos, así para Tarrow (1997: 288) *“Gamson distinguía entre dos tipos de resultados: obtener nuevas ventajas y ganar aceptación”*. D. Rucht (1992) sugiere una tipología cuádruple, que se centra en los efectos internos y externos, los buscados y los no buscados, mientras que Ibarra, Martí y Gomá (2002: 51) realizan una tipología más pormenorizada *“el (resultado) simbólico, con cambios en los sistemas de valores,... así como en la formación de nuevas identidades colectivas; el interactivo, con la capacidad de hacer emerger nuevos actores políticos o de generar cambios en la estructura de representación política y en los sistemas de alianzas; el institucional, con la habilitación de nuevos procedimientos administrativos y la creación de nuevos espacios y mecanismos estables de negociación con las autoridades; y el sustantivo, empujando el cambios de ciertas políticas gubernamentales en marcha, obteniendo derechos individuales, civiles y sociales y, en definitiva, creando nuevas oportunidades*

*para la movilización*". La tipología de los resultados será aplicado a la practica en el apartado siguiente, analizando el papel desempeñado por el Movimiento 0,7. Para Barcena, Ibarra y Zubiaga (1998) las causas del éxito se deben a una adecuada combinación de estrategias discursivas y EOP, mientras que para Tarrow (1997) es el proceso político el que interviene entre los recursos y objetivos de un movimiento y su éxito o su fracaso. Las oportunidades políticas pueden estar relacionadas de distinta manera con los procesos de enmarque. En nuestro caso la influencia ha sido reciproca. El efecto democratizador es ya directamente medible en la práctica de la *political decision making*. En este sentido, el ejemplo más claro de ello sería uno de los resultados conseguidos por el Movimiento 0,7: la creación del Consejo de Cooperación; en el cual participa aunque solamente con voz y sin voto .

Por lo tanto, la EOP ha sido utilizada, y nosotros también lo vamos a hacer así, como una variable explicativa clave con respecto a una dependiente principal: los resultados de la actividad del movimiento. Aún cuando otras variables como la forma del movimiento o el desarrollo temporal de la acción colectiva también vienen determinadas por la misma (McAdam, 1998). Y es que el número de aliados, los procesos políticos, la alianza o no de las elites, etc aumenta las probabilidades de éxito de la acción colectiva.

En este mismo sentido se expresa F. L. Wilson (1992) al establecer que las consecuencias políticas logradas por los NMS pueden explicarse por el tipo de relaciones que mantengan los grupos de interés y el estado, por la naturaleza abierta o cerrada del sistema político, etc. Ese tipo de factores hacen referencia, tal y como ya hemos visto, a la estructura de oportunidades políticas. En este sentido, Wilson (1992: 112) señala que "*allí donde los sistemas políticos son cerrados... los NMS no logran atraer seguidores... Esta en mejores condiciones de hacerlo allí donde la escena política no está ocupada ya (y)... en situaciones en que la política corriente no suscita más que aburrimiento (ya que) la prensa y la opinión pública tenderán a volcarse hacia lo nuevo e inhabitual*". Igualmente considera otras variables como las formas de acción, que al ser diferentes a las usadas por los grupos preexistentes, provocarán un interés aún mayor.

En este sentido, sería aún más importante, observar, tal y como establecen Kuechler y Dalton (1992) sí los efectos de un movimiento sobre el sistema sociopolítico preexistente persisten, y hasta qué punto, tras haber pasado su punto culminante. Pues no debemos olvidar que *“por su propia naturaleza los NMS son pasajeros. Para tener un impacto significativo los NMS no deben limitarse a conquistar unos pocos objetivos concretos: deben lograr también algunos cambios duraderos de actitudes, comportamientos y finalidades políticas”* (Wilson,1992). En este sentido, resulta sumamente interesante, las escasas encuestas existentes sobre la cooperación al desarrollo en España. Uno de los indicadores del impacto de los NMS es la actitud de la población hacia ellos. Así, la influencia del Movimiento 0,7 se refleja en las encuestas, que entre noviembre de 1993 y noviembre de 1994 muestran *“un notable incremento de la preocupación de los españoles por los países en desarrollo”* (Díaz Salazar, 1997: 56). El cambio en la percepción del problema se manifiesta comparándolo con estudios anteriores, como ha señalado Del Campo (1998: 69): *“en 1991 y 1992 la mayor parte de los españoles se consideraba satisfecho con la ayuda que prestaba (nuestro país) a los países del Tercer Mundo (...) los españoles han modificado su opinión después de las acampadas promovidas por la Plataforma 0,7 y el estado de opinión favorable a sus reivindicaciones que consiguió crear”*. Sin embargo, ese cambio en la actitud de los españoles hacia la cooperación esta plagada de contradicciones. Peredo Pombo (1999) compara en su obra los resultados de diversas encuestas del CIS, las encargadas por la Coordinadora Nacional de ONGs y los informes del INCIPE. Para la etapa que nos interesa, desde 1993 en adelante, es destacable que en 1994, año de las movilizaciones, se pregunta por primera vez sobre el famoso 0,7% del PIB y un 78 por 100 de los españoles destaca que tiene conocimiento del movimiento social, mientras que el 66%, en la misma encuesta, se muestra partidario de llegar a ese nivel de donación, que casi triplicaba las transferencias oficiales de entonces. Un año más tarde, en 1995 se mantiene ese apoyo concreto, pero aparece una respuesta sorprendente, porque tan sólo el 40% de la muestra, en franca contradicción y evidente desconocimiento, apoya el aumento del presupuesto de cooperación al desarrollo. Ese cambio de opinión, según el autor, ilustra *“la reflexividad de*



*los MS... su capacidad para difundir nuevas ideas en la sociedad y actuar como agencias de significación colectiva (Snow y Benford, 1988, Gusfield, 1994)*" (Peredo Pombo, 1999: 152). Por lo tanto, aunque ciertamente los datos sean sorprendentes y chocantes, lo cierto es que el Movimiento 0,7 consiguió calar en la opinión pública española.

Lo que parece determinante para incorporar cambios profundos en la agenda gubernamental es la acumulación de las reivindicaciones de los movimientos en un ciclo general de protesta. En esos momentos, las reivindicaciones se hacen tan amplias y las elites se ven sitiadas hasta tal punto que forzosamente se incorporan esas peticiones o parte de ellas. Sin embargo, la estructura política a través de la que se procesan las demandas de los movimientos los aboca a un lugar donde los resultados más probables de la lucha son reformas modestas. Algunos investigadores sostienen que, una vez que disminuye la amenaza de disrupción, sus líderes son cooptados y sus organizaciones institucionalizadas (Lowi, 1971). En cierta medida podemos considerar que eso fue lo que ocurrió en el devenir del Movimiento 0,7, ya que el mismo pasó a formar parte de los consejos de cooperación, es decir, de estructuras políticas cuyo fin era la participación de la sociedad civil en las decisiones adoptadas en materia de cooperación; cuestión distinta, en este caso, sería el papel que juega/jugaba dicho Consejo<sup>98</sup>. Las luchas importantes, por tanto, se procesan políticamente, lo que las transforma en una modesta reforma. En este sentido, son las oportunidades electorales las que han producido mayores incentivos y apertura de los sistemas a las reivindicaciones de estos actores, siendo un ejemplo claro el momento que en España van a darse los resultados más destacados: 1994. Sin embargo, tal y como ya hemos destacado, los impactos de mayor alcance de los ciclos de protesta se encuentran en los cambios lentos y acumulativos de la cultura política. Desde el punto de vista de la política, las formulaciones instantáneas que surgen en el clímax de un ciclo de protesta se convierten en objetivos irreversibles que a menudo son institucionalizados. El mero hecho de introducir una nueva demanda en la agenda política de un modo expresivo y desafiante, al menos en los estados democráticos liberales,

---

<sup>98</sup> El funcionamiento del Consejo de cooperación estatal ha sido tratado en el capítulo 3. Los Consejos municipales serán estudiados en el capítulo 6 de esta investigación.

permite la formación de coaliciones en torno suyo y que éstas se alineen en el seno de marcos culturales generales.

A nosotros nos interesan los NMS y sus metas sociopolíticas, estas últimas mediante análisis de contenido de sus documentos escritos y de sus medios de difusión. Eso lo veremos en las conclusiones, puesto que será analizado en el estudio de campo en las cuatro capitales.

Entre los resultados de los NMS, debemos considerar igualmente importantes los efectos secundarios, los no queridos o buscados directamente pero que se dan, como la expansión de las oportunidades propias y de grupos afines. En este sentido, los grupos de protesta introducen en la agenda cuestiones con las que se identifica otra gente y demuestran la utilidad de la acción colectiva, que otros pueden copiar o innovar (Tarrow, 1997).

Los resultado más palpables, tal y como ya hemos señalado, suelen ser reformas, puesto que suponen la plasmación de un compromiso entre los intereses de los reformadores, las exigencias de los disidentes y la influencia de una serie de mediaciones en las reivindicaciones políticas de los movimientos de protesta individuales. Tales resultados reformistas rara vez satisfacen ni a los movimientos de protesta ni a sus oponentes. Para Tarrow (1997: 61) *“desde el punto de vista de los resultados, lo importante es que, aunque los movimientos casi siempre se conciben a sí mismos como algo exterior y opuesto a las instituciones, la acción colectiva los inserta en complejas redes políticas, poniéndolos así al alcance del Estado”*.

Por último, no podemos dejar de establecer que un efecto fundamental que tendrá los NMS es que para hacer frente a los mismos, los grupos de interés tradicionales y los partidos políticos harán esfuerzos renovadores para integrarlos en sus estructuras, tanto a ellos como a los temas que reivindican (Wilson, 1992). En este aspecto, es particularmente interesante el análisis de los programas electorales de los distintos partidos políticos a lo largo de la década de los noventa, que se estudia en la parte segunda de este trabajo de investigación.

#### 4.1.4. El Movimiento 0,7 en España

Pasando ahora de las generalidades de los NMS a la especificidad del Movimiento 0,7, podemos decir que el mismo supuso en nuestro país la piedra de toque de los movimientos sociales, pues hay claramente un antes y un después del mismo. La Plataforma 0,7 trajo consigo la mayor oleada de manifestaciones, las que más repercusiones tuvieron en los medios, la agenda de los medios de comunicación se transformó y en las portadas de los periódicos aparecían gentes que luchaban no ya por mejoras salariales, ni por una mejora en la sanidad en nuestro país, ni en un mayor número de becas para nuestros estudiantes, sino que luchaban por hacer este mundo un poco más equilibrado, que luchaban por los pobres de allí, aquellos que se mueren de hambre porque no tienen donde comer, los que no importan a nadie, los que están fuera del sistema, los 4.000 millones de personas que están excluidos... Además toda esta gente empezó a organizarse de manera distinta y diferente, no sólo querían cambiar pautas de conducta en nuestros gobernantes, en nuestras políticas sino que querían cambiar la misma manera de hacer y de entender la política. Consideraban que solamente la participación de “todos” en los asuntos de “todos” podía mejorar las cosas, que no debe existir una elite ni una jerarquía, que todos cuentan por igual. Hoy parece ser un discurso que, con matizaciones, se ha extendido entre los máximos responsables políticos. Desde todas las instancias públicas se proclama la intervención de los ciudadanos en la esfera pública, hoy todos los municipios intentan adaptarse a la agenda 21, forman consejos municipales en los que están representados la sociedad civil, algunos ayuntamientos apuestan por presupuestos participativos (el caso de Córdoba es significativo y será analizado en la segunda parte de la investigación), incluso desde las instancias superiores del Estado central se proclama el principio de participación ciudadana.

El movimiento 0,7 en España siguió exactamente el esquema propuesto por C. Offe (1992) sobre las fases de los movimientos. Comenzó como una forma de acción colectiva, en un vacío institucional, sin más recursos institucionales y a su disposición que los derechos jurídicos y constitucionales de los ciudadanos

a reunirse, comunicarse, protestar, elevar peticiones y manifestarse. A ello, se unió el otro ingrediente inicial de la situación, esto es, un acontecimiento (o una anticipación suya) ampliamente conocido y visible, que desencadena la formación de opiniones y acciones de protesta. El acento se pone en los contenidos, no en las formas. El estilo del discurso y de la acción se caracteriza por la retórica militante, la espontaneidad, la experimentación descentralizada y a menudo la confrontación vehemente. El radicalismo de las demandas se evidencia en el hecho de que son inmediatas en dos sentidos. En primer lugar, se enuncian mediante un lenguaje absoluto, en este caso “0,7 YA!” sin dejar lugar a procesos o realizaciones graduales. Estas reivindicaciones no son elaboradas por intermediarios sino que son muchas veces expresión plebiscitaria de los valores morales y de los sentimientos de rechazo de las bases del movimiento. Cuando existe algún núcleo identificable son tan solo portavoces u organizadores. En este sentido, no hay separación formal entre ciudadanos y NMS, ni facciones dentro del mismo, ni mecanismo de toma de decisiones, etc. Después viene la organización del movimiento y finalmente la institucionalización. En este caso es claro el proceso seguido por el Movimiento 0,7. Sin embargo, la afirmación de la institucionalización debe hacer entrecomillas. El 0,7% forma hoy parte del entramado de la cooperación en nuestro país, es miembro del Consejo de cooperación pero no ocurre lo mismo a nivel local o regional, en el que el movimiento prácticamente ha desaparecido. Para Vallés (2000) los movimientos sociales o desaparecen o se institucionalizan una vez conseguidos sus objetivos, por lo tanto, a nivel local, que es la ámbito en el que nos movemos, el Movimiento 0,7 ha desaparecido, más que se ha institucionalizado.

El Movimiento 0,7 también cuenta con otra serie de características propias. Por una parte fue un movimiento relativamente breve. Además en él hay redes informales subyacentes al mismo que son más antiguas y que se prolongan en el tiempo. En este sentido, Offe (1992) sostiene que parece haber una historia prácticamente ininterrumpida de actividades políticas significativas. Para Ibarra (2000: 14) *“un MS surge porque existen redes solidarias preexistentes, porque existen personas con experiencia solidaria o porque existen personas con memoria solidaria.”* Así, una vez que desaparezca el Movimiento 0,7 el impulso

solidario será recogido por otras plataformas como la Red Ciudadana por la Abolición de la Deuda Externa (RCADE) o más recientemente por los Foros Sociales. El origen, por otra parte, del movimiento se debió a tres acontecimientos o recursos: la existencia de derechos, la aparición de acontecimientos impactantes y muy perceptibles y la disposición espontánea de segmentos importantes de la población a desencadenar protestas. En España está claro el discurrir del MS a favor de la solidaridad o del desarrollo. Nosotros podemos completar este recorrido uniéndolo como precedente al Movimiento 0,7, los movimientos brigadistas y los comités de solidaridad de los años ochenta. Además ese discurrir se puede observar “leyendo la biografía” de cualquier de los miembros de alguno de estos movimientos, puesto que la multimilitancia es uno de los caracteres de los NMS (Rochon, 1992). Y con posterioridad el movimiento de los Foros Sociales y el No a la Guerra.

Vamos a pasar a analizar a continuación la estructura de oportunidades políticas en nuestro país, pero en este sentido partimos del estudio de Jerez Novara y Sampedro (2004). En el mismo consideran que la estructura de oportunidades políticas en España y en el ámbito de la cooperación al desarrollo está claramente influido por “la estructura mediática”.

Nuestro país se caracteriza, hoy en día, por poseer una serie de valores “postmaterialistas” emergentes, al mismo tiempo que se ha ido produciendo un corto auge y una prolongada crisis del sistema de partidos y del “neocorporativismo”. Debemos tener en cuenta que el análisis de los NMS debe partir de la estructura de oportunidades políticas de nuestro país y, por tanto, las coordenadas a tener en cuenta son una “modernización” tardía y desequilibrada, un Estado de bienestar débil, una transición de una dictadura a una democracia caracterizada por la apatía y la desmovilización (transición pactada desde arriba) y un neocorporativismo con partidos y grupos de interés pronto profesionalizados y, en fin, la extensión de una cultura política mayoritariamente “materialista” y poco participativa. En lo que se refiere a los primeros años de la andadura democrática, Laraña (1999) destaca que, a pesar de aquellos que pretenden explicar los NMS en función del contexto, ello no ocurre en España, pues la llegada de la democracia no supuso un auge de

la participación sino todo lo contrario, puesto que la cultura política poco había variado. Considera que *“un argumento recurrente sobre esto consiste en destacar que solamente en el País Vasco y en Cataluña se dieron las condiciones estructurales para el desarrollo de estas asociaciones y surgieron las tradiciones culturales que confieren sentido a la participación en ellas (Linz, 1984). Para explicar el contraste entre las pautas de participación en Cataluña y el País Vasco y el resto del país hay que examinar la interrelación entre esos procesos de cambio estructural y cultural (Johnston, 1991, 1994). La forma de la industrialización remite al tiempo y a la sincronía entre ambas clases de cambios, y establece un elemento de diferenciación respecto de otras regiones de industrialización acelerada y tardía” (Laraña, 1999: 346)*. Pero a nosotros para estudiar el Movimiento 0,7 lo que nos interesa es hacerlo a partir del enfoque de la estructura de oportunidades políticas, observando los cambios que se produce en la misma y como éstos influyen en el movimiento. Para un breve repaso histórico podemos decir que a inicios de la década de los ochenta se observa un carácter triunfalista, producto de la “ejemplar” modernización española del periodo socialista, tal y como destaca Jerez Novara (2004). Pastor (1998: 80) ahondando en ello considera que *“en 1986-1988 la opinión pública se hace más abierta a nuevas demandas y el malestar popular se hace visible, pero el “giro social” no se produce, con lo cual se entra en una etapa de bloqueo político y de movilizaciones sin fuerza suficiente para lograr algún tipo de éxito parcial significativo. Finalmente, el acceso del Partido Popular en marzo de 1996 al gobierno no parece modificar de forma significativa la estructura de oportunidades políticas (...) anuncian un debilitamiento del Estado central y pueden configurar un marco más autónoma de tipo federalizante que acentúe las particularidades del contexto político de actuación de los MS en cada Comunidad”*. Pero avanzando un poco más, autores como Adell (2000: 42), señalan que una vez pasado el proceso democrático no sólo no disminuye la presión movilizadora sino que aumenta. Para Laraña (1999), el incremento se habría producido después de las campañas promovidas por la Plataforma del 0,7. Aunque en el estudio realizado por Adell (2000), el número máximo de manifestaciones celebradas se encuentra en el año 1996. A este respecto, debemos destacar que ese año no es el de las movilizaciones del 0,7. Pero este autor incluye todo tipo de

movilizaciones, y no únicamente las que podemos englobar como solidarias o a favor del desarrollo. Por lo tanto, debemos combinar estos datos con los de otros autores, al menos en el campo de la cooperación al desarrollo. Así, Peredo Pombo (1999: 149), señala que a pesar de la *“menor tendencia al asociacionismo en nuestro país con respecto a Europa y de la tardía aparición masiva de estos grupos en la sociedad española, podemos preceder nuestro tema afirmando que el contexto social ha tomado un nuevo rumbo desde mediados de los años ochenta en lo que respecta a la participación y apoyo ciudadano en temas asistenciales”*. Sirva como ejemplo, el puesto por el propio Peredo Pombo, pues *“más de 80 ONGs están adscritas a la coordinadora creada en 1983 y más de un centenar se agrupan en instituciones de parecidas características, pero a nivel autonómico”*.

Quizás lo más destacable en este panorama sea el año 1986 por diversas razones. En primer lugar, tendrá lugar la unión de los movimientos antimilitaristas y pacifistas (NMS muy destacados en el Estado español) contra la entrada de España en la OTAN y, por tanto, a favor de la respuesta negativa en el referéndum celebrado al respecto. En segundo lugar la constitución a mediados de 1986 de Izquierda Unida, impulsada por el PCE, pero en la que se integran socialistas de izquierda, republicanos e independientes, y gentes vinculados a distintos NMS como feministas, antimilitaristas, ecologistas, etc. Contando, además, con el apoyo del sindicato Comisiones Obreras. En este sentido, diversos autores europeos como Kitschelt y Müller-Rommel (1992) califican a los nuevos partidos que surgen al albor de los NMS como “partidos libertarios de izquierdas” y aunque Pastor (1998) considera, como nosotros, que no se puede definir esta coalición como izquierda libertaria, hay que reconocer que la misma recibe los votos de una parte importante de los que sería electorado potencial de “nueva izquierda”, esto es, que hay una parte de los miembros de los NMS, y en este caso del Movimiento 0,7 que es potencial elector de IU. Aunque debemos afirmar que a la vista de diversos estudios en la materia, la afinidad por los NMS no establece correlaciones claras entre NMS e ideología política (Peredo Pombo, 1999).

En este mismo correlato histórico político, Jerez Novara (2004) señala que el contexto que vive España está marcado por una serie de factores como son el tipo de transición pactada, un proceso autocomplaciente de modernización excesivamente rápida y con posterioridad, una coyuntura política cultural como son las celebraciones y conmemoraciones de 1992. Tal y como veremos posteriormente, ese año de 1992 es el que comienzan a darse los primeros pasos o gérmenes de la Plataforma 0,7. Sin embargo, también es este año en el que comienza la aparición de los primeros escándalos sobre corrupción política en las filas del PSOE, lo cual es de destacar, pues influye de manera importante en la estructura de oportunidades políticas. Con posterioridad el Estado español ha ido avanzando hacia un débil neocorporativismo. Autores como Tarrow (1997) consideran que nuestro sistema político es poco abierto y depende cada vez en mayor medida de la EOP que se está conformando en el marco de la UE (Pastor, 1998). Sin embargo, en este sentido la política de cooperación al desarrollo es más autónoma de lo que podríamos pensar puesto que una de las grandes virtualidades es hacer una política diferente y diversa en cada ente que se asome a la misma. Con esto no abogamos por una total dispersión de objetivos y principios pero si pensamos que cada comunidad o ente local debe definir sus prioridades siendo consciente de cuales son sus mayores virtualidades y donde se pueden expandir más. Por último, no hay que olvidar tampoco que las particularidades de la EOP en determinadas CCAA (sistema de partidos y grupos de interés, alianzas posibles entre movimientos nacionalistas y NMS, papel de los medios de comunicación) pueden favorecer estas expectativas. El problema, según Pastor (1998: 74), es el común a la historia de los MS en el Estado español, el de superar una *“doble vida un tanto esquizofrénica que les lleva a combinar largos momentos de impotencia con otros breves de acción colectiva en los que la respuesta ciudadana puede llegar a sorprender a sus propios convocantes (Álvarez Junco, 1994)”*. No anda muy desencaminado Álvarez Junco, la respuesta ciudadana volvió a sorprender hace apenas un año con las manifestaciones del “No a la Guerra”. Ibarra, lo señala al decir que la novedad, al menos en el caso español, radica en la espectacular expansión que han logrado estos movimientos en los años más recientes (Ibarra, 2001).



En todo este contexto surge la Plataforma 0,7 que será muy bien acogida por los medios de comunicación, lo que según Jerez y Sampedro (2004: 53), es producto de una *“guerra político mediática (en la que) el ABC juega un papel fundamental... dado que la contempla (a la Plataforma 0,7) como una importante baza social de contenido ético a utilizar contra el gobierno socialista”*. Medios de comunicación que, por otra parte, también son los conformadores de una opinión pública muy sensibilizada, en aquellos momentos, es decir, en 1994 por las crisis humanitarias de los Grandes Lagos y de la ExYugoslavia.

Lo que parece más destacado, sin embargo, es que existe practica unanimidad entre los especialistas en este ámbito en considerar que se puede marcar el año 1994 como el que establece un antes y un después en el movimiento no gubernamental, en un cambio de mentalidad. Así Peredo Pombo (1999: 162) señala que se produjo *“un impulso interno de las ONGs por lograr una presencia en la opinión pública, un acercamiento a la sociedad... Esa deficiencia de la opinión pública se percibía también en España, donde la guerra en la antigua Yugoslavia y la crisis de Ruanda, con sus fatales consecuencias expuestas diariamente en los medios de comunicación con un cotidiano dramatismo, avivaron más que cualquier campaña la conciencia solidaria colectiva de nuestra sociedad. Así, Ortiz Gru (director del departamento de educación para el desarrollo de UNICEF) considera que “se ha producido un vuelco muy considerable desde 1994, en el que la opinión pública conoce aspectos concretos de la cooperación y está dispuesta a colaborar con algún grupo solidario. Sin embargo, el vuelco no es suficiente porque (...) la respuesta no puede considerarse solidaria, si no tan sólo caritativa. Además, la opinión pública sigue moviéndose según la agenda periodística de conflictos internacionales”*. Díaz Salazar (1997: 87) señala que desde entonces no sólo se ha incrementado el sentimiento de solidaridad con esos países, *“sino que parece que la conciencia ciudadana se ha tornado más crítica y menos autocomplaciente”* en ese campo. Es decir que los españoles están a favor en su mayoría (65 %) de que se dedique el 0,7 a cooperación pero casi la mitad no quiere que se aumente el presupuesto de cooperación, que esos años era cercano al 0,25%. Tal y como afirma Peredo Pombo (1999:

98) *“no podemos más que sorprendernos y volver a mantener que la cuestión del 0,7 impuso una cierta conciencia pero no fue más allá y el camino a la sensibilización, información y formación es largo”*. Por lo tanto, y resumiendo podemos hablar de una falta de interés en cuestiones de cooperación, salvo en momentos puntuales (Ruanda, campaña 0,7%) donde, sobre todo, por la presencia en los medios de comunicación, parece activarse el grado de interés de los ciudadanos. El apoyo mayoritario a la cesión del 0,7% a los países pobres, creemos que se trata de una implicación social en una demanda concreta, puntual y, hasta cierto punto, más una moda que otra cosa.

### **– Orígenes**

La propuesta de dedicar un porcentaje del PNB de los países ricos como ayuda al desarrollo se remonta a inicios de los cincuenta cuando las NNUU observaron tal necesidad. Desde entonces han sido varias las instituciones y organismos que han ido perfilando esta solicitud, y la propia ONU en su resolución 2626 (XXV) solicitó ya el porcentaje concreto del 0,7%, que tal y como establece Díaz Salazar (1997) es más una petición de mínimos que de máximos.

Si nos centramos en nuestro país, los precedentes más remotos de la Plataforma 0,7 podemos encontrarlos en los primeros años de la década de los ochenta. En estos momentos, en los que España estaba inmersa en un proceso de inestabilidad política y social, se va a observar cómo la necesidad de participación de la población española va a dar rienda suelta a través de la creación de grupos de solidaridad con Nicaragua y el Sahara, dos zonas en las que se vive un levantamiento armado. Al apoyo de esa coyuntura internacional se van a dedicar las “primeras organizaciones no gubernamentales”, que son los Comités de Solidaridad. Estos comités se crean como producto de las inquietudes de muy diverso signo que surge en la sociedad civil española (políticas, religiosas, humanitarias...) y se mantienen con mayor o menor presencia y participación dependiendo de sus componentes; son grupos heterogéneos, sin disciplina rígida, con muy diversos caracteres según la localidad en que se crean... y que principalmente van a centrar su atención en

Centroamérica, por la efervescencia revolucionaria que en esos momentos vive el istmo americano. 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 centroamericana, no será 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 (González Badia, J, y Ruiz Seisdedos, S., 2004).

Los primeros pasos con cierta entidad en las reivindicaciones del 0,7% del PIB, los encontramos 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 en los primeros años de la década de los ochenta y consiguen recoger 200.000 firmas en apoyo a sus reivindicaciones, lideradas por la ONG Justicia y Paz (El País, 4-8-1982). También hay que tener en cuenta que Justicia y Paz fue el movimiento pionero en los años setenta en la reivindicación del 0,7% del PNB para ayuda oficial al desarrollo y que algunos de sus dirigentes crearon en Cataluña en los primeros años de la década de los ochenta el *Moviment 0,7% per la cooperació amb el Tercer Món*. La petición se extendía a que se aprobara una ley por la cual en el Presupuesto de 1983 se destinara esa cantidad a favor de los países más necesitados, y cuyo fruto fue la firma en octubre de 1982 de una declaración pre-electoral por parte de los principales partidos por la que se comprometía a destinar el 0,7 por 100 “*en un plazo razonable pero breve*” (Ibarra, Martí, y Gomá, 2002: 85). Poco a poco 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 fondo, el Fons Català en 1986.

Al mismo tiempo, surgen las primeras redes locales de cooperación como la UCCI (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas)<sup>99</sup> que van a venir a prestar apoyo a programas internacionales de formación (Unión Iberoamericana de Municipalistas)<sup>100</sup>, realización de programas específicos en ciertas regiones y, en casos más aislados, mediante hermanamientos.

A finales de los ochenta, a nivel español se empiezan a dar los primeros movimientos institucionalizados de apoyo a la cooperación descentralizada, con la celebración de unas jornadas por parte de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en Valladolid y que llevan por título: “Cooperación al desarrollo en Europa: papel de las Corporaciones Locales” (1989); en las mismas se crea un grupo de trabajo y supondrán un hito muy importante en nuestro país pues serán 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 AECL, comenzará a elaborar informes estadísticos sobre la cooperación al desarrollo de los entes subestatales, aunque no será hasta 1992 cuando dicho computo se incluya en los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) (González Badia, J. y Ruiz Seisdedos, S., 2004).

En lo que a los movimientos sociales se refiere, tampoco la cuestión va a quedar paralizada y se inician una serie de campañas como la Campaña mundial contra el hambre “Sobrevivir” en 1987-1988, “Cooperar para la Supervivencia” en 1990 encabezadas por el MPDL<sup>101</sup>, el CIDOB<sup>102</sup>, SI<sup>103</sup>,

---

<sup>99</sup> La Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) se define como una organización internacional de carácter municipal, no gubernamental y sin ánimo de lucro. Sus objetivos son Impulsar el municipalismo iberoamericano y apoyar y fortalecer el desarrollo democrático en Iberoamérica.

<sup>100</sup> La Unión Iberoamericana de Municipalistas se constituye en el año 1990 a iniciativa de responsables políticos y técnicos de municipalidades españolas e iberoamericanas como una Organización no Gubernamental Internacional para el Desarrollo. Entre sus objetivos encontramos la promoción de relaciones de cooperación e intercambio entre municipios, personal al servicio de los gobiernos locales y estudiosos e investigadores de la autonomía y el desarrollo local de España e Iberoamérica y la capacitación y perfeccionamiento de los responsables de la gestión local. Sus esfuerzos se centran en apoyar el proceso de descentralización destinado al fortalecimiento de sistemas de gobierno local legítimos y eficaces.

<sup>101</sup> Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad.

<sup>102</sup> Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo

<sup>103</sup> Solidaridad Internacional.

ISCOD<sup>104</sup> y con el apoyo de numerosas de ONGs, o en 1992 por parte de Cruz Roja, demandando el 1 por 100 del PIB para el desarrollo del Tercer Mundo (El País, 5 de noviembre de 1992). Para A. Romero (1995), estas campañas no tuvieron las repercusiones que posteriormente tendrá la Plataforma 0,7 porque este tipo de campañas estaban más orientadas a la sensibilización social que a la presión política. Nosotros consideramos, contrariamente a esta afirmación, que lo que no se daba es una adecuada estructura de oportunidades políticas. Con un Partido Socialista todavía fuerte y unido, con gran apoyo social y una repercusión importante de nuestro país hacia el exterior, etc.

Lo que si parece cierto es que todas estas campañas crearon el germen del Movimiento 0,7, puesto que *“supusieron un marco de trabajo en el que coincidieron un grupo de activistas que tras su participación en la campaña Cooperar para la Supervivencia, deciden dedicar sus esfuerzos a la movilización ciudadana y la presión política directa para la consecución del 0,7. En otoño de 1992, este grupo (unas 8-10 personas estables), bajo la denominación de “Ciudadanos decididos a alertar por la solidaridad y la supervivencia” comienza una campaña de recogida de firmas y de manifestación diaria en la madrileña Puerta del Sol... La escasa repercusión social de su actividad y, sobre todo, la escasa disposición de los partidos políticos a atender sus demandas hace que a principios de 1993 este grupo se incorpore a la Asociación pro Derechos Humanos de España, constituyendo la Comisión 0,7 de dicha asociación, y lance una campaña exigiendo a los partidos políticos un pacto de Estado para la Cooperación Internacional (Pérez-Soba, 1995)”* (A. Romero. 1995: 132).

### **1993-1994**

Tal y como ya hemos señalado reiteradamente, 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 y mejorar su calidad. Con una opinión pública sensibilizada especialmente por los

---

<sup>104</sup> Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (dependiente de la Unión General de Trabajadores)

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. Tal reivindicación tiene un claro sentido político, aunque no directamente partidista, como señala Díaz Salazar (1997).

Los objetivos de la Plataforma 0,7 fueron varios, en primer lugar, por supuesto, conseguir el 0,7% del PNB de España para ayudas al desarrollo de los países empobrecidos; en segundo lugar, controlar desde la sociedad civil la política de AOD, exigiendo mayor transparencia y calidad y, por último, crear conciencia y sensibilizar a ciudadanos y políticos sobre la situación que vive más de la mitad del planeta. En resumen, el objetivo último es conseguir acuerdos con los políticos para aumentar la cantidad y la calidad de nuestra cooperación, al tiempo, que dejar constancia de que nuestro estilo de vida esta acabando con los recursos naturales y debe cambiar, fomentando la sensibilización de la opinión pública.

La campaña de intento de concienciación de la ciudadanía española y de los políticos, para que éstos aumenten el presupuesto destinado a cooperación al desarrollo, ante la escasa repercusión mediática y la poca incidencia política de sus actividades, decide, en ese clima de emergencia que vive el movimiento, llevar a cabo formas de acción más osadas y novedosas, y en octubre de 1993, con la vista puesta en la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, convoca una huelga de hambre. Esta huelga se desarrolla entre el 15 y el 24 de octubre. Esta iniciativa va a suscitar numerosos apoyos y un interés cada vez más creciente, lo cual hizo que se convocara otra segunda huelga de hambre, esta vez indefinida, que se mantuvo un mes, del 14 de noviembre al 13 de diciembre. De esta manera se constituyó el inicio a la vida pública de un amplio movimiento por todo el Estado a favor de la solidaridad con los países empobrecidos. A la huelga de hambre en Madrid, se unieron gentes de toda España. El final de la huelga se consiguió por la firma de unos acuerdos firmados por el gobierno, en los que se recogían diversos compromisos: llegar al 0,7 por 100 en 1996, la articulación de mecanismos de control de la ayuda

por parte de la sociedad civil y la realización de campañas de sensibilización de la opinión pública. Al finalizar la misma, todos los grupos y apoyos concitados deciden coordinarse en lo que se denominó al Plataforma 0,7 del PIB y que se proponía el seguimiento de los acuerdos firmados por el gobierno para poner fin a la huelga de hambre. Junto a ello, el año siguiente, coincidiendo con un año desde las huelgas de hambre, con los nuevos presupuestos del estado en vía de aprobación, el movimiento que hasta ese entonces había realizado actividades más internas vuelve a la protesta no violenta pero sí taxativa. Así entre septiembre y noviembre de 1994 en muchas ciudades españoles comenzaron a instalarse tiendas de campaña en el marco de una amplia campaña de movilización. Eran las “Acampadas de la Solidaridad” y A. Romero (1995: 129) señala que *“ponían de manifiesto la decidida, radical y urgente voluntad de los ciudadanos de presionar a los políticos y concienciar a la opinión pública para hacer posibles las necesarias transformaciones que permitan alumbrar un orden ecológica y humanamente justo y sostenible”*. Este talante militante y reivindicativo se concretaba en lograr que el Gobierno español destinara en los presupuestos generales del Estado de ese año el 0,7 por 100 del PIB, de forma eficaz y transparente, a la cooperación con los países empobrecidos. La propuesta volvió a suscitar el interés de sectores muy diversos y heterogéneos de la sociedad española: Iglesia, ONGS, progresistas o simplemente personas concienciadas por la necesidad de un cambio en la forma de ver y hacer democracia, solidaridad y vida. La gente se fue sumando de muy diversas formas a la reivindicación: manifestaciones, marchas ciclistas, pintadas, cadenas humanas, debates en la calle, huelga de hambre, colocación de pancartas gigantes en lugares públicos, etc. Romero (1995: 128) señala que *“durante los poco más de dos meses que duró esta campaña se vivía a un ritmo vertiginoso. Cada día se iban sumando más y más apoyos... Aparecían nuevos campamentos por toda la geografía nacional. La presencia pública del movimiento en los medios de comunicación masivos fue adquiriendo notoriedad”*. Al mismo tiempo se multiplicaron las actividades de sensibilización y movilización ciudadana. Todo ello siendo plenamente conscientes que se trataba eminentemente de gestos simbólicos. Pero lo que si parece claro es que toda esta movilización consiguió que la cooperación al desarrollo pasara a entrar en la agenda de los poderes públicos. Y es que una opinión pública bien

informada y formada sobre los problemas de los países empobrecidos se convierte en un formidable medio de presión.

En total fueron 2 huelgas de hambre, tres manifestaciones medianas (entre 2.000 y 7.000 participantes), acampadas en 30 ciudades con un total de 4.000 tiendas (1.500 en Madrid y Barcelona respectivamente; 200 en Málaga; 100 en Granada; cerca de 70 en Valladolid, Zaragoza y Toledo) (Jerez Novara y Sampedro, 2004).

El Movimiento 0,7 se configura, por tanto, como el iniciador de otros que vendrán después dentro del mismo ciclo<sup>105</sup>, si seguimos la teoría de los ciclos de S. Tarrow (1997). Podemos presenciar una evolución que tiene como puntos álgidos el propio Movimiento 0,7, la lucha por una Ley de Cooperación solidaria y transformadora (1997-1998) y la RCADE (1999)<sup>106</sup>. A partir de estos instantes se inicia un declive en el movimiento de los NMS en España, con puntuales acciones a través de las manifestaciones anti-globalización celebradas en España (Barcelona, 2001 y Sevilla, 2002). El ciclo vuelve a aparecer con las movilizaciones que se celebraron entre enero y abril de 2004 contra el inicio de la guerra en Irak y, posteriormente, la petición de la salida de tropas del país árabe.

Lo que si parece claro es que, en los últimos tiempos, la Plataforma del 0,7% ha sido la organización de estas características que ha tenido mayor influencia en la opinión pública, tal y como señala, Díaz Salazar (1997). La movilización se va a caracterizar por los siguientes elementos:

- Aunque en un inicio el discurso asume o parte de una perspectiva alarmista en pro de la supervivencia con contenidos primordialmente morales presentados con un perfil político bastante difuso, con el tiempo va ganando una creciente referencialidad política a lo largo de la segunda mitad de los años noventa.

---

<sup>105</sup> En este sentido puede leerse un resumen de la historia del Movimiento 0,7 en su página web: [www.plataforma07.com/actuaciones](http://www.plataforma07.com/actuaciones)

<sup>106</sup> Desde el año 1999 hasta el 2001, se produce una simbiosis entre la RCADE y el Movimiento 0,7 pero aunque sus objetivos siendo complementarios no son los mismos. En el año 2001, la Plataforma 0,7 decide la separación de la RCADE y la vuelta a sus objetivos primarios.



- El 0,7% como movimiento encuadrado dentro de los NMS, se publicita a través de un marco cultural determinado, se constituye en símbolo, un estandarte que encierra todo un conjunto de percepciones, apreciaciones, valoraciones y proyectos sobre nuestro mundo, la forma en que se ha organizado, los problemas que padece y las actitudes que demanda. Supone la expansión de un conjunto de valores de carácter postmaterialistas, la sensación de incertidumbre y falta de respuestas globales a la situación.
- El movimiento se constituye con militantes muy heterogéneos. En este sentido se observa la capacidad del movimiento para integrar orientaciones políticas muy diferentes. A pesar de ello, la dimensión militante de la práctica solidaria es un pilar fundamental, es el asumir que “lo político es personal”, es la militancia activa como seña de identidad del movimiento. Esto ha permitido generar todo un conjunto de experiencias compartidas, de formas de ver el mundo, de análisis e interpretaciones de la realidad, de deseos de transformación social y de estilos de vida novedosos. Sus seguidores surgirán a partir de organizaciones ya existentes. Es espectacular, tal y como destaca S. Tarrow (1997), la densidad de la matriz organizativa de la cual pueden reclutar gente. Además, debemos pensar que duran más tiempo y es más probable que produzcan un movimiento social viable cuando están arraigadas en lazos sociales preexistentes, en hábitos de colaboración.
- Otra característica significativa es su estructura interna, su trabajo sin liderazgos, en red, con incentivos a la participación de todos en procesos de toma de decisiones asamblearias. Un marco organizativo ágil, creativo, flexible y continuamente en proceso de autotransformación y adaptación a las cambiantes circunstancias y a los nuevos escenarios. Entre la organización y el movimiento, entre participación directa y la confianza y delegación en equipos de trabajo, entre la reflexión global y la actuación concreta, entre la dirigencia y la base. Este tipo de estructuras pueden a veces favorecer la descoordinación y la

discontinuidad, por eso es importante saber coordinar adecuadamente los dos extremos. Al fin y al cabo, debemos ser conscientes que la crisis del Movimiento 0,7 fue consecuencia de la necesidad de un nuevo liderazgo, al tiempo que el movimiento se alejó poco a poco de su inicial apego a distintas comunidades de base de la Iglesia católica, lo que llevó consigo un cambio ideológico (Jerez Novara y Sampedro, 2004).

- Como forma de acción, se estableció la acción colectiva no-violencia, creándose, de este modo, una identidad crítica, pero comprometida. La acción tenía un claro objetivo, la presión a los políticos y la creación de una opinión pública sensibilizada con los problemas del Tercer Mundo y las causas que los provocan. Las medidas de acción pretendían ser novedosas y originales de tal manera que atrajeran la atención del público para sumarse a la causa y para que, al mismo, se pudiera atraer la atención de los grandes medios de comunicación, lo cual también le permitiría llegar a más gente. La acción no violenta fue también una clara señal de identidad, discutida dentro del propio movimiento, con la que lograron la simpatía general y consiguieron que la represión no fuera una idea escogida por las autoridades. Sin embargo, ello no sucedió, por ejemplo en Granada, consiguiendo el poder municipal exactamente el efecto contrario al deseado, al conseguir la Plataforma 0,7 más apoyo si cabe, cuando sus miembros fueron expulsados del Pleno del ayuntamiento y detenidos<sup>107</sup>. Y es que cuando un movimiento aspira a promover movilizaciones amplias, debe limitar su actividad a aquellas escasas formas no convencionales de hacer política que gozan del apoyo popular. La creatividad y la innovación en las formas de acción son ingredientes básicos para atraer la atención de la sociedad sobre las demandas y requerimientos del movimiento.
- La presencia del movimiento en los medios de comunicación fue decisiva para entrar en la agenda pública. Los medios de comunicación social se configura, entonces como aliados básicos y fundamentales para

---

<sup>107</sup> Para más información, véase el Capítulo 6 de esta investigación.

estas organizaciones y movimientos. Hasta tal punto que Jerez Novara y Sampedro (2004: 54) señalan que *“la estructura de oportunidad política del movimiento está condicionada por la estructura de oportunidad mediática... el (periódico) ABC juega un papel fundamental en la promoción informativa de esta iniciativa ciudadana de la Plataforma 0’7%, dado que la contempla como una importante baza social de contenido ético a utilizar contra el gobierno socialista”*. Lo que parece claro es que la AOD se convirtió, al menos coyunturalmente, en un tema central de la opinión pública y de los medios de comunicación social, gracias, sobre todo, a las acciones de la Plataforma 0,7, aunque también influyó el creciente impacto de las crisis humanitarias.

- La estructura de oportunidades políticas contribuyó de manera decisiva. Por una parte, tenemos que considerar el clima político reinante, la creciente deslegitimación del partido político en el poder (casos de corrupción política, cuestión de confianza, etcétera). A ello se une en el nivel local, que el año 1995 es de las elecciones municipales, con lo cual la arena política se encuentra más abierta a demandas ciudadanas. En este contexto el Movimiento 0,7 va a iniciar contactos con los distintos partidos políticos y con las instituciones directamente involucradas en la formulación de la política española de cooperación. Gracias a ello la cooperación al desarrollo empieza a adquirir cierta relevancia en el ámbito de la alta política y comienza a aparecer en los programas electorales, aunque con distinto énfasis y desarrollo según el partido, siendo una cuestión meramente residual en la mayoría de los partidos políticos<sup>108</sup>.
- El marco maestro. Los marcos maestros contribuyen a animar todo un sector del movimiento social, en este caso el de la ayuda al desarrollo española. En este sentido el Movimiento 0,7 parece haber desempeñado el papel de iniciador de otros de solidaridad internacional, que se multiplican desde entonces en España. Siguiendo a Laraña (1999: 195),

---

<sup>108</sup> Tal y como se estudia en el Capítulo 6 de esta investigación.

podemos decir que *“son aquellos movimientos poco frecuentes, pero extremadamente importantes, porque señalan o ponen en movimiento un ciclo de protesta identificable. La siguiente categoría designa a los movimientos que son más habituales porque “surgen al hilo de otros (spin-off movements), que obtienen su impulso e inspiración del movimiento iniciador original...”*. Jerez Novara y Sampedro (2004: 50) consideran, por su parte, que *“se puede plantear que surge en lo que podríamos denominar la fase álgida del ciclo privatista que teoriza Hirschman (1986) dentro del movimiento pendular que viven las sociedades capitalistas, oscilando entre periodos de movilización colectiva en pro de metas públicas y otros en los que prevalece la generalización de estrategias de movilidad individual concentradas en objetivos privados. Se puede señalar someramente que surge en un momento muy dinámico de dicha fase privatista del ciclo, que podríamos denominar global”*. En este sentido, Ibarra, Martí y Gomá (2002) se preguntan si la etapa de 1995 a 2000 del movimiento por la solidaridad podemos considerarla etapa de madurez o de crisis. Al final, sea por las razones apuntadas por Jerez Novara y Sampedro como el liderazgo demasiado dirigista o el papel de la Iglesia, o sea por la consecución, al menos en teoría y sobre el papel, de sus objetivos, lo cierto es que la Plataforma 0,7, decayó.

Enlazando con el decaimiento del Movimiento 0,7, podemos plantearnos, tal y como hace Vallés (2000), cuál es el fin de los NMS, si no es la propia institucionalización. En este sentido, a nivel nacional, podríamos pensar que ha sucedido eso, puesto que el Movimiento 0,7 forma parte del Consejo pero no se planteó así a nivel local. En los distintos nodos locales la situación varió. En Granada el Movimiento 0,7 desapareció por completo y aunque llegó a aparecer como “asesor” del ayuntamiento, nunca formó parte del Consejo de cooperación; pasando a desempeñar su función, la coordinadora de ONGs de la provincia (CONGRA). En este sentido, tanto el Movimiento 0,7 como la coordinadora poseen un handicap muy importante como es la multimilitancia, lo que conlleva, dedicar menos tiempo a la Plataforma 0,7 y más a la ONG o asociación primaria de la que se forma parte. Pero al mismo tiempo, tal y como ya hemos destacado, sí se es parte de alguna ONGD, el ámbito reivindicativo se encuentra más

limitado puesto que en la primera fase de asesoramiento, el consistorio local puede considerar algunos consejos como críticas a su gestión, y ello puede repercutir negativamente en los servicios “prestados” por las ONGDs.

En resumen, podemos decir que el Movimiento 0,7 va a vivir un proceso de crisis y reconfiguración al final de su máximo periodo movilizador, tras la firma del Pacto de Solidaridad, entre 1995 y 1997. Para Jerez Novara y Sampedro, se producen entonces un *“repliegue hacia la actividad interna, gozando de la simpatía de la gran mayoría de los medios convencionales, que no airean la crisis en sus menguadas apariciones públicas durante el periodo”*. Sin embargo, la cuasi desaparición del movimiento no debe hacernos olvidar que, haciendo un símil, los movimientos ni se crean ni se destruyen, simplemente se transforman, puesto que durante los periodos de latencia perduran las redes interpersonales, que tan importantes son para la acción colectiva.

### **Consecuencias**

S. Tarrow (1997: 18) se preguntaba si los movimientos sociales *“¿Tienen algún impacto, más allá de las efímeras movilizaciones que ocupan los informativos de la noche? ... ¿Es real el poder de los MS si su impacto está tan mediatizado y es tan efímero?”*. Partiendo de una respuesta afirmativa a las cuestiones planteadas por Tarrow, podemos resumir los efectos del Movimiento 0,7 en dos. Por una parte, en el terreno de los símbolos, los valores y la concienciación ciudadana y, por otra parte, en el terreno más palpable de los acuerdos políticos, centrado significativamente en el Pacto por la Solidaridad y la creación del Consejo de Cooperación<sup>109</sup>.

El primero de ellos, es un objetivo, como dice A. Romero (1995: 138): *“más fluido, menos público y más invisible, lo constituye la sensibilización, la concienciación y la promoción de valores y estilos de vida cercanos a una cultura de la austeridad compartida, el desprendimiento y la generosidad”*.

---

<sup>109</sup> El Consejo de Cooperación hace visible la participación del sector social de la cooperación al desarrollo a través de un órgano estable de interlocución. El mismo ha sido objeto de estudio en el Capítulo 3.

Díez-Ramos (1995: 191) aportaba una visión más coyuntural de la tendencia de mediados de los noventa: *“Lo primero que llama la atención es que de noviembre de 1993 a noviembre de 1994, se ha producido un notable incremento de la preocupación de los españoles por los países en desarrollo, (...) no sólo se ha incrementado la solidaridad sino que parece que la conciencia ciudadana se ha tornado más crítica... Hay dos razones (...) la primera es la plataforma 0,7% y su correlato de conciencia social (...) La sensibilización, la concienciación y la promoción de valores y estilos de vida se orienta hacia la vivencia y puesta en práctica de estilos de vida solidarios”*.

El objetivo más “político” supone la reivindicación y la exigencia de medidas políticas concretas que favorezcan el desarrollo de los países empobrecidos; Las amplias movilizaciones de 1994 inciden, de forma más que prevista y precisa, en la agenda política. Así, se firma el Pacto por la Solidaridad, con el que el conjunto de los partidos políticos con representación parlamentaria se comprometieron a un rápido incremento de la AOD hasta alcanzar el objetivo del 0.7% del PIB, o la creación en 1995 del Consejo de Cooperación para el Desarrollo, cuyo objetivo es facilitar el diálogo entre la Administración pública, las ONGDs y otros agentes sociales. Se produce, de manera significativa, un aumento en las subvenciones a ONGDs y la ayuda de cooperación técnica, científica y cultural. Sin embargo, la reivindicación en torno a la AOD siempre ha ido más allá de la mera exigencia de un aumento en las partidas de ayuda al desarrollo y ha apostado por la necesidad de una reforma estructural de la cooperación española: el aumento de la cantidad tiene que llevar un correlato de aumento de la calidad.

Junto a ello, el Movimiento 0,7 vino a articular cauces de participación de la sociedad organizada. Supuso, en este sentido, *“la realización de otra forma de hacer política (...) La democracia se fortalece cuando la ciudadanía se crece en el conocimiento de las políticas de Estado y dispone de materiales para formar su conciencia y opinión y poder emitir sus demandas con suficiente conocimiento de causa”* (Díaz Salazar, 1997: 45). La desvalorización general del orden político, acaba aspirando a modificar el contenido de las decisiones y

el propio proceso de toma de decisiones, en este sentido, esto es lo que ha conllevado el Movimiento 0,7. Por una parte, su forma de organización interna, por otra parte, se aspira a llevar ese tipo de relaciones horizontales y no jerarquizadas a la vida política, producto de lo cual es la creación del Consejo de cooperación y los consejos municipales. Inglehart (1992) considera que los NMS se han desarrollado en un contexto favorable. En dicho ambiente una parte bastante considerable de la población ha hecho suyos sus objetivos. Pasan a un primer plano cuestiones políticas nuevas que modifican las alineaciones de los ciudadanos y su enfrentamiento según las líneas divisorias tradicionales, ciertos autores hablar de que podemos estar ante la existencia de un nuevo cleavage: pro NMS. Los NMS desafían el orden político establecido en un sentido más inmediato, interviniendo activamente en los procesos de elaboración y decisión política. Los NMS han dejado su impronta en la vida política reorganizando las prioridades, impulsando a los ciudadanos a participar más directamente en la actividad política y redefiniendo los “límites de la política institucional” (Dalton, y Kuechler, 1992).

Por último, y desde nuestro punto de vista lo más importante es que el Movimiento 0,7 es fundamental en el surgimiento de la COD. Los entes locales hacen suyas las reivindicaciones que el movimiento tenía hacia el poder central. Esa presión de la sociedad civil organizada a través de movimientos sociales diversos (Movimiento por el 0,7%, Red Ciudadana por la Abolición de la Deuda Externa) y de organizaciones no gubernamentales (Fondos, Comités de Solidaridad) en un arena política como es la local y autonómica mucho más abierta a los grupos de presión unido a una incipiente necesidad de reivindicación de sus intereses, de ampliación de sus competencias propias ha permitido la incorporación de esta política pública a la agenda institucional de los distintos niveles de gobierno (nacional, autonómico y local). La cuestión es porqué los entes locales asumen esa reivindicación cuando en principio era un efecto no buscado por el Movimiento 0,7. Y la respuesta, por tanto, no es sencilla, y formará parte de las conclusiones de esta investigación doctoral. Lo cierto es que de manera paralela al punto álgido de las movilizaciones sociales lideradas por el Movimiento 0,7, se triplican, entre 1994 y 1995, los fondos destinados a la Cooperación Descentralizada.

En resumen, los efectos conseguidos por el Movimiento 0,7 son: la firma del Pacto por la solidaridad, la creación del Consejo de cooperación, el origen de la COD y el establecimiento de un nuevo discurso y manera de hacer las cosas.

Tal y como se ha señalado, la impronta y efectos que el Movimiento 0,7 va a obtener son consecuencia de la labor impulsadas desde los medios de comunicación. La pregunta sería, entonces, en qué medida la agenda mediática se establece como determinante de la agenda gubernamental. Esa será la pregunta fundamental a contestar en el siguiente epígrafe.

#### **4.2. Los medios de comunicación como determinantes de la agenda pública.**

La labor que desempeñan los medios de información se observa como fundamental en el proceso de aceleración o atenuación de un desafío. El control de acceso a la agenda de los medios de comunicación se convierte, de esta manera, en un recurso político decisivo (Meny y Thoening, 1992), en la medida en que dicha agenda establece, de manera más o menos determinante y según otros elementos, la gubernamental. Pero junto a ello también somos conscientes de las dificultades del análisis de esta variable por cuestiones metodológicas entorno a determinar cuándo es variable dependiente y cuándo independiente o el papel de los medios como actores empresariales (Real Dato, 2005). Además, no podemos deducir que el papel de los medios de comunicación se pueda hacer equivalente al de otros GI tradicionales, puesto que no fijan los resultados del proceso político por sí mismos, debido a que el espacio público comunicativo es un ámbito contradictorio donde actúan diversos actores y estrategias, con diferentes habilidades y resultados, a veces con consecuencias inesperadas (Trenzado y Núñez, 2001). Nuestro objetivo no es realizar un estudio de los mismos, sino destacar su importancia y relevancia en el ámbito de la entrada en la agenda de la cooperación al desarrollo descentralizada. A este respecto el artículo de Jerez Novara y Sampedro (2004) en el que se analiza la repercusión mediática del Movimiento 0,7 y que ha sido ya resaltado en líneas precedentes se muestra como muy significativo y



el mismo se verá complementado con otros autores y obras destacadas desde un enfoque politológico.

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. Y los NMS ponen el acento en los medios de comunicación como vía para movilizar a la opinión pública, extendiendo su mensaje a toda la población. En este sentido, las acciones no convencionales del NMS se piensan, en numerosas ocasiones, en función de su impacto en los medios de comunicación (Dalton, Kuechler y Bürklin, 1992). A este respecto, hoy en día, las reivindicaciones que surgen sin tener en cuenta una fecha determinada suelen consensuarse a la búsqueda de una mayor repercusión en los medios y observando la agenda de los mismos (entrevista José M<sup>a</sup> Civantos, 12 de febrero de 2004, Granada, entrevista semi-estructurada y Carlos Moreno, 19 de noviembre de 2003, Granada, entrevista semi-estructurada). Desde esta perspectiva, si algo podemos afirmar es que el Movimiento 0,7 atrajo la atención de los medios. Teniendo en cuenta este hecho nos interesan dos aspectos diferenciados pero que vienen a incidir en un mismo ámbito. Los medios de comunicación de masas atraen nuestra atención como catalizadores de los NMS, como actores que impulsan a los mismos; y muy relacionado con lo anterior, como actores que intervienen en la entrada de los problemas en la agenda pública de los poderes públicos, como creadores de opinión pública sensibilizada: como cajas de resonancia que propagan no ya a los NMS sino otras circunstancias como las crisis humanitarias que tienen lugar en el año de surgimiento de la Plataforma 0,7. En resumen, nos interesa el papel desempeñado por los medios de comunicación a mediados de los años noventa y su posible influencia en la “creación” del problema<sup>110</sup> del tercer mundo dentro de la agenda de las autoridades municipales y regionales. Ello a la vez se verá fragmentado en una miríada de situaciones en las que dejó entrever su poder: el poder mediático. Por una parte, la amplificación de la labor del Movimiento 0,7. En este caso, dicho movimiento no sería tal si no fuera por el papel que jugaron los medios o determinados medios a su favor.

---

<sup>110</sup> Bajo la teoría de que los problemas no “surgen” ni “están” en la sociedad sino que son “creados” por los GI, los actores gubernamentales, los medios, etc. (Meny y Thoenig, 1992)

Pues podemos afirmar que ningún actor “...sin una presencia activa en los medios, las propuestas o candidatos no tienen posibilidad de reunir un apoyo amplio” (Trenzado y Núñez, 2001: 502). Por otra parte, también coadyuvan a los objetivos que persigue el Movimiento 0,7, indirectamente, poniendo en las primeras páginas de los diarios y periódicos las crisis humanitarias que se viven en esos momentos (1993-1995), como son la de los Grandes Lagos y la de la ExYugoslavia. Ello moviliza a buena parte de un público por la emotividad del tema y las desgarradoras imágenes e historias que se cuentan. Cada vez se va dejando más de manifiesto que “la agenda de los medios, cada vez influyen más sobre la agenda de las políticas” (Eder, 1998). Por lo tanto, a la hora de hablar de las situaciones internacionales o del movimiento civil, ambos elementos están indisolublemente unidos a la repercusión mediática que ambos tienen. 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. 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 (Peredo Pombo, 1999).

Nos interesan los medios, también, debido a la importancia que adquieren los mismos en la formación de la opinión pública (Laraña, 1999), tema en el que ahondaremos en las siguientes líneas. Y el peso de la opinión pública es uno de los pilares fundamentales sobre los que basarse a la hora de establecer la agenda. Esto se hará respecto a dos cuestiones fundamentales: su papel como dinamizadores de opinión pública respecto al Movimiento 0,7, dándole a conocer, creando una imagen de ellos proclives a crear simpatía, etc. y por otra parte, por el papel que juegan al centrar su atención en las crisis humanitarias del momento. En 1994 las portadas se llenan de imágenes de desastres: cómo y por qué sería la pregunta; al tiempo, que llevar al Movimiento 0,7 al máximo de repercusión mediática, entronca directamente ambas cuestiones; pues no debemos olvidar que el Movimiento 0,7 lo que pretende es que se dedique más dinero a cooperación al desarrollo (entiéndase la cooperación en sentido amplio, esto es, incluyendo la ayuda humanitaria, que es lo que en estos instantes necesitaría la población afectada por estos desastres).

En apoyo de todo esto, debemos partir de la idea de que sí los NMS, en este caso el Movimiento 0,7, pretende tener una fuerte dimensión pública su principal estrategia es la de hacerse visible. En esa situación, entonces, el contacto con los medios de comunicación del entorno más cercanos, los locales, se muestra como importantísimo. Las relaciones con ellos, fluidas y cotidianas, y tratar de sensibilizar a los mismos se pone entre algunas de las prioridades del movimiento.

A pesar de ello, Jerez y Sampedro (2004: 55) consideran que uno de los objetivos del Movimiento 0,7 no era su aparición en los medios, pero desde nuestra perspectiva, no podemos negar que era una situación buscada, pues se era consciente de la importancia de contar con los mismos. Aunque debemos de reconocer que su entrada en la agenda informativa es *“inusual... (y) responde a una estructura de oportunidades mediática ajena (al Movimiento 0,7)”*. Sin embargo, y a pesar de que los NMS, y en especial, el Movimiento 0,7 posea una determinada cobertura informativa, fruto de factores que podemos denominar exógenos al mismo, lo cierto es que una buena parte de dicha atención es producto de su forma de acción, su originalidad y novedad, lo que le otorga más interés mediático que las acciones de grupos tradicionales de interés como los partidos políticos (Ibarra, 2000).

Ya hemos mencionado, como en el campo de las políticas públicas, los medios de información desempeñan un papel absolutamente primordial en el proceso de aceleración o atenuación de un desafío (Meny y Thoening, 1992), como pueden despertar la sensibilidad, lo que conlleva la ampliación de públicos y es una de las estrategias de entrada de la cuestión en la agenda pública. En este sentido, los NMS tienen un triple objetivo en su actividad: inscriben agravios en marcos globales a través de los cuales identifican una injusticia, atribuyen la responsabilidad de la misma a otros y proponen soluciones (Tarrow, 1997). Los movimientos teniendo en cuenta la estructura de poder que se da en los medios, y de acuerdo con la misma, emplearán unas prácticas y no otras. Por lo tanto, la estrategia del movimiento vendrá determinada, entre otras cuestiones, por el enmarcado de los medios de comunicación. En este sentido,

Gamson y Meyer enfatizan la importancia de la oportunidad política y el importante papel que juegan los medios de comunicación en el proceso de estructuración de este proceso (McAdam, 1998).

Los movimientos se comunican con su público a través de los medios y usando símbolos que atraigan la atención: injusticias, dramatismos, desproporción, formas de acción novedosas y espectaculares, etc. Tarrow (1997: 222) afirma que *“los medios de comunicación de masas se convierten en un recurso externo de los movimientos. ... suministran un vehículo difuso para la formación del consenso... Los medios de comunicación ayudan a los movimientos a obtener una atención inicial”*. Los medios no son un recurso de los movimientos y éstos no llegan a tener capacidad de poder sobre los mismos, en el sentido de utilizarlos cuando estimen conveniente ni cómo determinen, sino que será la estructura de poder de la industria de la comunicación la que determine el cuándo y el cómo (Jerez Novara, 2001). En cuanto a la formación del consenso, básico para cualquier asociación, la misma consiste en intentos deliberados de difundir los puntos de vista de un determinado actor social entre los estratos de una población (Tarrow 1997). En este sentido, a los movimientos les afectan cuestiones como la preferencia de los medios por los acontecimientos dramáticos, los ciclos o ritmos de noticias de interés o el entorno mediático. De esta manera, los movimientos encuadran las cuestiones de modo que sean transmitidas por los medios, siendo noticia breve, provisional y, a veces, espectacular; pero los mismos no pueden (no tienen el poder para) hacer que los medios publiquen las noticias como ellos quisieran. En este sentido, podemos ver el tratamiento dado al fenómeno 0,7 por los medios de comunicación y que se desarrolla en las últimas líneas de este apartado, en él podemos observar la presentación que hacen los medios de este movimiento.

Las dimensiones de la movilización, la novedad de los objetivos y la intensidad de la acción son los principales elementos que definen una noticia. Aunque al tiempo que logran atraer la atención, interesa mucho más suscitar una actitud favorable hacia ellos. Junto a ello, y como se ha mencionado anteriormente, 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 (Brand, 1992).

Una labor fundamental en los medios de comunicación es la de etiquetaje social. Va a ser fundamental la definición que haga los medios de un determinado conflicto o de un cierto movimiento social. En este sentido, Laraña (1999: 12) considera los *“MS en un marco de referencia desde el que son percibidos por la opinión pública... son importantes constructores de realidad social”*. También desempeñan un papel central en la dramatización de esos hechos, en la atribución del liderazgo y en la intensificación de la imagen de conflicto con las instituciones sociales (Gusfield y Laraña, 1994).

Dentro de las características que hemos analizado anteriormente, las formas de acción de los movimientos sociales tienen una consecuencia o efecto fundamental: busca llegar a distintos públicos y para ello nada mejor que llamar la atención de los medios de comunicación.

La cuestión que se nos plantea, por tanto, es ¿qué hacer para acceder a los medios de comunicación? ¿qué determina que una situación o actor pueda tener visibilidad mediática? En este aspecto, los movimientos sociales se encuentran con que no controla las claves del acceso a los medios; en general podemos hablar de un discurso que cambia poco a lo largo del tiempo y en el que *“la imagen que aparece de estas organizaciones y del papel que desarrollan está siendo definida y construida dentro de los parámetros del discurso de la solidaridad del corazón”* (Jerez Novara, 2001: 15). Aunque no pretendemos adentrarnos en el estudio de las relaciones que pueden establecerse entre las agendas, la informativa y la política, sí queremos dejar sentado que las mismas se dan y existen, y que las cuestiones que surgen al hilo de las mismas son de vital importancia, tales como *“¿cuándo y con qué intensidad se introduce una demanda social en las agendas? ¿quién introduce y promueve (o veta y expulsa) un tema determinado de las agendas? ¿en qué términos se formula un tema para convertirlo en cuestión política o informativa? ¿qué causas se le atribuyen? ¿qué soluciones se le proponen? ¿qué actores deben encargarse de desarrollarlas? ¿con qué resultados? ¿qué intereses*

*resultan favorecidos?”* (Jerez Novara, 2001: 8). Estas son las preguntas fundamentales que van a tratar de ser estudiadas en las siguientes líneas, el cuándo se introduce una demanda social en las agendas quedaría encuadrada en el ciclo o momento político, el análisis de los agenda setters, los factores que fomentan que un determinado tema se incluya o excluya de la agenda, etcétera.

A nosotros nos interesa observar qué determina la inclusión de la situación internacional y del Movimiento 0,7 en la agenda mediática y en la política, puesto que las asociaciones de la sociedad civil rara vez son reconocidas como interlocutores políticos. A pesar de ello creemos que dicha tendencia está cambiando. Cada día se utiliza más en los círculos sociales y políticos los términos de “participación ciudadana”, “principio de subsidiariedad” o “reinención de la democracia”. En un momento en el que Porto Alegre no es una isla en el océano, en que los foros sociales se extienden a lo largo y ancho de toda la geografía nacional, en que todos los partidos políticos asumen la participación del ciudadano en los asuntos públicos más allá del ejercicio del derecho al voto durante cuatro años, las ONGs, movimientos sociales y demás organizaciones de la sociedad civil encuentran un acomodo cada vez más fácil y satisfactorio en las estructuras institucionales, especialmente en el ámbito local donde todos estos principios pueden desempeñar mejor sus virtualidades. En este sentido, la aparición de los consejos municipales son buena prueba de ello, y en lo que a nosotros nos interesa, los consejos locales de cooperación. Aunque se trata de organismos, en general, de carácter no vinculante y meramente consultivo, lo cierto es que de ellos se desprende que existe otra manera de hacer y entender la política.

En este punto, partiendo de la importancia de los medios, en nuestro caso nos va a interesar el papel que los mismos desempeñan respecto a dos elementos fundamentales. Por una parte, nos interesa su particular influencia en que el Movimiento 0,7 tenga un plus de legitimidad ante la opinión pública, gane un mayor número de adeptos o de público, presione de manera decisiva a las autoridades públicas, etc. Por otra parte, nos interesa observar quién o qué atrae la atención de los medios en 1994. Ya hemos señalado que van a ser

fundamentalmente dos situaciones dramáticas a nivel internacional, como son las crisis humanitarias de Los Grandes Lagos y de la ExYugoslavia; ¿qué imagen nos transmiten de las mismas? ¿cómo influye esa reconstrucción que hacen de la situación en el mundo de la cooperación?.

En esta línea, se *“construye una imagen de los medios como poderosos agentes con capacidad de incidir en el proceso político;... influyendo en la agenda de los poderes públicos, definiendo los problemas de una determinada manera o juzgando méritos y capacidades de los distintos partidos y actores individuales”* (Trenzado y Núñez, 2001: 492). Nos interesa, determinar que la característica que se da en mayor grado en España es el uso transversal de los medios de comunicación como instrumento de interacción entre los distintos actores del sistema político.

Los medios de comunicación y los partidos políticos son importantes y no sólo como coadyuvantes en la estructura de oportunidades políticas de los NMS. Lo que se ve en los medios, existe. Y Ruanda existió en 1994. Entre el 7 de abril y julio de 1994, un pequeño estado del centro de África ocupó los titulares de los medios de comunicación. En sólo tres meses murieron más de 500.000 personas, producto de la guerra civil entre hutus y tutsis y fruto, también, de los distintos intereses de las potencias occidentales. La repercusión de esas imágenes tienen una consecuencia directa: durante un periodo de tiempo África ocupa la mente de los españoles. Junto a la guerra civil ruandesa, también apareció y existió la visión de las terribles consecuencias de una guerra civil poco explicitada por los medios, la de la exYugoslavia.

Fruto de esa preocupación son los resultados de las encuestas de opinión. Nosotros nos vamos a limitar a realizar un somero recorrido por las investigaciones más destacadas acerca de los conocimientos e implantación en la sociedad española de las reivindicación del 0,7 en el apartado destinado a opinión pública.

Las dimensiones de la movilización, la novedad de los objetivos y la intensidad de la acción son los principales elementos que definen una noticia. Aunque al

tiempo que lograr la atención, interesa mucho más suscitar una actitud favorable hacia ellos. Junto a ello, 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 (Brand, 1992). En este sentido, las informaciones sobre catástrofes o crisis humanitarias movilizan a la opinión pública a favor de los movimientos sociales de cooperación y a favor de donativos para dichas situaciones (cerca del 80% de las donaciones son para acciones puntuales –Peredo Pombo, 1999-).

#### **4.2.1. La repercusión mediáticas del Movimiento 0,7 en España**

Hablar de la repercusión mediática de la Plataforma 0,7 supone enlazar este fenómeno con su momento más álgido: 1994 es el año clave en todo este proceso. Ya hemos señalado en el apartado anterior la situación que se vive en estos momentos. Resumiendo dicho ciclo político podemos observar las siguientes características: es un momento de apertura del ciclo, al menos en el ámbito local, donde las elecciones son en 1995. Al mismo tiempo, aunque a nivel nacional acababan de celebrarse elecciones (1993), lo cierto es que el partido en el poder, el Partido Socialista Obrero Español, no sale reforzado de esta elección. Si bien ganó las elecciones lo cierto es que su nivel de aceptación popular alcanza sus mínimos históricos y además los casos de corrupción empiezan a salir a la luz pública y la oposición continua con un nivel de confrontación dura. Con una mayoría relativa en el Parlamento, el PSOE se ve obligado a pactos con los nacionalistas catalanes (CIU) y vascos (PNV). En todo este clima político de convulsión y crispación resurge el Movimiento 0,7. Este va a encontrarse con una sociedad ávida de tratar temas diferentes a los que todos los días inundan la política nacional, lejos de los casos de clientelismo político y corrupción. Al mismo tiempo, la labor de los medios respecto al fenómeno 0,7 va a diferir según el posicionamiento que adopten los mismos respecto al equipo gubernamental. Especialmente combativa en este sentido va a ser la campaña del periódico ABC. Respecto al distinto grado de apertura al Movimiento 0,7 en los distintos periódicos de ámbito nacional resulta muy interesante el estudio realizado por Jerez Novara y Sampedro (2004).



En este sentido, debemos tener en cuenta lo mencionado por Peredo Pombo (1999: 179), y que podemos vislumbrar en el trabajo de campo, “... *el sentido piramidal del sistema español favorece que las informaciones aparecidas en los grandes periódicos, radios o televisiones, sean incorporadas en las agendas de los medios regionales, especializados o de menor dimensión*”<sup>111</sup>.

Jerez y Sampedro (2004) señalan, a este respecto, que “*se podría interpretar esta atención informativa como parte de una estrategia político-mediática de “levantar la moral del país”, sobre todo si tenemos en cuenta que la misma organización volvió a realizar acampadas similares en años sucesivos con la intención de volver a llamar la atención sobre el tema –y sobre los incumplimientos gubernamentales–, y no recibieron, ni mucho menos, la misma cobertura. En este sentido, Jerez parece centrar toda la atención en dos de los elementos considerados en la estructura de oportunidades políticas como son el ciclo político y la labor desempeñada por los medios de comunicación. Díaz Salazar (1997: 85) ahonda en ello pues considera que “investigaciones recientes del CIS y de INCIPE han demostrado cómo el incremento de actitudes y prácticas solidarias con los países empobrecidos están directamente relacionadas con la cantidad y calidad de información transmitida por los medios de comunicación”*. Sin querer restar importancia a los aspectos destacados, pensamos que sin embargo, no deberíamos relegar el papel jugado por el resto de los elementos que permiten al Movimiento 0,7 acceder a la agenda gubernamental, tales como las alianzas con las elites políticas<sup>112</sup>, el posicionamiento de las elites locales o la situación internacional.

A partir de 1995 tienen lugar una serie de acontecimientos que eclipsan el Movimiento 0,7 de la agenda mediática y social. A saber, el desánimo o apatía del público, y ello es consecuencia de que el fundamental grupo del que se nutrió el movimiento era gente que no había participado antes en movimientos

---

<sup>111</sup> Así si bien en el municipio de Jaén no podemos hablar en propiedad de existencia del Movimiento 0,7, la repercusión del mismo a nivel nacional ejerce influencia en el ámbito local (más información en el estudio de caso, capítulo 6).

<sup>112</sup> En este aspecto, las relaciones y simbiosis entre IU y el Movimiento 0,7 será objeto de estudio en el estudio de caso. Y, con todos los partidos políticos, el Movimiento firmará pactos para la consecución del aumento de los fondos destinados a los países pobres.

asociativos, se convirtió de esta manera en un dejarse llevar, en una moda más, de tipo totalmente coyuntural (Ibarra, 2000). Junto a ello, por una parte, el propio ciclo del movimiento decrece lo que hace que su público sea menor, por otra, las formas de acción empiezan a no ser tan novedosas lo que implica atraer menos la atención del público y de los medios. No debemos olvidar que aunque no tratamos la agenda informativa, no podemos obviar que la misma se guía por la novedad de las acciones y las reivindicaciones. Y un año después esto ya no era un atractivo de la Plataforma 0,7. El público general ha visto como se conseguían unos resultados como la firma de acuerdos con los partidos políticos, compromisos presupuestarios y la creación de instituciones. Para un público escasamente sensibilizado, como es el caso español, dichos corolarios a su acción son dados por buenos. Sí la ciudadanía no está concienciada dará por buena cualquier acción, aunque sea meramente puntual, de la autoridad pública. Cuestión que debemos entroncar con unos ciudadanos escasamente motivados, informados y sensibilizados, tal y como podemos observar por la recopilación de datos extraídos de las encuestas del CIS e INCIPE de líneas posteriores. En este sentido, y paralelamente a ello, la pregunta que se hacen los movimientos sociales se repite de manera cíclica ¿qué provoca la respuesta ciudadana del 15 de febrero de 2003 contra la posible guerra en Irak? Y ¿qué impide una respuesta ciudadana similar un año después? el tema ha pasado de moda y se han conseguido resultados, la vuelta de las tropas.

Por otra parte para movilizar a la opinión pública, va a ser fundamental la imagen que de ellos transmitan los medios. En este sentido, el Movimiento 0,7 se verá caracterizado por fenómenos como la personalización, espectacularización, la descontextualización o la dramatización como estrategias para influir en la agenda de los medios. Una de las razones por las que un movimiento no logra movilizar a toda la opinión es la presentación que de él hagan los medios de comunicación de masas (Rochon, 1992).

Y los medios son, tal y como hemos destacado anteriormente, importantísimos constructores de realidad. Muy interesante en este sentido, se observa el estudio doctoral de Peredo Pombo (1999: 176). A este respecto, destaca que “...

*acciones sociales promovidas por ONGDs u otros grupos de presión... que ya sea por su magnitud, originalidad o por cualquier otra razón, tienen una respuesta en los medios (nota al pie: Es el ejemplo típico de la plataforma 0,7% que, aunque con intensidad decreciente desde 1995, siguen manteniendo una capacidad de atención en los medios)... Es por ello que se necesita un impulso, una presión social para provocar la respuesta de los medios ante un tema poco atractivo para ellos. ... los medios no pueden prestar atención a todos los temas y, por ello, elaboran agendas donde se seleccionan unos temas y se ignoran otros...”.*

Para el desarrollo del papel que los medios de comunicación jugaron en la “rentabilización” del Movimiento 0,7, el estudio más completo es la tesis doctoral de Jerez Novara (2000) recogida, parcialmente, en el artículo de Jerez Novara y Sampedro (2004). Los datos se centran especialmente en la segunda mitad de los años 90, periodo en el que el movimiento de la solidaridad o del desarrolló amplió su red de interacciones, transformó sus parámetros ideológicos de interpretación y su estrategias de acción política de protesta, consolidándose como un actor social que buscaba incidir en el campo de las política de cooperación al desarrollo.

Según el mencionado estudio, el análisis de El País, ofrece varios caracteres a destacar: el aumento de las menciones en los titulares de la voz ONG, de 88 menciones en 1994 a 327 en 1995. Este dato es suficientemente descriptivo de la situación y nos confirma la apertura de la estructura de oportunidad mediática. Sin embargo, lo más destacado es el posicionamiento del periódico conservador ABC, que prestaba *“una inusitada cobertura a las acampadas de solidaridad de 1994, incluso asumiendo ser los “promotores” de dicha campaña. De hecho, el propio periódico negaba el protagonismo a otros periódicos –“se equivocan quienes mezclan a Jesús de Polanco en el apoyo a la Plataforma”, se afirma en un editorial (10/10/94)-. ...El despliegue de argumentos para justificar la reivindicación del 0’7 -como propuesta “responsable”, “obligada”, “justa” y “viable” es abandonada cuando llega el Partido Popular al Gobierno –...”* (Jerez Novara y Sampedro, 2004: 60). El País, por su parte, desarrolló una estrategia informativa contraria pero más

moderada, por lo que no llega a constituir una estructura de oportunidad mediática favorable al movimiento en las siguientes campañas, ya realizadas bajo el Gobierno del Partido Popular: *“Como se apuntó, en 1994, este periódico intenta “contener” la presión informativa –y movilizadora- del ABC en contra del Gobierno socialista, buscando cuestionar los argumentos del movimiento en relación a la reivindicación 0’7% -considerándola una simplificación del problema- y enfatizar el componente católico del movimiento con la intención de producir el distanciamiento de unos lectores que se suponen laicos”* (: 61).

En relación específicamente al Movimiento 0,7, una vez destacada la “inusual cobertura” del ABC en 1994, se reduce el número de noticias dedicadas a la Plataforma sobre el total que se centran en el ámbito del Desarrollo, del 70,35% en 1994 al 25,15% en 1998, y también se comprimen la extensión y la cantidad de espacios nobles de las mismas.

De forma progresiva, se cierra la *window* de acceso al sistema, tal y como la definiría Kingdon (1995). Sin embargo, las ONGs desde ese instante se convierten en tema de interés en los periódicos, aunque la información sobre las mismas va a ser de contenidos promocionales y consensuales, esto es, contrarios al espíritu crítico del Movimiento 0,7. De esta manera, en los medios se establece el área del desarrollo como un ámbito de acuerdo, aunque no es solamente una elección de los medios de comunicación; ciertas ONGs buscan y promueven ese tipo de “solidaridad”, banalizan la solidaridad como refugio de los “voluntarios” o se establece la necesidad de crear marcos de políticas de cooperación en las que es posible el consenso entre los diferentes partidos políticos. Relacionando la repercusión mediática del 0,7 con el discurso de sus líderes, podemos afirmar que si bien desde 1994, hay un antes y un después para los movimientos sociales, al menos, en lo que a su visibilidad mediática se refiere, éstos no controlan el tipo de discurso que imparten. En este sentido, no es raro que ONGs que no forman parte de la Coordinadora Nacional, que no siguen ningún el código ético para darse publicidad, etc, obtengan más repercusión que otras. Al tiempo que las ONGs humanitarias sean aquellas que más despiertan el interés de los medios y las que poseen más repercusión (Fueyo Gutiérrez, 2002). Sin embargo, no podemos dejar de afirmar, como

hace Jerez y Sampedro (2004: 49) que “*esta exitosa táctica adaptativa respecto a los medios gravita, sin embargo, sobre la crisis interna que vive en el periodo 1995-1997 y su posterior transformación ideológica y organizativa al final de la década*”.

En resumen, se tiende a creer que el factor primordial para la variación de la conciencia son los medios de comunicación y su impacto sobre los ciudadanos. Sobre dicho impacto y la opinión pública española se ahondará en las siguientes líneas.

#### **4.3. La opinión pública española y la cooperación al desarrollo <sup>113</sup>.**

La opinión pública puede influir de manera fundamental en el ciclo de las políticas públicas como variable contextual, a través de la sensibilidad (*responsiveness*) que los gobernantes muestran ante los cambios que se producen en su entorno. Sin embargo, existen argumentos de que la opinión pública no sólo no influye en el proceso político, sino que es manipulada deliberadamente por los participantes con el fin de asegurar la aquiescencia de los ciudadanos ante las medidas acordadas, tal y como indica Meny y Thoening (1992) con el nacimiento de las políticas. No está claro el grado en que la opinión pública puede afectar a las políticas, aunque puede contribuir decisivamente a la difusión de una determinada definición de un problema, movilizar apoyos sociales, así como influir en el proceso de inclusión en la agenda (Real Dato, 2005).

El problema que tenemos al tratar de realizar un estudio meramente descriptivo pero sistemático de la repercusión de la opinión pública en la cooperación al desarrollo es que los datos de los sondeos realizados no tienen continuidad en el tiempo y las muestras y preguntas son diversas. De lo cual podemos traducir

---

<sup>113</sup> Existen varias investigaciones acerca de las encuestas sobre cooperación al desarrollo que ha realizado el CIS. Partiremos de los datos de las mismas, sin menoscabo, de ir a la fuente principal cuando así lo requiera el análisis. Una de las dificultades en este campo, estriba en que las encuestas del CIS no nos permite realizar registros comparables en la medida en que las preguntas realizadas han ido evolucionando y cambiando a lo largo del tiempo.

que existe escaso interés por conocer la situación de la opinión española en esta área.

Uno de los aspectos fundamentales será observar el conocimiento en la ciudadanía española del Movimiento 0,7. Desde esta perspectiva, debemos tener en cuenta que una de las características de las movilizaciones en España es su carácter coyuntural y de moda pasajera, que en sus momentos más álgidos supera cualquier tipo de previsiones, y ello debido a esos caracteres de espontaneidad que impide la creación de opiniones y mentalidades sólidas y perdurables.

La posición adoptada por España en materia de solidaridad es oscilante, al igual que le ocurre con el apoyo a los NMS. A nivel privado, la campaña de Ruanda recaudó 6.200 millones de pesetas de donaciones privadas, que convirtieron a España en el primer donante del Norte. Puesto que en este sentido, tan sólo las informaciones sobre ayuda humanitaria y las acciones de emergencia parecen ganar un espacio más amplio en los medios (Peredo Pombo, 1999). Por lo tanto, podemos afirmar que mientras que las donaciones periódicas no suelen atraer el interés de la sociedad en general, la respuesta de la misma ante situaciones concretas de catástrofes es impresionante<sup>114</sup>.

La unión en el tiempo de estas imágenes de dramatismo y la del Movimiento 0,7 creó cierta simbiosis entre ellos. Se retroalimentaron mutuamente. La llegada de las imágenes de forma casi simultánea de lo que estaba ocurriendo a miles de kilómetros, produce que el espectador a continuación sienta “cierta simpatía” por esos muchachos que sin violencia reivindica algo de ayuda para estas gentes (Romero, 1995). La imagen del Movimiento 0,7 incita a que la gente se sienta identificada con ellos.

Consecuencia de todo esto son las cifras que la opinión pública española posee sobre cooperación al desarrollo que fluctúa según el momento en que se

---

<sup>114</sup> Recuérdese, por ejemplo, la cantidad de dinero recaudado por las ONGs tras el paso del huracán Mitch en Centroamérica, que en el caso sólo Cruz Roja supuso que esta organización recaudara cerca de 60 millones de euros.

realicen las encuestas, y además será cambiante, incluso contradictoria según cómo se enfoque la pregunta y sobre qué se incida. A la hora de analizar las macroencuestas sobre posicionamiento de la ciudadanía española podemos destacar principalmente dos. Por un lado, la del Centro de Investigaciones Sociológicas (en adelante, CIS) y, por otra, la de Instituto de de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (en adelante, INCIPE). En ambas encuestas vamos a encontrar datos similares<sup>115</sup>.

A partir de mediados de los noventa la cuestión de la cooperación al desarrollo empieza a ser destacada en las encuestas. Peredo Pombo (1999), en este sentido, se cuestiona si el impacto del tema del desarrollo en la opinión pública española es tan determinante como se pretende. Puesto que las respuestas a las preguntas sobre cooperación tienen un dispar e incluso incongruente sentido. En cuanto al dinero destinado a ayudas, *“los barómetros del CIS muestran que en 1993 el 53% creía que se destinaba mucho o bastante y en 1994, el 41,5%. Ese mismo año, en noviembre se pregunta por primera vez sobre el famoso 0,7% del PIB, y un 66%, en la misma encuesta, se muestra partidario de llegar a ese nivel de donación, que casi triplicaba las transferencias oficiales. En 1995 se mantiene ese apoyo concreto al 0,7, pero de nuevo aparece una respuesta destacable, porque tan sólo el 40% de la muestra, en franca contradicción y evidente desconocimiento, apoya el aumento del presupuesto de cooperación al desarrollo”* (: 102). Estas contradicciones en las que los encuestados se muestran de acuerdo con dedicar el 0,7 del PNB a cooperación pero, al mismo tiempo, consideran que no debe aumentarse el presupuesto destinado a cooperación, se mantendrá hasta la actualidad en las distintas series temporales de las encuestas, tal y como veremos a continuación.

Si realmente la cooperación motivara y sensibilizara a la población ello también se observaría en las donaciones realizadas. En general, como señala Peredo Pombo, podemos hablar de una falta de interés en cuestiones de cooperación,

---

<sup>115</sup> Las encuestas más antiguas de 1991 a 1996 al no encontrarse recopiladas en las respectivas páginas web serán analizadas a través de datos secundarios extraídos de dos documentos: Díez Ramos (1995) y Peredo Pombo (1999).

salvo en momentos puntuales (Ruanda, campaña 0,7%) donde, sobre todo, por la presencia en los medios de comunicación, parece activarse el grado de interés de los ciudadanos. Esto también nos hace plantearnos que el ciudadano se siente más motivado a realizar aportes puntuales a ayudas de emergencia que a colaborar de manera cotidiana. Así, en 2001 en el Estudio 2419 (mayo 2001) del CIS preguntaba sobre las cantidades donadas por los españoles y las respuestas eran las siguientes:

	Si	No	NC
Cuando hay catástrofes naturales en el mundo, por ejemplo, terremotos, inundaciones, etc. se organizan campañas de ayuda para las zonas afectadas. ¿Suele Ud. dar alguna cantidad de dinero en estos casos?	54	45	1
Y al margen de las catástrofes naturales. Durante el último año, ¿ha colaborado Ud. Entregando alguna cantidad de dinero a una o varias organizaciones no gubernamentales?	36	63	1

Los encuestados se sienten más generosos ante las situaciones de emergencia (54% dona dinero) que en la cotidianeidad (36%). Eso supone que un 18% de los que donan solamente se sienten motivados a hacerlo en circunstancias en la que los medios de comunicación suelen prestar atención, como en las catástrofes naturales.

Diez Ramos también ahonda en el cambio suscitado por la opinión pública española entre finales de 1993 y 1994, en el que los españoles adquieren una conciencia más crítica de la cooperación al desarrollo. Para este autor, la causa del cambio se produce por dos razones “...la notoriedad de la Plataforma 0,7... parece que es insuficiente... siempre que se ha producido una reactivación o un alza significativa del movimiento actitudinal a favor de la ayuda a los países pobre encontramos la referencia de acontecimientos dramático: ... antigua Yugoslavia... los sucesos de Somalia y especialmente Ruanda, en 1994... que



*provocan el efecto de sacudir la conciencia ciudadana”* (Diez Ramos, 1998:199).

A finales de la década de los noventa e inicios del 2000 podemos observar similares disquisiciones de las encuestas del CIS e INCIPE. El CIS realiza tres encuestas en las que pregunta sobre el tema de la cooperación al desarrollo: Estudio 2419 (mayo 2001), Estudio 2446 (febrero 2002) y Estudio 2.617 (septiembre de 2005). Los Informes sobre Opinión Pública Española y Política Exterior de 1998 y 2003 (del Campo, S, 1998 y 2003) también nos muestran algunos datos muy sobresalientes sobre la evolución de la opinión pública española en materia de cooperación al desarrollo.

De las encuestas realizadas por INCIPE, podemos destacar las mencionadas incoherencias entre el querer aumentar los recursos a cooperación y destinar el 0,7.

- *De la siguiente lista de áreas incluidas en los presupuestos generales del Estado, nos gustaría que nos dijera si el dinero destinado a cada una de ellas debería ser incrementado, mantenido o reducido.*

1991	1992	1995	1997	2002
50,5	44,6	40,5	5,8	13%

Fuente: INCIPE 1998

- *Grado de acuerdo en destinar al menos el 0,7 a los países pobres*

	1995	1997
Muy de acuerdo	29,2	28,1
Bastante	36,4	44,7
Poco	16,2	11,5
Nada	9,8	6,1
NS/NC	8,4	9,7

Fuente: INCIPE 1998

De estas preguntas deducimos que los años de mayor acuerdo para el aumento de los fondos destinados a los países más pobres fueron 1991 (50,5%), 1992 (44,6%) y 1995 (40,5%), bajando mucho esa cantidad en 1997 (5,8%) y remontando ligeramente en 2002 (13%). Las causas de ese acusado descenso podrían ser que quizás los españoles ya consideraban que el presupuesto había crecido suficiente. Pero lo cierto es que cada vez se observa menos apoyo a estas cuestiones. Sin embargo, ello contrasta con la respuesta obtenida sí la pregunta se hace ahondando en el 0,7, en estos casos, tal y como se establece ganan los sentimientos de apoyo y solidaridad. *“Los españoles se muestran muy reticentes a seguir aumentando las dotaciones de los Presupuestos Generales del Estado para la cooperación al desarrollo, cuando ésta se compara con otros sectores... Posiblemente, como se verá más adelante, el apoyo al 0,7% viene avalado por la popularidad que ha adquirido este movimiento y por el deseo de apoyar una idea de solidaridad genérica con los pueblos del “tercer mundo”* (del Campo, S. 1998: 70). Existe, por tanto, un apoyo genérico al 0,7 que decrece ante preguntas presupuestarias concretas o de destino de las ayudas. La razón de esta incoherencia habrá que buscarla en el mencionado desconocimiento de cuánto dinero destina España a cooperación o a esos sentimientos de solidaridad que solamente se quiebran cuando se debe decidir ante otras partidas presupuestarias.

En el Estudio 2419 de mayo de 2001 sobre asociacionismo y el trabajo de las ONGS, extraemos una pregunta realizada sobre el 0,7. La mayoría de los encuestados conocían la campaña de de apadrinamiento de niños (94%) pero una cifra bastante importante, sobre todo por el paso de los años, es que la segunda más votada es la campaña a favor del 0,7%, conocida por el 67,8% de los encuestados.

Por ser la más completa, es muy interesante la encuesta del CIS realizada en febrero de 2002, en su Estudio 2446 sobre Política Internacional III. De la misma destacamos, que el 77,8% cree que los países ricos deben cooperar con la ayuda al desarrollo, y el 79% cree que nuestro país debe cooperar. Sin embargo, esa afirmación no quiere decir que los encuestados conozcan cuánto

dinero destina nuestro país a cooperación. Dos son las preguntas que requieren algo más de detenimiento:

- *Por la idea que tenga al respecto, ¿cree Ud. Que España, en la medida de sus posibilidades dedica muchos recursos, bastantes, pocos o muy pocos recursos a la cooperación internacional al desarrollo?*

	%
Muchos recursos	4.8
Bastantes	39.6
Pocos	29.1
Muy pocos recursos	4.7
N.S.	21.5
N.C.	0.4
TOTAL	100.0

- *¿Y cree Ud. que España debería dedicar más, igual o menos recursos que ahora a la cooperación internacional para el desarrollo?*

	%
Más	45.0
Igual	29.6
Menos	4.8
N.S.	19.9
N.C.	0.7
TOTAL	100.0

Preguntados sobre si España dedica muchos o pocos recursos, el 39,6% piensa que bastantes, y el 29,1 piensa que pocos, por lo que esas respuestas intermedias, están bastante equiparado. Aunque quizás lo más sobresaliente es que el 21,5% admite no saber cuántos fondos destina España. Preguntados

por si se deben aumentar o disminuir los fondos. El 45% cree que se deben dedicar más fondos, el 29% igual y solo el 4,8 cree que menos. El 19,9% vuelve a no saber qué contestar.

La encuesta de 2003 de INCIPE vuelve a ahondar en las *“graves discrepancias entre el apoyo genérico que los españoles manifestaron al movimiento del 0,7 por ciento y el discreto que mostraron a que se incrementaran los gastos destinados a la cooperación en un contexto meramente presupuestario”* (del Campo, 2003: 61). Los sentimientos de solidaridad hacia los países que recibirían una ayuda si se incrementara el gasto y el apoyo al movimiento del 0,7 por ciento quedaban muy reducidos cuando se debía acometer la decisión comparándola con otras partidas del gasto público. En sus respuestas, los sentimientos de apoyo y de solidaridad ganaban la partida a la racionalidad que debe presidir las decisiones presupuestarias. En este informe se ahonda en el apoyo y simpatías que despertó el movimiento del 0,7, lo que *“arrastró al alza la predisposición a aumentar hasta ese porcentaje del PIB la ayuda que destinaba a este propósito. Sin embargo, los datos también nos muestran que este apoyo se ha ido debilitando con el paso del tiempo y ha traspasado la cota del gasto que se consideraría aceptable dedicar a este fin”* (del Campo, 2003: 64).

Todo este proceso se cierra en 2005 con tres encuestas e informes. Aunque estos años quedan fuera de la delimitación espacial de la presente investigación, hemos decidido incluirlos por ser los más recientes y mostrarnos, además, series temporales, posicionamientos ideológicos de los encuestas y preguntas sobre qué opina la ciudadanía sobre la cooperación descentralizada. Las encuestas son: Estudio 2617 de septiembre de 2005 del CIS sobre cooperación y América Latina; un estudio de la Fundación Carolina analizando cuestionarios CIS anteriores y un informe de la CONGDE sobre la imagen que se tiene de las ONGDs.

Si comparamos las tres encuestas del CIS sobre política exterior, la evolución de los resultados sería la siguiente, respecto a si los españoles creen que se debe cooperar y si cree que nuestro país destina muchos o pocos recursos:

- *¿Cree que España debe cooperar?*

	1993	2002	2005
Si	61	79	84
No	15	6	6
Sin opinión	14	15	10

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudios nº 2.071 (noviembre de 1993), 2.446 (febrero de 2002) y 2.617 (septiembre de 2005)

- *¿Cree que España dedica muchos recursos?*

	1993	2002	2005
Muchos o bastantes	53	44	31
Pocos o muy pocos	22	34	45
Sin opinión	25	22	24

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudios nº 2.071 (noviembre de 1993), 2.446 (febrero de 2002) y 2.617 (septiembre de 2005)

Sin embargo, las incongruencias en las respuestas surgen cuando se les pregunta directamente por el dinero que destina España a cooperación al desarrollo. Nuevamente, el 72% de los entrevistados se muestra de acuerdo con dedicar el 0,7% del PNB a los países pobres. Pero solamente el 45% afirma que en la actualidad se dedican pocos.

El Informe sobre la percepción social de las ONGs (CONGDE, 2005) realiza preguntas sobre la cooperación del Estado español a través de las ONGs. Como se desprende de la encuesta realizada, el 65,60 por ciento de la población encuestada afirma conocer que el Gobierno destina una parte de los presupuestos del Estado al desarrollo de los países empobrecidos. El resto se divide de manera similar entre aquellos/as que se pronuncian por el “No sabe / No contesta” y los que creen que no se dedica dinero a la cooperación al

desarrollo. Dichos porcentajes se corresponden respectivamente con el 17,94 y el 16,46 por ciento.

Pasamos, a continuación, a realizar un estudio más detallado de las respuestas analizadas, respecto a la edad, y lo que es más interesante, respecto a la posición ideológica de los entrevistados, para observar si se pueden extraer una serie de consecuencias. En primer lugar, la posición social, la edad y la ideología determinan, aunque no de manera tajante, las respuestas. Acerca de la posición social, *“por su mayor conservadurismo... los secotes de vieja clase media... manifiestan un mayor grado de insolidaridad”* (Diez Ramos, 1995: 196). Respecto a la edad, el Informe INCIPE de 1998, nos muestra que las grandes simpatías, lo mismo que las opiniones favorables hacia la propuesta de destinar al menos el 0,7% del PIB para ayudar a países en desarrollo se concentra entre los más jóvenes, pero descienden paulatinamente con la edad. Están de acuerdo el 80,7% de los jóvenes de 18 a 29 años y el 60% de los mayores de 60 años. En cuanto al posicionamiento ideológico, el apoyo a aumentar los recursos destinados a cooperación, decrece de izquierda a derecha, del 11,4 % de la izquierda al 5% de la derecha (-3,1% de la extrema derecha). Las contradicciones se observan si comparamos esta respuesta con la pregunta de acercarse al 0,7% del PIB, pues las posturas más favorables se encuentran en la extrema izquierda y entre los que ocupan las posiciones de derecha, mientras que los que en mayor medida desaconsejan la propuesta se concentran en las posiciones de izquierda y centro. Lo cual es claramente discordante, con la pregunta sobre el aumento de los recursos.

El Informe de la Fundación Carolina considera que las gentes ideológicamente más a la izquierda se muestran más propensas hacia la ayuda a los menos desarrollados. En cuanto a los votantes *“... entre los votantes de IU-ICV son mayoría (el 58%) quienes se muestran partidarios de la cooperación con los menos desarrollados, mientras que entre los votantes del PP se da prioridad al bienestar del los españoles (el 65% -32), lo mismo que ocurre, en menor medida, entre los votantes del PSOE (56%-40)”*. El mencionado estudio concluye que *“Todo ello dibuja un perfil que hace que las personas de derechas, votantes del PP, de más de 65 años y con bajo nivel de instrucción*

*sean las que en mayor medida se oponen a dedicar recursos del Estado a la cooperación para el desarrollo, mientras que el tipo contrario, —joven, votante de IU-ICV, situado en las posiciones más izquierdistas de la escala de ideología y con estudios universitarios superiores—, respondería al prototipo del partidario de dedicar recursos del Estado a la cooperación con los países menos desarrollados” (Fundación Carolina, 2005: 53).*

Es de destacar que, sin embargo, no se observan grandes diferencias entre los que votan al PP y al PSOE.

Por otra parte, especialmente interesante resultan las dos preguntas respecto a la cooperación descentralizada realizadas en la última encuesta del CIS mencionada. En primer lugar, el hecho de que se realice esa pregunta es destacado, pues resalta la importancia de este enfoque de la cooperación. En segundo lugar, las respuestas deben ser objeto de comentario acerca del conocimiento de la ciudadanía sobre las acciones realizadas en esa área. Ello se verá completado con la información adicional planteada por el estudio de la Fundación Carolina sobre ideología y estudios de los encuestados.

- *¿Sabe Ud. si su CCAA dedica alguna parte de sus recursos a la cooperación con los países en desarrollo? ¿Y su Ayuntamiento?*

	CCAA	EELL
Si, dedica algo	32.5	18.1
No	7.6	13.9
NS	59.8	68

- *¿Y piensa Ud. que las CCAA y los EELL deberían dedicar parte de sus recursos a la cooperación con los países en desarrollo o cree que tienen otras prioridades a las que dedicar sus recursos?*

	CCAA / EELL
Deberían de dedicar parte	46.3
Tienen otras prioridades	39.9
NS	13.1

En primer lugar, debemos destacar que la mayor parte de los españoles no sabe si en su comunidad autónoma o en su ayuntamiento se dedica una parte de los recursos de los que dispone a la cooperación para el desarrollo. El 60% y el 68% desconocen si la CCAA o el ayuntamiento realizan acciones de cooperación. Sobre quienes afirman conocerla, en las CCAA sólo el 32% lo reconoce. En los gobiernos locales sólo el 18% conoce que su administración más cercana dedica recursos a los países más pobres.

La pregunta sobre sí los ayuntamientos o regiones debería participar en tareas de desarrollo, solo obtienen el respaldo del 46% de la ciudadanía. Lo cual debería hacer replantearse qué acciones llevar a cabo y cómo sensibilizar a la ciudadanía de las causas y consecuencias de la falta de desarrollo. El informe vuelve a señalar que *“Una vez más, las personas que se ubican ideológicamente en la izquierda y quienes disfrutan de un nivel de instrucción más elevado se muestran más favorables a esta participación de las autonomías y las instituciones locales en la cooperación para el desarrollo, mientras que quienes tienen menos estudios y se ubican en la derecha creen que estas administraciones tienen otras prioridades a las que destinar sus recursos... los entrevistados más instruidos, así como los más jóvenes, se muestran más favorables hacia el hecho de que las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos destinen parte de sus recursos a ayudar al desarrollo”* (Fundación Carolina, 2005: 64). Los votantes de IU-ICV en un 60% son los que apuestan más decididamente por la cooperación descentralizada, los del PSOE se muestran apoyan la misma en un 50% y los del PP solamente lo apoyan en un 37%, siendo mayoritarios que piensan que los gobiernos locales y autonómicos tienen otras prioridades (49%).



Por último, la encuesta realizada por el CIS en septiembre de 2005 (Estudio 2.617) sobre Cooperación y América Latina, viene a corroborar los análisis realizados en páginas anteriores.

- *“¿Cree usted que España debe cooperar internacionalmente para ayudar a solucionar los problemas que tienen los países más pobres?”*

Si	84%
No	6.4%
No estoy seguro (no leer)	6.3%
N. S.	2.9%
N. C.	4%

Sin embargo, a la hora de concretar si la población cree que España dedica muchos, bastantes o pocos recursos, las respuestas son dispares, y una cuarta parte de los encuestados no sabe o no contesta a esa pregunta:

Muchos recursos	3.5%
Bastantes recursos	27.6%
Pocos recursos	39.8%
Muy pocos	4.6%
N. S.	23.9%
N. C.	0.6%

Por último, casi el 70% de los encuestados ha oído hablar del objetivo de destinar el 0,7% del PIB para ayuda a los países más pobres, lo cual sigue siendo un porcentaje muy destacado de la población.

Por lo tanto, a través de las diversas encuestas de opinión que hemos analizado, los elementos más llamativos han sido la especial incidencia del Movimiento 0,7 en la ciudadanía en general, que no sólo los conoce si no que también apoya sus reivindicaciones, al menos a nivel general. Sin embargo, y en abierta contradicción con lo anterior, los españoles no se muestran

partidarios de aumentar los recursos destinados a ayudar a otros países; esa oposición es mayor entre las personas con menores estudios, con mayor edad y posicionados más a la derecha. Por su parte, la cooperación descentralizada es una realidad desconocida para la mayoría de la población española y recibe un mayor apoyo por parte de los votantes de izquierdas.

De lo anterior, se deduce que los partidos más a la izquierda se muestran más proclives a apoyar iniciativas de solidaridad con el Sur. Para un estudio más detenido de los partidos en España y su posicionamiento respecto a la cooperación al desarrollo vamos a dedicar el siguiente apartado a abordar esta cuestión.

#### **4.4. Los partidos políticos como agenda setters**

La cooperación tiende a analizarse con unos parámetros universales y asépticos (Peredo Pombo, 1999). El establecimiento de la solidaridad y el desarrollo como un área de carácter consensual conlleva la necesidad de establecer marcos de políticas de cooperación en las que sea posible el consenso entre los diferentes partidos políticos. Este consenso tiene una consecuencia inevitable: el abandonar cualquier tipo de discurso más agresivo, extremo o radical. En este sentido, y siguiendo esa lógica, el discurso político predominante no se aleja de un sentimiento solidario y acrítico. Las propuestas de los dos principales partidos en España, PSOE y PP, no difieren mucho, al menos, en cuanto a la plasmación teórica de su posicionamiento respecto a la cooperación al desarrollo y prueba de ello son los programas electorales<sup>116</sup>. Cuestión diferente es cómo se implementan posteriormente esas políticas o las relaciones con los actores no gubernamentales, principales agentes encargados de la gestión de las políticas de cooperación al desarrollo descentralizada.

---

<sup>116</sup> En el capítulo 6 de estudio de caso, se realiza una comparación de los programas electorales de los tres principales partidos políticos, PP, PSOE e IU en las tres capitales de provincia analizadas.

Nuestro interés respecto a los partidos políticos se centra en varios aspectos. Por una parte, la relación que establecen partidos políticos y NMS, y, por otra, el papel jugado por los partidos para que un determinado problema, en este caso el de la cooperación al desarrollo, entre a formar parte de la agenda, esto es, en la medida en que actúan como *agenda – setters*. A pesar de ello somos conscientes de que los puntos en común entre ambos apartados son numerosos, pues al fin y al cabo la relación que establezcan estos dos actores colectivos entre sí determina cómo los partidos permiten o contribuyen a que la cuestión entre a formar parte de la agenda pública.

Uno de los aspectos más interesantes de los MS es la manera en que se vinculan con los actores convencionales de la vida política y, en especial, con los que desde su origen han tenido un papel fundamental en las democracias como aglutinadores de demandas e intermediarios entre los ciudadanos y los poderes públicos. Kaase (1992: 134) señala que en ocasiones se han dado una serie de lazos y relaciones muy interesantes entre determinados partidos y las expresiones locales de los movimientos sociales, ya que *“los miembros de la élite de estos movimientos participan regularmente en las reuniones locales del partido como independientes con objeto de intercambiar información y coordinar acciones conjuntas, como manifestaciones del partido y del movimiento”*. Aunque en este caso específico la referencia se circunscribe al Partido de los Verdes alemán, en nuestro país tal afirmación puede corresponderse con Izquierda Unida, ya que carecemos de un partido verde con arraigo en nuestra sociedad<sup>117</sup>. Una ojeada a los programas políticos, porcentajes en las encuestas sobre cooperación y el trabajo de campo de la segunda parte de nuestra investigación, muestran que la coalición de izquierdas es el partido más estrechamente ligado a las actividades de los NMS. Ello es algo que no debe sorprendernos puesto que la formación de izquierdas es considerada un híbrido entre partido político y movimiento social (Carlos Taibo, 1996).

---

<sup>117</sup> Sobre las razones por las cuales España carece de un partido verde de relevancia, puede leerse: Valencia, A. (1997).

En el papel, por tanto, desarrollado por los partidos políticos, éstos aparecen no como un agente más dentro de la cooperación al desarrollo sino en algunas ocasiones, como agentes de presión y aliados de los movimientos sociales; y en otras, como agenda-setters, es decir, como actores que vienen a determinar la entrada o no en la agenda de un determinado conflicto o problema.

Los partidos son elementos de una estrecha interconexión entre sociedad civil e instituciones políticas del Estado democrático, y más en el nivel local por la cercanía entre ambos. Los partidos son organizaciones que reclutan a las elites políticas, representan y actúan como mediadores de las reivindicaciones de grupos de intereses sociales opuestos y elaboran programas (Kitschell, 1992). A nivel municipal, los partidos políticos han ido adquiriendo más importancia como enlace entre el gobierno municipal y los ciudadanos, como mecanismo relacional (Chandler y William, 1979). Así, los partidos muestran su impronta, diseñando los programas y las listas que se ofrecen a los ciudadanos en el momento electoral (Brugué y Vallés, 2001). Junto a ello, se destaca que durante los noventa se ha intensificado también la relación entre los concejales y la agrupación local del partido<sup>118</sup>.

Dentro de la política local hay un mayor interés por los partidos políticos, se da lo que Brugué y Gomá denomina “partidización de la vida política” (Brugué y Gomá, 1998). Desde esta perspectiva, nos interesa no solamente lo que hacen los gobiernos locales si no lo que hay detrás, de ahí la incidencia que hemos puesto en los partidos políticos locales y su posicionamiento respecto a la cooperación al desarrollo.

El principal problema de los partidos políticos, ya ha sido analizado al referirnos a los NMS, pues cabe esperar que los partidos políticos establecidos sufran la competencia de movimientos políticos, para los que no cuentan como objetivo la lucha parlamentaria (Offe, 1988). La importancia, por tanto, del establecimiento de tales alianzas es fundamental.

---

<sup>118</sup> En el estudio de caso, a pesar de que nuestro interés se centraba en las agrupaciones locales de los partidos políticos, casi siempre los que contestaban a las preguntas sobre cooperación y sabían más sobre el tema eran los concejales portavoces de los grupos municipales en los ayuntamientos.

El partido, en busca de electorado, minimiza los elementos programáticos que pudieran crear antagonismos en el electorado, descartando reivindicaciones y proyectos no realistas a corto plazo e irrealizables.

En general, podemos afirmar que los partidos no prestan especial atención a la COD, ni siquiera en ciudades dónde hay una delegación al efecto. Ello se traduce en que aunque las diferencias ideológicas son fundamentales en cualquiera de las políticas públicas locales o autonómicas que se implementan, las mismas no aparecen con tanta nitidez en la configuración de la cooperación descentralizada.

#### **4.4.1. Los partidos políticos en España**

Los partidos políticos son uno de los actores centrales en el proceso de las políticas públicas. Por un lado, conforman el gobierno, realizan una selección de los problemas que consideran más necesario tratar, y dan consignas a sus diputados o concejales sobre la orientación del voto siendo, por tanto, un vehículo privilegiado para acoger las demandas de los ciudadanos y articularlas. Además, en nuestro país, el papel que juegan los partidos dentro del sistema político es particularmente destacado. Junto con esto, y no menos importante que lo anterior, a través de su actividad tanto parlamentaria como extraparlamentaria, los partidos políticos moldean la opinión pública junto a otros elementos como los medios de comunicación. De esta importancia, deriva el interés de los NMS y del Movimiento 0,7, en particular, por querer llegar a acuerdos y alianzas con los mismos. El pacto por la solidaridad de 1994 firmado entre estos dos actores debe enmarcarse en esta búsqueda de aliados, para acercarse a aquellos que toman las decisiones públicas. A partir de este acuerdo, ya mencionado en líneas anteriores, se crea el Consejo de cooperación como órgano consultivo en el que está representada al Plataforma 0,7. También en marzo de 1996 con motivo de las elecciones, la Plataforma desarrolló una iniciativa parecida a nivel local para que los partidos locales defendieran en el Parlamento reivindicaciones concretas de este movimiento

social; 140 candidatos del PSOE, PP, IU, PNV y CIU firmaron el acuerdo (Díaz Salazar, 1996: 273).

Las reivindicaciones a los partidos políticos suelen ser puntuales y aparecen en situaciones de crisis, pero no de manera sostenida en ningún tema concreto. Sin embargo, el movimiento por el 0,7% puede ser una pequeña y diríamos frágil excepción dentro de la amplia cuestión del desarrollo, pero no se puede calificar como una reivindicación perceptible por los partidos en términos de reclamación o necesidad global de nuestra sociedad. Muestra de ello es que los partidos no tienen una planificación u organigrama sobre esta área.

Fundamental para saber el posicionamiento del partido, será su programa electoral. En el ámbito local, el mismo ha sido analizado en los tres municipios seleccionados. A nivel nacional, en 1993 y 1996 ha sido analizado por Peredo Pombo, quien destaca que *“el apartado dedicado en los programas electorales a política exterior es el último de los apartados en todos los casos y, generalmente, la cuestión de la cooperación internacional o para el desarrollo se sitúa al final del mismo”* (1999: 192). Como caracteres más destacados del estudio realizado destaca que en el Partido Popular los programas de 1993 y 1996 son muy diferentes, *“En el programa de 1993... se subordina explícitamente a “instrumentos de la política exterior”. Asimismo, introduce como “cláusula” la democracia y los derechos humanos... Omiten temas claves del momento desde el punto de vista de la mejor de la cooperación española, como: la supresión del FAD, la elaboración de una ley, la transparencia informativa. Igualmente carecen de unas mínimas orientaciones que podríamos calificar de sociales. Es decir, no hablan del papel de las ONGs, de la sensibilización de la sociedad o de la implicación municipal en estas políticas. Por todo ello podemos calificar la propuesta como simplista, excesivamente administrativa y escasamente debatida con los grupos sociales. Los cambios en 1996... La política exterior viene dividida en diez apartados sectoriales y geográficos, mucho más desarrollados que en el anterior... la cooperación es uno de los apartado... amplio planteamiento de objetivos... principales necesidades de nuestra política de ayudas, política (búsqueda de consenso, descentralización de la cooperación...) y social. ... se destaca el criterio de*

*buscar “la calidad en la cooperación” y no habla de subordinación a la política exterior general ... reflejan una profundidad en los objetivos y unas visiones realistas, debatidas en entornos sociales y que responden a los problemas de los años noventa y no a la década anterior” (: 193).*

En cuanto al PSOE, en el programa de 1993, la ayuda al desarrollo tan sólo ocupa un punto dentro de los “Principio que inspiran la política exterior”. Como aspecto positivo se recoge detalladamente *“sensibilizar más a las sociedad civil hacia el problema de la miseria y el subdesarrollo”*. El resto del programa se limita a generalizar y a situar al 0,7% como un horizonte a alcanzar. Para las elecciones de 1996 se vuelve a subordinar a las ayudas a la calidad de “instrumento básico de política exterior” y tan sólo hace referencia a asumir el “Pacto por la Solidaridad” recién firmado. Peredo Pombo (1999) habla de que se produce cierta pérdida de intensidad en la cooperación y de fuerza en estos programas respecto a los propios documentos del partido.

Por último, en los programas de Izquierda Unida, *“se aprecia un fortalecimiento programático en esta materia,... en el programa de 1993 ya se advierten una serie de propuestas más amplias... IU inicia su planteamiento sobre política exterior señalando la desigualdad internacional como el principal problema global... habla de relaciones comerciales desiguales... posicionándose explícitamente en términos teóricos de la dependencia” (: 195)*. En el programa de 1996 se ahonda en las propuestas de tres años antes y se incide en la búsqueda de eficacia en las acciones, diseño de un marco institucional y la reclamación del 0,7%, entre otros. En resumen *“... empeño diáfano por diseñar unos elementos sólidos y modernos para acometer las políticas de ayudas. ... partidaria de potenciar las actividades sociales tanto a través de los grupos no gubernamentales...” (: 198)*.

Muchas de estas cuestiones se verán reflejadas en el nivel local, aunque, y como avance al capítulo 6, la cooperación obtiene una relevancia mucho más leve que a nivel estatal, salvo en el caso de IU.

Aunque en ocasiones y referidos a los NMS se habla de la importancia electoral de los mismo, Melucci u Offe afirman que los NMS no tienen nada que ofrecer a los políticos ya que por su estructura no movilizan recursos electorales (Dalton, Kuechler y Bürklin, 1992). El “puñado” de votos que pueden ganar los partidos tal vez se pierda si la mayoría de la población no ve con buenos ojos un cambio en la política. Tampoco parece que los NMS puedan a largo plazo crear nuevas líneas divisorias entre partidos o mediante la incorporación de los movimientos a la estructura política de los sistemas partidistas occidentales, al menos a nivel español referido a las políticas de ayuda a los países pobres. Aunque lo que si es más común es que los partidos establecidos responden gradualmente a los NMS mediante la cooptación y la apropiación de sus temas reivindicativos (Dalton, Kuechler y Bürklin, 1992).

En el sistema de partidos español, los cambios provocados por las reivindicaciones postmaterialistas de los NMS pueden producir *“un aumento del apoyo electoral a los partidos verdes y a IU. Pero, al mismo tiempo, el aumento del apoyo de los sectores de jóvenes postmaterialistas a IU podría llevar a la progresiva transformación de la naturaleza originaria del “viejo” partido y, a la fragmentación de sus apoyos electorales...”* (Montero y Torcal, 1995: 12). En este sentido, por tanto IU ha de mantener un equilibrio entre los nuevos valores y la izquierda más tradicional. Y es sobre esta base como podemos denominar a IU como un “partido asociado a los movimientos”, pues éstos son los partidos que reflejan el vínculo ideológico de los NMS en un grado significativo en su programa, en su estructura interna y en sus preferencias políticas prácticas. (Dalton y Kuechler, 1992).

Una de las claves para entender las relaciones entre los partidos políticos y los NMS era las relaciones mantenidas por los miembros de unos y otros. No es extraño, en este orden de cosas, que en la coalición de izquierdas, los activistas de los NMS son miembros, incluso destacados de la formación política. Esta afirmación se verá, además corroborado por los estudios de caso realizados. La integración entre Movimiento 0,7, otros movimientos de solidaridad e IU ha tenido lugar, incluso entre cúpulas dirigentes. El principal provecho ha sido su capacidad para ejercer una profunda influencia en los



programas de los partidos (Rochon, 1992); el principal problema, la confusión que aleja del NMS a los que se acercan sin visión partidista.

La relación entre los partidos políticos y los NMS en el ámbito local ha sido objeto de estudio más allá de nuestras fronteras, sobre todo, en el caso de organizaciones pacifistas en las que el municipio se establece como aliado activo, ayudándolo, cediéndole locales, realizando acciones de fomento de la educación para la paz en las escuelas locales, etc. *“Los gobiernos locales, en suma, ponían su autoridad, su credibilidad y sus recursos a disposición del movimiento por la paz”* (Rochon, 1992: 156). Esta relación es especialmente prolija en el caso de Córdoba, como se analizará en la última parte de esta tesis.

La izquierda, los partidos progresistas, tradicionalmente se han sentido cercanos a los NMS. Los NMS, por tanto, crean partidos libertarios de izquierdas o votan por ellos (Kitschell, 1992). Aunque las diferencias son grandes de uno a otro país, las formas directas de contacto y cooperación con partidos del sistema parecen limitarse a la izquierda (Dalton y Kuechler, 1992). No obstante, ni siquiera los partidos conservadores pueden permitirse el lujo de desatender cuestiones como éstas. En España, el Partido Popular también presta atención a la cooperación, pues, se está observando una pérdida de protagonismo de la izquierda en el liderazgo de estas reivindicaciones (Peredo Pombo, 1999).

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.

En resumen, Izquierda Unida, no sólo se une a los MS sino que en muchas ocasiones es creadora de los mismos. Producto de la multimilitancia, que es común en los movimientos sociales, muchos de los miembros de tales movimientos realizan tareas como militantes, simples simpatizantes o como cargos orgánicos importantes, como se podrá observar en el estudio de caso

de esta investigación. Los dos grandes partidos a nivel nacional, Partido Socialista y Partido Popular, apenas han prestado una especial atención al tema, aunque no pueden permitirse el lujo de desatender una política que cada vez tiene mayor repercusión en los medios de comunicación y en la opinión pública de nuestro país. Sin embargo, en ocasiones acuden a ella sin una previa identificación de objetivos, fines y metas a conseguir.

Junto a todo esto, podemos decir que desgraciadamente la cooperación, también en ocasiones, se observa como un área de estrategia electoral, aunque no sea especialmente un ámbito del que se puedan sacar muchos votos. Pues como señala Peredo Pombo (1999: 198-199): *“... la opinión pública no considera a las diferentes políticas de ayuda al desarrollo como un elemento fundamental para establecer su voto, primero porque no difieren excesivamente entre los distintos grupos; segundo, porque sus aplicaciones no tienen manifestaciones apreciables directamente por la sociedad; y, en tercer lugar, porque el gasto sigue siendo, en su conjunto, muy limitado... Los partidos políticos españoles, a pesar de ser instrumentos esenciales en la gestación de las conciencias públicas, no han desarrollado políticas concretas para sensibilizar sistemáticamente a la población sobre las desigualdades sociales...sin embargo, empujados por el contexto interno e internacional, los partidos han alcanzado grados de consenso en la cooperación al desarrollo que han tenido efectos beneficiosos en la percepción social de estas políticas y en su puesta en práctica...”*.

#### **4.5. La institucionalización de la cooperación descentralizada**

Ya hemos reiterado a lo largo de la presente investigación que realmente los caminos de la cooperación descentralizada son divergentes en Europa y en España, aunque tengan ciertos puntos en común. Conocer el entorno europeo se muestra necesario por la influencia del mismo en la elaboración de qué se entiende por COD. A pesar de ello no podemos más que establecer que el surgimiento de la cooperación en nuestro país no se asemeja a los europeos. Mientras Europa parte de una elaboración teórica antes de la ejecución propiamente dicha de la política, en España la práctica será anterior a los

estudios respecto a lo que se quiere hacer y cómo se quiere hacer. Solamente desde finales de los noventa podemos decir que en España exista un interés real y palpable por estudiar el fenómeno. Los agentes y actores empiezan, a partir de ese momento, a interesarse por lo que hacen, a planificar o a marcar los principios por los que se guía su ayuda. En este sentido, ni siquiera esto último, se puede hacer extensible al mapa de los municipios españoles, pues mientras determinados entes locales se muestran realmente preocupados por hacer de su cooperación algo planificado para que sea diferente (en esta línea moviéndose cercanos a lo que Europa entiende por cooperación descentralizada), otros, la mayoría, tienen un porcentaje sobre el presupuesto ínfimo y su preparación, conocimiento o principios son inexistentes.

La idea de que la cooperación al desarrollo no sea únicamente entre instancias estatales centralizadas, es decir, la idea de la cooperación descentralizada tiene su origen en 1984 en una iniciativa del Consejo de Municipios y Regiones de Europa que proclama la necesidad de que las administraciones locales y regionales europeas se introduzcan en la ayuda al desarrollo. La Federación Mundial de Ciudades Unidas y la Unión Internacional de Autoridades Locales empiezan a desarrollar a partir de este momento las primeras actividades de solidaridad a través de intercambios y apoyos a los municipios de los países del Sur. Un año más tarde, en 1985, se crea en Alemania la red europea “Ciudades y Desarrollo”, de la que forman parte municipios, federaciones de municipios y ONGDs. Esta red va a suponer un paso decisivo en el movimiento, todavía débil, de la cooperación descentralizada y su manifiesto “De la caridad a la justicia” va a ser el primer pilar teórico en el que basar las experiencias de cooperación entre poderes locales. A partir de este momento se van a dar pasos muy importantes en este tema y hasta tal punto llega que el Consejo de Europa en 1989 decide la creación de un Centro Europeo para la Interdependencia y la Solidaridad Mundial, y elabora la Carta Europea de Autonomía Local.

A nivel mundial, la Conferencia Internacional Norte-sur celebrada en Bulawayo, Zimbabwe (1990) propone que los poderes públicos a escala local y regional insten a sus respectivos gobiernos y parlamentos para un cambio de rumbo de

las políticas globales, estos planteamientos son recogidos en el documento “De la dependencia a la justicia”.

En octubre de 1992 “Ciudades y Desarrollo” de nuevo organiza la "Conferencia Internacional Norte-Sur; Iniciativas Locales para un Desarrollo Sostenible" que tiene como resultado la Carta de Berlín con su Agenda de acción. En esta declaración se define la necesidad de que los poderes locales asuman la iniciativa y la responsabilidad de establecer nuevas formas de cooperación con el Sur, ya que *“las políticas a corto plazo de las autoridades públicas, a todos los niveles, han fracasado hasta ahora en afrontar adecuadamente los problemas Norte-Sur”* (artículo 9.F).

Por su parte, la cooperación oficial descentralizada (COD), en su sentido más estricto y “españolizado”, es la desarrollada por entes locales y comunidades autónomas. Ésta tiene una historia que podemos dividir en tres fases:

- En sus inicios tienen tan larga historia como la cooperación desde el estado central, a inicios de la década de los ochenta.
- Su etapa de institucionalización que, sin embargo, es algo más tardía. La cooperación descentralizada no empieza a aparecer en documentos oficiales hasta el año 1989, y para las primeras estadísticas hay que esperar al año 1992.
- El año 1994 es el que marca de manera más decisiva el antes y el después de la COD, por el aumento tan elevado en el gasto. Y si 1994 es el año clave para el aumento cuantitativo del gasto, la elevación cualitativa de la cooperación descentralizada empieza con la promulgación de la ley de 1998, a la que siguen legislación autonómica en la materia, pero este es un proceso a día de hoy todavía inconcluso.

Ya hemos señalado como en nuestro país, el origen de la cooperación local y regional al desarrollo se remonta al momento en que se inicia la cooperación gubernamental. La misma se materializó a través de participación en redes o

en hermanamientos. Apenas hace once años (1989) que la cooperación de los entes no estatales empieza a requerir cierta importancia y comienzan a existir estadísticas sobre la misma. Sin embargo, el hecho de que hasta finales de los ochenta no exista interés por este fenómeno no quiere decir que no existiera con anterioridad. En algunos casos, la cooperación de los entes descentralizados tiene tan larga historia como la cooperación gubernamental. Sirva como ejemplo que la cooperación vasca y catalana comienza 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.

Dos son las situaciones internacionales que vienen a potenciar la idea de la cooperación desde instancias no estatales: la revolución sandinista en Nicaragua y el proceso de independencia en el Sahara. Estas dos situaciones nos vienen a mostrar algunas de las ventajas con las que cuenta la COD pues permite establecer lazos de solidaridad sin tener en cuenta cuestiones diplomáticas, que hacían inviable que el gobierno español mantuviese una cooperación importante con el pueblo saharauí, contra los planteamientos marroquíes, y con la revolución nicaragüense.

A principios de los ochenta en España podemos encontrar una sociedad civil bastante movilizada, no solamente en temas “nacionales” como podríamos pensar por la efervescencia política del momento (los primeros años de la democracia), sino que observamos la creación de Comités de Solidaridad con países preferentemente del istmo centroamericano y con una tendencia claramente preestablecida. Estos comités se crean como producto de las inquietudes de muy diverso signo que surgen en la sociedad civil española y se mantienen con mayor o menor presencia y participación dependiendo de sus componentes. Son grupos heterogéneos, que principalmente van a centrar su atención en Centroamérica, piénsese en la situación política de la zona en ese momento con la existencia de grupos revolucionarios en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. Dentro de esta participación, serán varios los ayuntamientos que comiencen a sensibilizarse y que busquen afinidades ideológicas para apoyar a dichos Comités o establezcan los primeros contactos y hermanamientos. Todo

este potencial movilizador va a verse con más intensidad en el País Vasco y Cataluña (Laraña, 1999).

Junto a los comités de solidaridad, a principios de los ochenta, surgen los primeros movimientos de la sociedad civil a favor de dedicar el 0,7% del PNB a AOD. Pero no será hasta mediados de los ochenta, exactamente en 1986, cuando producto de esa labor de prestación de ayuda de los entes locales a los comités se cree la primera instancia que reúne y coordina la ayuda al desarrollo que prestan los municipios, el ya mencionado Fons Catalá. Surgen de esta manera los Fondos de Solidaridad; organismos en el que 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 unos recursos económicos comunes, que posibilitan una cooperación descentralizada y que promueva un desarrollo sostenible

Ello es muestra indudable que los entes locales, en primer lugar, y las comunidades autónomas, posteriormente, ya habían mantenido una importante labor de cooperación con otras comunidades del Sur y que habían empezado a surgir dudas sobre la calidad de la ayuda. Sin embargo, como hemos señalado en páginas anteriores, será la irrupción en el panorama nacional del Movimiento 0,7%, el hito para que la cooperación descentralizada al desarrollo tome cierta relevancia. La misma se refleja cuantitativamente en el aumento espectacular que se produjo de un año a otro (en 1995 se triplicó dicha ayuda, pasando de 2.374 millones de pesetas –alrededor de 14 millones de euros- en 1994 a 7.072 millones de pesetas –unos 42 millones de euros- en 1995). Las autoridades locales han aumentado su dimensión en los últimos años y, especialmente desde las manifestaciones del 0,7%.

Antes, a finales de los ochenta se habían comenzado a dar los primeros pasos institucionalizados de apoyo a este nuevo tipo de cooperación. La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) celebra las primeras jornadas de cooperación local: “Cooperación al desarrollo en Europa: papel de las Corporaciones Locales (1989)”. En éstas se crea un grupo de trabajo para analizar este fenómeno. Lo más destacado de las mismas es que va a ser la primera ocasión en que se reúnan a discutir sobre el tema representantes

municipales y miembros de ONGDs. De dicho encuentro se pueden extraer las siguientes conclusiones:

*“1) Las administraciones locales pueden contribuir a la cooperación para el desarrollo con mayor eficacia en temas que son propios de sus competencias: participación ciudadana, saneamiento, abastecimientos de agua, transportes, etc.*

*2) Como poderes cercanos a los ciudadanos pueden participar con mayor aprovechamiento en campañas de sensibilización pública.*

*3) Las entidades locales necesitan el apoyo de las empresas y de las ONGDs a la hora de abordar ciertos proyectos y el seguimiento de los mismos”*  
(Informe del Senado de 1994).

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 PACIs. El departamento de relaciones internacionales de la FEMP era el encargado de realizar un seguimiento pormenorizado de estas partidas, su cuantía y destino. Se inicia, de esta manera, un camino largo y aun 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<sup>119</sup>.

Volviendo al año 1994, en ese instante, 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 y mejorar su calidad.

---

<sup>119</sup> En la actualidad, el cómputo de la cooperación descentralizada no lo realiza la FEMP sino la Subdirección General de Planificación y Evaluación, a través de un muestreo que realiza cada cierto tiempo (cuatro años aproximadamente) entre distintos Ayuntamientos y todas las Comunidades Autónomas. La cuestión se va a revertir, pues desde finales de 2006 la FEMP ha vuelto a asumir dicha competencia.

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. Ya hemos visto las principales consecuencias de las movilizaciones, entre ellas, la firma del “Pacto por la Solidaridad”, y la creación en 1995 del Consejo de Cooperación para el Desarrollo. En este sentido, y como parte importante en ese proceso institucionalizador tiene especial importancia la Sentencia del Tribunal Constitucional del año 1994 (STC 26 de mayo de 1994, nº 165), que establece en su fundamento jurídico 3: *“Se ha encomendado constitucional y estatutariamente a las Comunidades Autónomas la realización de tareas de notable amplitud y relevancia en la vida económica y social dentro de sus respectivos límites territoriales. Y, a la vista de ello, no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España”*.

Junto a ello, las distintas acciones llevadas a cabo en el seno del poder legislativo acaban por enmarcar y darle entidad a la cooperación descentralizada. Así, en los primeros años de la cooperación descentralizada debemos destacar el Informe del Congreso de 1992 y del Senado de 1994, y que ya se han mencionado en el capítulo 3.

El Informe de “La Ponencia sobre los objetivos y líneas generales de la Política Española de Cooperación y Ayuda Al Desarrollo” del Congreso de los Diputados de 27 de febrero de 1992, reunió entre otros a personalidades y representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la Administración local. Estableciendo como muy oportuno, *“incrementar desde el Gobierno la colaboración con Comunidades Autónomas y Corporaciones locales en materia de ayuda al desarrollo, de tal manera que la acción de estas Administraciones se oriente al logro de los objetivos generales de la política española de cooperación”*.



Dos años después, el Informe Senado elaborado por “La Ponencia de Estudio sobre la Política Española de Cooperación para el Desarrollo” de 28 de noviembre 1994 dedica una mayor importancia a la COD. En su apartado 10, se centra en la cooperación descentralizada en España. Destaca el protagonismo cada vez mayor que la misma está adquiriendo y realiza un somero recorrido por sus orígenes, evolución presupuestaria, la labor desarrollada por la FEMP y los Fondos de cooperación, para centrarse en la iniciativa de la SECIPI en el terreno de la colaboración. Así en el PACI de 1992 se incluirá por vez primera las previsiones respecto a los programas que en el campo de la cooperación para el desarrollo realizaban las comunidades autónomas y las entidades locales. Por otro lado, se destaca por parte de la AECI la firma de Programas-Convenio con comunidades autónomas y las reuniones de coordinación para unificar criterios de selección de acciones y poder concretar por parte de la SECIPI una serie de ofertas en el terreno del apoyo técnico e institucional. Lo más destacado, sin embargo, son sus recomendaciones y conclusiones, conforme a la necesidad de que se cree *“un Consejo General de la Cooperación para el Desarrollo con carácter consultivo, en el que estarán representados el Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, la Coordinadora de ONGDs, las Organizaciones Empresariales y Sindicales, las Universidades y otros agentes de la cooperación... y proseguirse el desarrollo de un marco estable de mayor y mejor colaboración e intercambio de información con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales”*.

Ya hemos señalado como todo el entramado de institucionalización se ve acabado y completado con la Ley 23/1998, que reconoce expresamente la cooperación descentralizada. Con posterioridad a ella, se encuentra la Ponencia del Senado sobre cooperación descentralizada que debemos destacar. Esta ponencia constituida en el seno de la Comisión de Asuntos Exteriores, en sesión de 7 de noviembre de 2.000, estaba compuesta por 10 miembros de los diferentes partidos políticos (en proporción con la representación de cada grupo en la Cámara Alta). Las funciones de esta ponencia se centraron en un primer momento en numerosas comparecencias,

que han ido desde el Secretario General de la AECl, la Presidenta de la Comisión de Cooperación al Desarrollo de la FEMP, el Presidente de CONFOCOS, Directores Generales y Consejeros de las distintas CCAA, hasta miembros de la CONGDE y expertos en la materia. Una vez documentada la ponencia, la Comisión emitió un informe con una serie de propuestas y recomendaciones que exponemos a continuación:

**Consolidación normativa y organizativa:**

- Por una parte promueve que las CCAA promulguen leyes de cooperación, bajo la perspectiva de los principios, objetivos y prioridades establecidos en la Ley 23/98.
- Por otra parte, propone que los entes descentralizados se doten de unas estructuras organizativas adecuadas con los medios materiales y personales suficientes para asegurar una eficaz gestión administrativa.

**Impulso de estrategias homogéneas:**

- Establece que se debe impulsar la colaboración y coordinación entre las distintas AAPP implicadas con el fin de lograr una mayor eficacia y calidad de la AOD, y para ello se debe potenciar al máximo las funciones asignadas a la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo, donde se deben debatir tanto los Planes Estatales como los Planes Autonómicos de cooperación.
- Se deben potenciar los órganos autonómicos de coordinación, para una mayor eficacia y colaboración entre la Comunidad Autónoma y los Entes Locales que la integran.
- Se observa como necesario la potenciación de la cooperación directa de los entes descentralizados, sobre todo en aquellas materias comprendidas en sus competencias estatutarias.
- Así mismo se deben identificar tanto las prioridades geográficas como las sectoriales para lograr una mayor claridad y coherencia en sus políticas de cooperación.

**Mejora de la calidad técnica y aumento de la transparencia:**

- Establece que se deben promover la elaboración de planes plurianuales en las diversas Administraciones descentralizadas que permitan mejorar la eficacia y el seguimiento y control de los programas que se pongan en marcha.
- Se debe promover la transparencia administrativa en las convocatorias públicas de subvenciones, a través de una única partida presupuestaria así como en la fijación de unos plazos para el abono de las subvenciones y ayudas públicas y para la ejecución del proyecto.
- Se debería impulsar una política de formación en el seno de los entes descentralizados que permita contar con el personal cualificado necesario para la realización de cooperación directa, así como para identificar y seleccionar correctamente los proyectos de desarrollo que subvencionan.
- Consideran necesario el potenciar la constitución de fondos de cooperación que permitan la suma de esfuerzos que eviten la dispersión.

**Sensibilización y educación para el desarrollo:**

- Se considera necesario promover la consolidación de líneas presupuestarias específicas para la realización de campañas de sensibilización y educación para el desarrollo.

Por lo tanto, el proceso de institucionalización de la cooperación descentralizada se encuentra hoy plenamente acabado. En este aspecto, los documentos oficiales, destacan, de manera clara, la importancia que a nivel institucional ha adquirido la COD, como puede observarse en los PACIs en los que se dedica un apartado, más o menos, destacado a sus actividades y acciones.

Sin embargo, una vez admitida sin reservas la COD, lo cierto es que la información de la misma, en los últimos años, es cada vez menor. Si extraemos

de los PACIs de los últimos años, desde 1998, los datos sobre los EELL y la información al respecto es menor especialmente desde 2001, hasta prácticamente desaparecer en el PACI 2003.

Por su parte, los Planes Directores muestran una marcada evolución, en esta misma línea. El primer Plan Director, 2001/2004, apenas nombra como principales actores de la COD a la administración autonómica y local considerando que aporta una experiencia muy valiosa para la participación y la educación. El actual Plan Director 2005/2008 es mucho más prolijo. Dedicar un amplio espacio a la necesidad de promover el consenso entre actores y la concertación con las administraciones autonómica y local. Considera positivo la pluralidad de actores del sistema español, que lo diferencia del resto de donantes destacando por los recursos invertidos, pero determina como uno de los objetivos más necesarios la coordinación (objetivo desarrollado en el PACI 2006).

Junto a todo ello, el aumento del volumen de recursos gestionados desde los entes subestatales a partir de 1994 también ha servido para su consolidación. Así como su reconocimiento a nivel internacional, por parte, especialmente del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE<sup>120</sup>.

Pero, en todo este proceso, de consolidación de la cooperación descentralizada, uno de los elementos determinantes es la asunción, por parte del Estado central, de la posibilidad de que los entes subestatales realicen acciones de cooperación. Ya hemos mencionado la STC 165/1994, como la más decisiva en la materia, pero lo cierto es que las actividades de las comunidades autónomas y los entes locales fuera de las fronteras del Estado ha conllevado numerosas disquisiciones jurídico – políticas. Ello nos obliga a detenernos en el siguiente apartado en las mencionadas dificultades de la acción exterior de los entes descentralizados.

---

<sup>120</sup> En este aspecto, puede leerse los Exámenes realizados a la cooperación española por el CAD.

#### **4.6. El problema jurídico-político: la acción exterior de los entes descentralizados.**

En los últimos treinta años los municipios y regiones han actuado en el exterior mediante visitas, hermanamientos o ejecución de proyectos. Y todo ello pese a la falta de referencias legislativas expresas que se lo permitieran. El devenir de los tiempos ha permitido que en la actualidad no se ponga en duda la existencia y persistencia de la cooperación descentralizada. Sin embargo, esto no ha sido una constante a lo largo del tiempo. Las razones de este cambio de posicionamiento respecto a la misma pueden ser variadas, en este sentido, no debemos olvidar que gracias al cómputo de la Cooperación Oficial Descentralizada (COD) como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se eleva el porcentaje de AOD española<sup>121</sup>. También podemos deducir que es un devenir necesario por los tiempos que corren o por la aceptación de este enfoque en los países de nuestro alrededor<sup>122</sup>. Sea por una u otra cuestión, lo cierto es que la Ley de Cooperación de 1998 reconoce, aunque con restricciones, la cooperación realizada desde los entes subestatales. A pesar de esta realidad no podemos dejar de incluir dentro de los orígenes de la cooperación descentralizada una cuestión que ha sido de vital importancia y discusión durante muchos años y que hoy está reconocida pero sigue planteando problemas en cuanto a sus límites. En este sentido, como señala Ayuso (2001), nos encontramos ante una realidad que en un primer momento se prohibió, después se permitió y finalmente se legalizó. Puesto que, sí, en un primer momento, tanto la doctrina como la jurisprudencia se vieron abrumadas por la indefinición que daba el marco constitucional y legal, hoy la tarea está más claramente delimitada, por el tenor del artículo 20 de la Ley de Cooperación:

*“La cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, expresión solidaria de sus respectivos intereses...”*<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Hoy la ayuda procedente de los entes subestatales representa aproximadamente el 25% del total, según datos de los PACIs Seguimiento.

<sup>122</sup> Informe del CAD-OCDE (2005). Aid Extended by Local and State Governments.

<sup>123</sup> En las siguientes líneas se analizará detenidamente los aspectos más destacados de este artículo.

La realización de actividades de cooperación al desarrollo podemos encuadrarlas en la dinámica general de acciones con contenido exterior por parte de los gobiernos subestatales. Este tema ha despertado un interés inusitado en los últimos años, consecuencia del propio desarrollo práctico del entramado descentralizador en nuestro país. Tenemos que partir, en esta cuestión, de que el proceso actual está inacabado y, al mismo tiempo, se muestra a la deriva, oscilando entre dos polos: la centralización y el federalismo, inclinándose según las circunstancias (y específicamente, según la ideología del partido político en el poder) entre uno y otro extremo.

Aunque no es abundante, si podemos decir que existe una bibliografía destacada sobre la necesidad de delimitar, a la vista de la práctica cotidiana, la acción que los entes subestatales, y específicamente los locales, realizan en el exterior de las fronteras del Estado. Si bien es cierto que por la vía de los hechos se realizaron actividades desde los ochenta, las escasas veces que el Tribunal Constitucional (TC) y el Tribunal Supremo (TS) se manifestaron al respecto, sus fundamentos jurídicos corroboraron si no toda actuación, sí, al menos, las acciones en la que nosotros nos centramos: la cooperación al desarrollo (González Parada, 1993). Aunque apuntaremos cuestiones propias del ámbito jurídico, tratando de delimitar los términos “Relaciones Internacionales” (en adelante, RRII), “Política Exterior” y “Acción Exterior”, no es menos cierto que dado que nuestro estudio es politológico, debe ser completado con observaciones propias de nuestra disciplina. Partiendo de la multidisciplinariedad de esta investigación, patente en cada uno de sus apartados, no podemos obviar en este caso la normativa vigente, pues toda acción pública se inscribe dentro de la misma. Junto a ello, no debemos olvidar que esta política pública tiene un plus de legitimidad en su ejercicio puesto que las CCAA y EELL no realizan una actividad exterior cualquiera, realizan acciones en aras de defender principios y derechos básicos para más de tres mil millones de ciudadanos. Este plus, alejado de la normativa y la legislación, merece ser resaltado pues la legitimidad como concepto no se establece únicamente por la vía legal. Es de destacar, sin embargo, los trabajos que basándose en normativa vigente tratan de hallar un fundamento jurídico

suficiente para esta práctica cotidiana; así, por ejemplo, el trabajo de García i Maties (2004) basado en los principios generales del derecho, el preámbulo de nuestra Norma Fundamental, el artículo 2, 9 o 10, y que mencionaremos a lo largo de estas líneas.

Tal y como hemos mencionado, las obras sobre esta temática son varias, la mayoría de ellas centradas en la acción exterior de las CCAA<sup>124</sup>. No debemos olvidar que nuestra actual estructura territorial se basa en las mismas, y nuestro Estado se define como “el Estado de las Autonomías”, siendo el poder local, tal y como se ha mencionado en el capítulo 4, un ente “menor” en la configuración del sistema político. Si bien consideramos que abierta la puerta a la acción de los entes autonómicos no parece existir ningún argumento jurídico o político que, en principio, la cierre a los gobiernos locales.

Por las razones aludidas anteriormente, dedicaremos las primeras líneas de este apartado a centrar el tema en los gobiernos subestatales, en general, para posteriormente circunscribirnos al ámbito municipal.

Vamos a partir para este estudio, ya que la doctrina y jurisprudencias así lo han hecho, de la delimitación del concepto de Relaciones Internacionales, aunque como veremos a lo largo de esta disertación, no compartimos que la mencionada acción pública sea plenamente encajable dentro de este término o para ser más técnicos, no se encuadra en un concepto expansivo de las Relaciones Internacionales.

Nuestra intención no es plantear de manera genérica cuáles son los límites de la acción exterior de los entes subnacionales sino, específicamente, dejar establecida la competencia que poseen los mismos de realizar cooperación con instancias de otros Estados. Ya que ello nos permitirá dar entidad a la cooperación descentralizada.

---

<sup>124</sup> Por ejemplo y sin ánimo de exhaustividad: Keating y Aldecoa, 2000, Pérez Tremps, 1998 o Conde Martínez, 2000.

El interrogante respecto a esta cuestión surge de la observada tendencia por parte de entidades políticas subestatales a ser reconocidas y poseer mayores niveles competenciales. Dentro de esta realidad, por tanto, no es de extrañar que las regiones, estados federales o provincias apuesten decididamente por participar en relaciones que van más allá de los límites del Estado-nación en el que se insertan. España no es una excepción, aunque en nuestro caso el nivel de conflictividad sea todavía importante, en gran medida por las dudas de un modelo de Estado todavía indefinido, que se mueve entre el federalismo y la descentralización administrativa.

La cuestión, por tanto, sería estudiar si la cooperación al desarrollo es una materia encajable dentro de la política exterior, de las RRII o bien una política pública que aunque trate aspectos relacionados con las acciones desplegadas fuera de nuestras fronteras tiene otros rasgos distintivos.

Lo principal, a este respecto, es una delimitación conceptual clara. La cuestión a determinar no es baladí. No existen estudios sobre el posicionamiento respecto a la política de cooperación al desarrollo, tal vez por la juventud de la que goza dicha actividad pública, tal vez porque en general se considera que está mal ahondar en exceso en un mundillo “que se nos vende solidario”. Sea por la cuestión que sea, la realidad es que únicamente los políticos de primera línea y los legisladores apuestan de manera decidida por incluir la cooperación al desarrollo como parte indisoluble de la política exterior española<sup>125</sup>. Ello conlleva graves y serias limitaciones para dicha política pero dado que se parte de la misma, no podemos sino detenernos aunque sea brevemente en el análisis de lo que ello supone, en la delimitación formal de la política exterior como objeto de estudio. Sin embargo, nuestro posicionamiento, tal y como se expondrá en las siguientes líneas, será contrario a tal parecer por cuanto creemos que la cercenación que sufre la AOD al calificarla como política exterior<sup>126</sup>, realmente deja sin contenido la base y esencia de la misma, al

---

<sup>125</sup> La nueva nomenclatura del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación así nos lo demuestra.

<sup>126</sup> Para un análisis más detallado sobre la política exterior y su imbricación en la Ciencia Política y de la Administración, puede leerse Blázquez Vilaplana, B. (2002).



hacerse depender la cooperación de intereses ajenos a los de solidaridad o filantropía (Hidalgo, 1999).

En este sentido, nuestra normativa vigente establece claramente y sin equívocos que la cooperación al desarrollo se inserta dentro de dicha área. Así, la Ley de cooperación establece a lo largo de su articulado:

- Artículo 3. *Objetivos. La política de cooperación internacional para el desarrollo es parte de la acción exterior del Estado y se basa en el principio de unidad de acción del Estado en el exterior.*
- Artículo 5. *Prioridades. La definición de estas prioridades, que serán establecidas periódicamente en los sucesivos Planes Directores cuatrienales a que se refiere el artículo 8, responderá a los objetivos de la política exterior del Estado...*

En el vigente Plan Director 2005/2008, aparecen ocho referencias en las que se equipara a todos los efectos la política exterior y la de cooperación. Más claro aún es el PD 2001/2004: “...*la política española de cooperación al desarrollo forma parte de la política exterior y responde a sus mismas directrices*”

A este respecto sí partimos de dicha consideración, nuestra Norma Fundamental es clara, puesto que en su artículo 97 CE establece que: “*El gobierno dirige la política interior y exterior del Estado...*”

Desde esta perspectiva, B. Hidalgo (1999: 70) señala que “... *la aplicación lógica del carácter de política exterior a la cooperación para el desarrollo ilegalizaría la que vienen realizando las Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios ... También convertiría a las organizaciones no gubernamentales, en la medida que se benefician de subvenciones o exenciones fiscales, en instrumentos de la política exterior estatal*”. Como reforzamiento de este argumento, la STC 165/ 1994 establece que las CCAA pueden actuar fuera de sus límites geográficos cuando lleven a cabo labores relacionadas con sus

competencias, y, en este sentido, la política exterior, por lo ya mencionado, no es una de esas competencias. Además, en determinados artículos, la Ley de Cooperación utiliza el término “acción exterior” en lugar de “política exterior”, lo que provoca aún mayor confusión a estos planteamientos.

Por todo lo referido, nuestro parecer es que considerar la cooperación al desarrollo como parte de la política exterior del Estado puede limitar a la primera. Esta limitación se produce por varios caminos; en primer lugar, utiliza un término simplista y desfasado de cooperación al desarrollo, entendiendo ésta como aportaciones de un Estado a otro de carácter económico y en la que la reciprocidad es mínima pues lo que prima son los intereses nacionales del donante. Por otra parte, cercena la cooperación al desarrollo de nuestro país pues no incluiría en ningún caso la cooperación realizada desde instituciones o entidades distintas al Estado central, lo cual, como se ha demostrado, es hoy en día una realidad. Más acertado sería, en primer lugar, utilizar el término de acción exterior (Conde Martínez, 2000), pero éste también se vería acotado a los intereses de política o acción exterior que surgen de las necesidades e intereses del Estado donante y la cooperación al desarrollo tiene unas expectativas a cubrir que van más allá de la mejora de la balanza comercial del donante o de la expansión de su industria en el exterior.

Al margen de esta cuestión, lo que es incuestionable es que aunque *de facto* se permite que los entes subestatales lleven a cabo determinadas acciones con proyección exterior, como las de cooperación internacional al desarrollo, ello no ha supuesto el que *de iure* haya sido posible. A la problemática jurídica se ha unido la negativa por parte de las instancias gubernamentales, en un primer momento, de permitir que cualquier otro agente interviniese en este campo. Porque la diversa normativa la ha subsumido en la política exterior, tal y como ya hemos mencionado, y en segundo lugar, porque al ejecutarse la mayoría de sus instrumentos fuera de las fronteras del Estado-Nación, se equipara con las Relaciones Internacionales.

Si entramos de lleno en el análisis de la correspondencia que se produce entre RRll y cooperación al desarrollo, lo primero que debemos destacar es que las

RRII, al menos, según el tenor literal de la Constitución son monopolio del ente estatal.

Art. 149.1.3 CE:

*“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... Relaciones Internacionales”.*

Partiendo de este articulado, García i Maties (2004) considera que la tónica del mismo es la ambigüedad pues se deja sin precisar qué se entiende por Relaciones Internacionales. Por una parte, hay una serie de materias que pueden tener una importante dimensión exterior y quedan al margen (cultura, comercio, pesca...), y, por otra, no todas las actuaciones exteriores que implican las RRII aparecen en el mencionado articulado sino en otros preceptos (nacionalidad, extranjería, derecho de asilo...). Todo esto debe verse completado con el hecho de que no parece posible que las materias de competencia de los poderes locales y de las comunidades autónomas puedan restringirse a la esfera interior. Podemos decir que las actuaciones exteriores con *“contenido técnico deben situarse en el título competencial correspondiente a su materia, reservándose las Relaciones Internacionales para las que tienen un carácter más genérico, abstracto y discrecional”* (Pérez Tremps, 1998: 122).

A la vista del texto constitucional podemos establecer que el acto típico de la categoría formal de las Relaciones Internacionales es el Tratado Internacional, como instrumento que regula las relaciones políticas entre los Estados, y se tramitan, aprueban y promulgan por los respectivos órganos competentes, según se regula en el texto constitucional. Desde esta perspectiva, por tanto, es un ámbito reservado al juego del Parlamento y el Gobierno central<sup>127</sup>. La

---

<sup>127</sup> Art. 63.2 CE: *“Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de Tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes”*

Art. 94.1 CE: *“La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos: a) Tratados de carácter político; b) Tratados o convenios de carácter militar; c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I; d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones*

legitimación que tratamos de deducir no es la que se corresponde con la fase de ejecución de lo acordado en Tratados suscritos por el Estado, sino y asimismo la de concluir acuerdos directamente entre los municipios o entes autonómicos, sin la previa existencia del poder central. La atribución que se efectúa en el mencionado precepto 149 CE lleva a deducir, tal y como señala González Parada (1993), que los entes subestatales no están legitimados para concertar acuerdos de interés local o regional recíproco con aparatos organizados de otros Estados, en tanto no exista un Tratado interestatal. Sin embargo, esto nos puede llevar a que el Estado al amparo del artículo 149.1.3 CE penetre en las competencias de los entes locales o autonómicos, ya que las actividades y servicios que se ejecutan en estos acuerdos de cooperación pueden hacer referencia a cultura, montes y pastos, cauces... Esta intrusión procede de que las Relaciones Internacionales han sido configuradas como una materia sectorial más y no como un ámbito exterior de otras materias recogidas en los artículos 148 y 149 CE. A la vista del texto constitucional las dudas parecen ser más importantes que las respuestas por lo que tendremos que acudir a otras normas, jurisprudencia y doctrina que puedan ofrecernos soluciones.

A nivel general podemos decir que el Estado no agota toda la acción exterior, aunque sí todas las RRIL (Vilanova, 2001). Y que, al mismo tiempo, no existe una competencia general de actuación exterior de las comunidades autónomas y los gobiernos bcales, sino que siempre serán elementos instrumentales de otras competencias propias que sí tendrán proyección exterior. Es la propia autonomía, a nivel general y abstracto, por tanto, la que permite esa acción exterior de los entes subestatales, sin la cual no sería posible el correcto ejercicio de la misma. Esa actuación, sin embargo, también debe verse constreñida por una serie de límites impuestos por nuestra Norma Fundamental. Y entroncando con lo ya mencionado, los entes subestatales nunca podrán realizar lo que se conoce como política exterior (Blázquez Vilaplana y Ruiz Seisdedos, 2005).

---

*financieras para la Hacienda Pública; e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.”*

A través de una importante y extensa jurisprudencia el Tribunal Constitucional ha tratado de fijar el contenido de este término (RRII), que podemos resumir de la siguiente manera: las comunidades autónomas no podrán realizar actividades que impliquen representación exterior del Estado (*us legitionis*), *treaty making power* (ejercicio de la soberanía) u obligaciones frente a poderes públicos extranjeros (*us contrahendi*) -STC de 8 de marzo de 1993-. Esta misma doctrina creemos que puede ser de aplicación a los municipios.

Así la profesora García (1995), vuelva a incidir en la idea de que no parece posible que todas las materias de competencia de las comunidades autónomas puedan restringirse a la esfera interior

Las CCAA tienen una fuerte proyección hacia el exterior motivada, bien por su cercanía con países con los que mantiene estrechos vínculos (Ej.: Comunidad Autónoma de Andalucía con el Reino de Marruecos), por intereses económicos o comerciales, o bien por la enorme afluencia de ciudadanos de esa región que viven en terceros países (como las comunidades de gallegos en países de América Latina). De esta manera, las competencias de las CCAA pueden tener y de hecho tienen en la práctica un alcance internacional<sup>128</sup>.

La cuestión clave una vez delimitada, al menos vagamente, el tenor del artículo 149.1.3<sup>a</sup> es si la cooperación al desarrollo es competencia exclusiva del Estado.

Esta materia tiene una clara dimensión exterior pues pretende la implementación de políticas que inciden sobre “otros” países, los conocidos como “En Vías de Desarrollo”.

---

<sup>128</sup> Para una información más detallada acerca de los elementos normativos y jurisprudenciales que permiten la realización de actividades de cooperación al desarrollo de las CCAA puede leerse: González Badia-Fraga y Ruiz Seisdedos, 2004.

Pérez Tremps (1998: 283) considera que la cooperación recaerá en las instancias que posean la competencia sobre la materia específica sobre la que verse la acción concreta. Al margen de ello, no existen dificultades para que concurren al ejercicio de la misma distintas instituciones (universidades, sindicatos, ONGDs,...). Sobre la base de que hoy en día todas las autonomías en mayor o menor medida realizan actividades de cooperación podemos extraer las siguientes características de dicha actuación:

- *“Dan fundamento jurídico a su actuación regulando la misma.*
- *Existen leyes de presupuestos que recogen expresamente partidas destinadas a tal fin.*
- *La labor se realiza desde la propia Comunidad Autónoma o desde ONGDs u otras asociaciones.*
- *El ejecutivo es quien determina las prioridades materiales y geográficas. Dentro del gobierno autonómico nada impide que cada consejería desarrolle actuaciones en el ámbito de sus competencias.*
- *Existen órganos colegiados que asesoran al ejecutivo, que suelen recibir el nombre de Consejo de Cooperación.*
- *Suelen ponerse en práctica técnicas convencionales de colaboración interadministrativa”.*

Aunque estamos de acuerdo en lo manifestado por Pérez Tremps, aun antes de la publicación de la Ley de cooperación, no podemos hacer lo mismo, cuando afirma que *“La cooperación al desarrollo tiene una dimensión política y como tal debe incluirse dentro de la política exterior española y comunitaria, y, por lo tanto, debe ser un límite a la actuación de las Comunidades Autónomas en este ámbito”* (Pérez Tremps, 1998: 285). Y ello por las razones apuntadas anteriormente.

El eje alrededor del cual se articulan los límites de las comunidades autónomas y los entes locales, a la vista de lo subrayado en estas líneas, en el ámbito de las Relaciones Internacionales son la responsabilidad internacional y la política exterior. La primera como un principio que debe respetarse por todas las

instancias gubernamentales de cualquier nivel y la segunda como obstáculo claro a la actuación de los entes subestatales.

Aunque la acción exterior de las comunidades está más o menos aceptada y extendida, en el ámbito local la cuestión no es tan pacífica.

En concreto, y refiriéndonos a los títulos jurídicos que legitiman la actuación de los gobiernos locales en materia de cooperación al desarrollo, éstos tienen una larga tradición a la hora de celebrar actos declarativos de reconocimiento recíproco y de amistad con otros entes locales, lo que se conoce como hermanamiento (González Parada, 1993) y que, tal y como señalaremos, es una de las figuras centrales de la cooperación descentralizada directa. Sobre la legalidad de la participación de las corporaciones locales en el ámbito específico de la cooperación al desarrollo se ha escrito algo más que sobre las comunidades autónomas y ello por dos razones. La primera, es que los que mayor interés han puesto por dar a conocer el fenómeno de la cooperación descentralizada han sido actores vinculados a los municipios y ayuntamientos que han visto en la cooperación autonómica una copia de la estatal y que apuestan por un modelo distinto. La segunda razón, es que la cooperación autonómica sí reivindica mayores competencias en el ámbito de las Relaciones Internacionales no lo hace centrado en aspectos como la cooperación si no en reivindicar mayores cuotas de soberanía, lo cual sobrepasa el punto de partida de esta investigación que es la ayuda al Tercer Mundo de los entes subestatales por considerar, la sociedad civil, ésta como imperativo ético. La capacidad de los entes locales para llevar a cabo acuerdos con otras instancias municipales en materia de cooperación al desarrollo se puede basar en los artículos 137 y 140 de la Constitución española que proclaman y garantizan la autonomía local y la personalidad jurídica plena de la que gozan.

Junto a este articulado, determinados autores haciendo un ejercicio cercano a la “ingeniería jurídica” buscan en el Preámbulo de la CE, en los Principios Generales del Derecho o en los artículos del Título I, una base jurídica a la

acción de los municipios españoles. Para ello estudian los principios de justicia, libertad, dignidad de la persona, paz social, utilizando como criterio interpretativo la Declaración Universal de Derechos Humanos (según el artículo 10.2 CE), entre otros<sup>129</sup>.

Al margen de dichos títulos competenciales la delimitación de cuáles son los intereses propios de los municipios es obra de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBR) de 1985. En su artículo 2.1 determina que *“cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses... principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”* y en el art. 25: *“... el municipio... puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”*. Pero el Preámbulo de la misma norma legal reconoce que unos de los problemas es la delimitación de dichas competencias porque *“...son raras las materias en la que no exista interés local en juego...”*. Toda esta normativa se ve completada con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que en la Sentencia de 28 de julio de 1982 viene a establecer que la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen<sup>130</sup>.

En esta misma línea de garantizar que la autonomía local debe convertirse en un autentico poder efectivo de autogobierno se sitúa la Carta Europea de la Autonomía Local, ratificada por España el 20 de febrero de 1988, y, por tanto, ordenamiento jurídico vigente en nuestro Estado. En el artículo 10 de este documento se establece que:

*“Las entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras entidades locales para la realización de tareas de interés común... Las*

---

<sup>129</sup> Por ejemplo, García y Maties (2004) y González Parada (1993).

<sup>130</sup> Lo mismo viene a establecer la Carta Europea de la Autonomía Local (artículos 3 y 4).



*entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la Ley, cooperar con las entidades de los otros Estados”.*

Este artículo determina, por tanto, la capacidad municipal para establecer, no sólo relaciones transnacionales bilaterales de cooperación, sino también la posibilidad de pertenecer a organizaciones asociativas transnacionales con los mismos fines, es decir, la persecución de intereses comunes<sup>131</sup>.

De esta manera hemos podido afirmar la existencia de un interés de la comunidad local en la política de cooperación internacional al desarrollo, pero lo verdaderamente relevante no resulta ser la afirmación de la misma, sino como en el caso de las Comunidades Autónomas los límites de esta acción exterior de las EELL.

La jurisprudencia nos marca una guía útil para dilucidar las ambigüedades dejadas por el texto constitucional y la normativa vigente; y a este respecto tiene mayor validez que la doctrina académica. Una de las primeras sentencias que afectan a la acción exterior de los entes locales es la STS de 10 de noviembre de 1988 que declara la nulidad de un acuerdo de hermanamiento llevado a efecto entre un municipio canario y la República Árabe Saharaui Democrática<sup>132</sup>. Sin embargo, dicha impugnación no se llevó a cabo por el acto municipal de hermanamiento, en sí, si no porque el acuerdo llevaba implícito el reconocimiento de dicha República y de sus autoridades, sin que el Gobierno español hubiera reconocido la existencia de dicho Estado. En la STS de 13 de julio de 1989, el alto tribunal reconoce que *“...un acto de hermanamiento no se puede valorar como una interferencia en las relaciones internacionales entre Estados, cuando no se ha acreditado que se produzca esa intromisión y cuando si consta que es una mera relación entre dos municipios”*. Así pues establece que hasta que no se demuestre que un acto municipal se intromete o

---

<sup>131</sup> Podemos citar la IULA (Internacional Union of Local Autorithies), el Consorcio europeo de ciudades y desarrollo, la UCCI (Unión de capitales de ciudades iberoamericanas) o la UIM (Unión iberoamericana de municipalistas).

<sup>132</sup> Dicho acuerdo fue impugnado en virtud del Art.66 LRBRL, que regula el procedimiento especial de impugnación, sin previo requerimiento, de los actos y acuerdos locales que menoscaban competencias del Estado.

influye en las relaciones exteriores del Estado español, ese acto se entenderá que es válido.

La STC 165/94, como se ha mencionado, es la sentencia fundamental en lo que ha delimitación del alcance de la acción exterior de los agentes descentralizados del Estado, aunque viene referida a las CCAA y en relación con el art.149.1.3.CE. El TC establece que el objeto de la exclusividad al que se refiere el mencionado artículo son las relaciones de España con otros Estados independientes regidos por el derecho internacional general y “*por los tratados y convenios en vigor para España*”. Según esta sentencia, las CCAA podrán desarrollar aquellas obligaciones que no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros (*ius contrahendi*), no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales, ni signifiquen la representación exterior del Estado. Nótese que el Alto Tribunal establece que las CCAA pueden realizar acciones que no incidan en la política exterior del Estado, es decir, que no sean política exterior, lo cual avala nuestra tesis de que la cooperación al desarrollo está plenamente legitimada y legalizada porque no es política exterior. Con esta doctrina el TC establece, asimismo, el núcleo duro de las denominadas Relaciones Internacionales. Sin embargo, no se establece una relación de esas actividades de alcance internacional, algo que si ha realizado parte de la doctrina que viene a distinguir las siguientes: actividades que constituyen la proyección internacional de competencias autonómicas, los acuerdos políticos que no crean obligaciones regidas por el derecho internacional y los acuerdos internacionales. (González Badia-Fraga, y Ruiz Seisdedos, 2004).

La culminación de este marco de acción de las EELL viene dado por el Art.20 de la Ley de Cooperación al Desarrollo que establece el marco y los criterios de acción para la realización de la misma.

*“Cooperación para el desarrollo de las Comunidades Autónomas y Entidades locales.*

*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.a del capítulo I 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”.*

Analizando el tenor de este artículo, podemos destacar varias cuestiones. En primer lugar, se inserta dentro del capítulo III: Órganos competentes en la formulación y ejecución de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Y no sabemos hasta que punto considerar a las AAPP autonómica y local como órganos. Por otra parte, en el párrafo primero utiliza el término “se inspiran”, por lo tanto, no dice que deba seguirse o someterse, es decir, no es un término imperativo, por lo que se permite gran discrecionalidad en el actuar municipal y, por ende, autonómico.

Igualmente, el segundo párrafo, no parece establecer graves limitaciones más allá de las obvias del principio de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad. Y es obvio que solo hay responsabilidad si hay decisión. En cuanto al tenor de “*respetar las líneas generales... del Congreso de los Diputados... y el principio de colaboración entre AAPP...*”, se trata de una remisión muy genérica, y, por tanto, se entiende que ello será así en todo caso en cuanto a las referencias que se contengan en los Planes Directores a la administración local (García i Maties, 2004: 68). A este respecto, el Plan Director 2005-2008 sólo hace limitadas referencias a dicha administración, casi todas ellas en conexión con las ideas de concertación, búsqueda de una mayor coherencia de las políticas, coordinación de esfuerzos, etcétera. Sin embargo,

la importancia de lo local, en el PD es destacada pues aparecen 94 referencias y cerca del 80% versan sobre el ámbito local en los PVD. Junto a ello, el documento de planificación cuatrienal destaca que *“...es muy importante la configuración de la política de cooperación para el desarrollo como una política de Estado en la que, con el máximo respeto a la autonomía, pluralidad y particularidades de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales...”* (Plan Director 2005-2008: 151).

Además la normativa es reiterativa cuando establece el principio de colaboración, puesto que se encuentra ya recogido en el art. 55 LRBRL: *“Estado, CCAA y EELL deberán en sus relaciones recíprocas, respetar el ejercicio por las otras de sus competencias, ponderar en la actuación de las competencias propias la totalidad de los intereses implicados, facilitar información a otras AAPP sobre su gestión, y prestarles su cooperación...”*

El artículo 4, por su parte, también viene a establecer una norma de aplicación general: *“Principio de coherencia. Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo”*. En este sentido, sin embargo, no debemos olvidar que aunque se deben seguir los principios, objetivos y prioridades, éstos se formulan de una manera tan amplia que casi todo tiene cabida dentro de los mismos. Por lo que los municipios pueden diseñar su política municipal de cooperación sin apenas condicionantes, tal y como de hecho lo hacen, y resaltaremos en los siguientes capítulos. En resumen, los municipios gozan en el ámbito objeto de estudio de amplias facultades y competencias que en ningún momento lo condicionan o subordinan.

En este sentido, la Ley de Cooperación dictada en el marco del Estado no parece pretender realizar un ejercicio de distribución competencial. La causa principal de la configuración de este articulado podemos encontrarla en la situación política que vivía en esos momentos nuestro país; con un gobierno del Partido Popular necesitado de apoyos políticos de los nacionalistas vascos

y catalanes que debieron condicionar la redacción para que quedase claro que la normativa no les iba a afectar a las actividades que realizasen sus comunidades y gobiernos locales (Nieto Pereira, 1999).

En cuanto a la cooperación de los entes locales, también puede existir alguna legislación autonómica, que de alguna manera regule o establezcan aspectos referidos a la misma, sin embargo, en ese caso entraríamos en otro conflicto sobre la base de determinar en base a qué título competencial las CCAA realizan dicha normativa. Sin embargo, las leyes autonómicas existentes han sido muy respetuosas con la autonomía de sus entidades locales<sup>133</sup>.

Lo que sí parece fundamental es la colaboración interadministrativa basándose en el principio de cooperación y en el criterio de maximizar los rendimientos de esta política. En este sentido, tal prioridad es ineludible y fruto de esa necesidad de coordinación es la creación de la Comisión Interterritorial que surge de lo establecido en la Ley 23/1998<sup>134</sup>.

En este marco jurídico-político, queremos acabar con las palabras de González Parada, para quién, simplemente el hecho de que la ley no utilice el término cooperación descentralizada es una argucia del Estado para quitarle importancia a este tipo de cooperación. Considera que este reconocimiento es muy parcial puesto que ni siquiera se introduce en la normativa el término de cooperación descentralizada sino el de Cooperación desde los entes locales y autonómicos, lo cual “... es un reflejo anecdótico de la despreocupación de los responsables municipales por la defensa de una "denominación de origen", que debería representar más de lo que hoy políticamente representa...” (1999: 15).

---

<sup>133</sup> Para más información, véase el capítulo 5 de esta investigación.

<sup>134</sup> La Comisión Interterritorial ha sido creada por la Ley 23/1998 como respuesta a la creciente incorporación de entidades subestatales a la cooperación al desarrollo y ante la necesidad de coordinación entre todas estas instancias. Este organismo pretende configurarse como mecanismo de coordinación y soporte legitimador de las actuaciones de los entes territoriales, de manera que los problemas operativos de la cooperación descentralizada puedan ser discutidos y analizados por todas las partes implicadas. El objetivo básico, por lo tanto, sería la institucionalización del intercambio de información, algo que con anterioridad solo se daba únicamente de modo informal con los inconvenientes que ello conllevaba. Al mismo tiempo, esta comisión supone el reconocimiento del Estado a este nuevo tipo de cooperación, superando el cuestionamiento que en los años iniciales se dio sobre la misma. Para más información, véase la información contenida en el Capítulo 3 de esta investigación.

En esta misma línea, Gómez Gil considera que *“...al margen de considerar que se echa de menos un carácter más acentuado de la COD en el artículo 20... Ayuntamientos y Comunidades Autónomas,... aparecen así relegadas a un papel de segundones, simples peones al servicio de los intereses de un Estado cuya política de cooperación puede ir en dirección completamente opuesta... se echa de menos un reconocimiento más expreso del importante papel de la Cooperación descentralizada, verdadero motor de la cooperación española, así como un margen de actuación mayor para esta importante parte de la Cooperación Pública”* (Gómez Gil, 1999: 58).

Por lo tanto, lo fundamental en todo este entramado es que la culminación del marco jurídico de acción de las CCAA y los EELL en materia de cooperación al desarrollo ha venido dada por el artículo 20.2 de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo (Ley 23/98), en el que se fija un marco común de actuación en la acción exterior de cooperación al desarrollo, donde se reconoce el papel de las CCAA y de los EELL en esta materia, así como su sujeción a este marco general, todo ello como fundamento del principio de unidad en la acción exterior del Estado. Esto se ha visto completado con la asunción en los nuevos Estatutos de autonomía de la competencia de cooperación al desarrollo<sup>135</sup>, o el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local que en su artículo 44 reconoce la competencia de los gobiernos locales en dicha materia. Se establece la necesidad de que dicha actuación se someta a una serie de condiciones como el respeto a la política exterior del Estado (lo que niega que la cooperación local sea política exterior), la aplicación del principio de coordinación con el resto de agentes, o la comunicación de toda actividad internacional al Ministerio de Administraciones Públicas y al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. El Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, en este sentido, matiza que *“en especial esta última comunicación no persigue finalidades de control sino de cooperación y de coordinación, con el objetivo de formar bases de datos públicas sobre la actividad internacional de las entidades locales, al servicio y a disposición de todas las entidades territoriales, que permitan orientar la política y la acción del*

---

<sup>135</sup> El Estatuto Andaluz reconoce la competencia del gobierno autonómico en materia de ayuda al desarrollo en sus artículos 217 a 219.

*Estado y de las demás entidades territoriales en este ámbito de creciente importancia. No puede sostenerse la actual situación de carencia de un instrumento que permita conocer, al menos de forma general, la importante actividad internacional de nuestros gobiernos locales”* (2005: 102). Lo cual supone la plasmación y confirmación al más alto de la política de cooperación al desarrollo descentralizada.

En resumen, y a la vista de lo establecido en este capítulo, una coyuntura y entorno especialmente favorable confluyeron entre 1994 y 1995 para la implantación de manera decisiva de la cooperación internacional en la agenda de los gobiernos locales y autonómicos. La situación que se vivía a nivel internacional, con las crisis humanitarias de Ruanda y la exYugoslavia; la cobertura de las mismas de los medios de comunicación; un movimiento ciudadano que se apoyó en esta coyuntura y se expandió rápidamente entre la población; el papel jugado por los partidos políticos; y una situación interna de desgaste del partido recién elegido en las urnas son algunas de las claves que han sido puesta de manifiesto en estas líneas.

Junto a estas variables, no debemos olvidar otras en las que se ha incidido en capítulos anteriores, como la celebración de elecciones locales en 1995, que permite abrir “ventanas” para las demandas ciudadanas o la estructura territorial de nuestro país que en el intento de atraer mayores competencias por parte de las instancias subestatales ha propiciado y configurado un panorama que permite a este problema entrar en la agenda. 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). El entramado descentralizador deja entrever una arena política más abierta, el espacio autonómico pero especialmente el local es más receptivo ante las demandas que los distintos grupos de presión realizan. Al ser el nivel más cercano 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, es 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, en la que sus conocimientos de gestión municipal es indudablemente una destacada ventaja comparativa. Ésta puede 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.





---

## CAPITULO 5

# Las otras fases de la cooperación descentralizada

---

*“Es tarde  
pero es nuestra hora.*

*Es tarde  
pero es todo el tiempo  
que tenemos a mano  
para hacer el futuro...*

*Es tarde  
pero es madrugada  
si insistimos un poco”*

Pedro Casaldáliga



La configuración de una política multinivel es uno de los rasgos distintivos de los modelos federales. Desde esta perspectiva para que dicha política cumpla sus objetivos el armazón administrativo que participa en el mismo debe estar plenamente coordinado. Ya hemos señalado anteriormente las dificultades con las que nos encontramos por la inestabilidad y poco consenso existente entre las principales fuerzas políticas sobre la estructura territorial de nuestro Estado. Ello conlleva relaciones intergubernamentales conflictivas, especialmente cuando los niveles político-administrativos están liderados por partidos políticos de ideologías distintas.

Sin entrar en el debate político / ideológico sobre la configuración de nuestro territorio y el poder de las diversas entidades que lo conforman (y que ya ha sido analizado en el capítulo 2), no es menos cierto, que la conflictividad señalada es un handicap o, si se prefiere, un elemento que no puede quedar al margen de nuestro análisis. Todo ello considerando, al mismo tiempo, que la conflictividad está presente en toda política pública implementada en un Estado federal, pero que en el nuestro ésta es aún más virulenta, si cabe, por la inexistencia de un modelo consensuado de articulación territorial.

Partiendo de esta realidad, no es sorprendente afirmar que la política objeto de estudio se presente dispersa y escasamente articulada entre los distintos niveles territoriales. La falta de coordinación es un mal grave de la cooperación a todos los niveles, tal y como se puede observar en Ayuso (2000) que en su estudio analiza la problemática de los donantes y receptores, con especial énfasis en España y América Latina, sin extenderse en el objeto de nuestra investigación.

La importancia tanto cuantitativa como cualitativa de la cooperación descentralizada impide en la actualidad que el nivel estatal la obvie, como había ocurrido hasta este momento. Los esfuerzos para la creación de una política multinivel plenamente articulada son cada vez mayores, como iremos detallando, aunque la realidad avanza muy lentamente.

A continuación analizaremos las fases de la política pública propuesta desde la entrada en la agenda de la misma. Es el momento, por tanto, de delimitar si hay diseño de la política pública, quién lo hace y cómo, es decir, estudiar el proceso de toma de decisiones. Posteriormente, observar los recursos de la administración pública destinados a esta acción; la forma o formas de ejecución y gestión de esta acción pública; así como las distintas actividades, acciones y proyectos de evaluación.

### **5.1. 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 actores 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 en 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, 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 moneda corriente que si el ente local en cuestión tiene interés, al cabo de un tiempo este debate vuelva a darse, contando en ese momento con un conocimiento del funcionariado 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) (González Badia-Fraga y Ruiz Seisdedos, 2004).

Junto a lo anterior, en esta política debemos destacar la labor desempeñada por la participación social y la ciudadana (Palacios Córdoba, 2005). Wildavsky, en esta línea, considera el análisis como un “proceso social”, con una clara alusión a la participación ciudadana (Mondragón, 2006). 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 de los ayuntamientos, 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 funcionariado<sup>139</sup> 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 municipales tienden a asumir los postulados de las ONGDs, como claramente se observa en la última parte de nuestra investigación en al que se analizan los casos del ayuntamiento de Jaén, Granada y Córdoba.

---

<sup>139</sup> 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.

Dos son las actividades las que tienen lugar en esta fase, por una parte, la formulación de la decisión, con las anteriores alternativas y selección de una de ellas, 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 Simon a Lindblom). De los cuatro enfoques acerca del control que puede tener el decisor, y observados los elementos y detalles señalados, las teorías de Lindblom sobre el incrementalismo parte de la toma de decisiones como un proceso pragmático, en el que dicho control es escaso (Lindblom, 1991).

Frente a las teorías del decisor racional y con poder sobre su entorno las teorías de Lindblom parecían más cercanas a decisiones y políticas escasamente planificadas. Sin embargo, se realizaron importantes críticas a esa concepción, basadas en la tendencia conservadora, porque la misma llevaría a políticas no innovadoras o en las que se vieran representados únicamente los intereses más poderosos (Aguilar Villanueva, 1996a). Algo a lo que Lindblom intentó responder en posteriores obras y que se suma a las teorías clásicas y a la de March y Olsen del “*Garbage can*”, en la que *“...todas aquellas situaciones en las que existe ambigüedad en la determinación de objetivos de la organización (porque son problemáticos o por la necesidad de consenso entre las partes), en que la tecnología a utilizar no está tampoco clara, y en la que la participación de los actores varía a lo largo del tiempo de su ejecución, la decisión resulta más fruto del encuentro casual debido a factores ambientales o contingentes, entre problemas, soluciones y participantes, que a un plan o estrategia definida.”* (Subirats, 1989). Surge el modelo de exploración combinada, que como su propio nombre indica es la mezcla de las anteriores teorías, considerando que si bien el decisor realiza análisis y estudios del fenómeno planteado, los mismos deben ajustarse a los medios, recursos y apoyos con los que se cuenta (Aguilar Villanueva, 1996a).

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 lejos del modelo de Simon de decisor racional, 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 entre el modelo de exploración combinada y el de garbage can; puesto que en la mayoría de las ocasiones 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, indefinición de problemas y de actores e intereses en el proceso decisonal que van evolucionando en sus posiciones.

Tal y como señala Adelantado, en algunas ocasiones las decisiones en esta fase muestran un carácter “diferencial” e “innovador”. “Diferencial” (Adelantado y otros, 2002) supone, desde esta perspectiva, que las entidades descentralizadas han puesto en acción líneas distintas o pioneras respecto a las desarrolladas por el Estado. En segundo lugar, el carácter “innovador”, lo planteamos con respecto a los antecedentes, que en el caso de ser políticas innovadoras, podemos decir que parten de cero<sup>140</sup>. Normalmente las encontramos en aquellas políticas que se están desarrollando en lo que se llaman “áreas emergentes de políticas públicas” (Mondragón, 2006). En este sentido, la política de cooperación al desarrollo descentralizada podría configurarse como diferencial e innovadora por cuanto que, como hemos dicho en varias ocasiones a lo largo de esta investigación, se parte de unos planteamientos diferentes a la cooperación entre gobiernos, poniendo especial énfasis en el fortalecimiento municipal, las relaciones con la sociedad civil y su empoderamiento<sup>141</sup>, entre otras cuestiones. Sin embargo, lo cierto es que apareciendo como tal se ha ido diluyendo, en la mayoría de las ocasiones, en

---

<sup>140</sup> Baena del Alcázar utiliza el término “innovación” y realiza una tipología de políticas por dicho carácter: miméticas, típicas e incrementalistas.

<sup>141</sup> Aunque la traducción de “*empowerment*” como empoderamiento no es aceptada en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, si aparece en el Diccionario Panhispánico de Dudas como “*Calco del inglés to empower, que se emplea en textos de sociología política con el sentido de ‘conceder poder [a un colectivo desfavorecido socioeconómicamente] para que, mediante su autogestión, mejore sus condiciones de vida’*”, es decir, quiere decir potenciación o fortalecimiento y supone la delegación de poder y autoridad a los subordinados y de conferirles el sentimiento de que son dueños de su propio trabajo (www.rae.es).



una política rutinaria que viene a caer en todas las deficiencias “ya clásicas” de los donantes, es decir, proyectos con escasa implicación de los beneficiarios, insuficiente planificación, cortoplacistas, etc.

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 locales. En la actualidad cada gobierno subnacional realiza su propia política diferenciada, pero lo que debemos hacer es *“dejar al margen su diversidad, aunque ésta sea el corazón del mismo”* (Stewart, 1983).

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 denomina “modelo centripeto”, con unos entes locales y autonómicos con interés real en elaborar una política diferente y con la búsqueda de unos objetivos delimitados, mientras que 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 pues tienden a alejarse de los planteamientos iniciales de este enfoque de la cooperación, tal y como ahondaremos en las siguientes líneas. Por otra parte, se da un excesivo protagonismo institucional, en función del deseo de determinadas instancias gubernamentales por incrementar políticamente su prestigio y maximizar económicamente su imagen. 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. De esta manera y con el paso de los años, la realidad es la existencia de municipios con unas líneas de actuación, unos objetivos y unos

instrumentos cada vez más desarrollados y otros en los que raramente se va más allá de la subvenciones a ONGDs. Estos últimos se caracterizan por poseer un escaso nivel de implicación real de la institución local 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 que incluyan 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. En este sentido, los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) le prestan una mayor atención, aunque ello también se debe a que la recopilación de esos datos es más sencilla. Nos interesan las CCAA, en la medida en que mantienen relaciones con los entes locales de su territorio y ello puede modificar o influir en la acción de los mismos. En último lugar, nos centraremos en las relaciones multinivel que se dan en esta acción pública.

### 5.1.1. Los actores gubernamentales

#### - Las Comunidades Autónomas

Aunque nuestro interés es la política de los gobiernos locales, no podemos obviar el entramado político-administrativo existente por encima de los mismos. En este sentido, una vez promulgada la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, algunas CCAA 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 10: Leyes autonómicas de cooperación al desarrollo**

Andalucía: Ley 14/2003 <sup>142</sup>
Aragón: Ley 10/2000
Baleares: Ley 9/2005
Castilla la Mancha: Ley 3/2003
Cataluña: Ley 26/2001
Extremadura: Ley 1/2003
Galicia: Ley 3/2003
La Rioja: Ley 4/2002

---

<sup>142</sup> Dicha ley será analizada con profundidad en el capítulo 6 de esta investigación.

Madrid: Ley 13/1999
---------------------

Navarra: 5/2001
-----------------

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 23/98<sup>143</sup>, aunque la laxitud del mencionado artículo les deja en realidad un amplio margen de decisión, tal y como ya se mencionó en el capítulo 3.

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

---

<sup>143</sup> 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 I 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 CCAA y EELL, a seguir los principios, objetivos y prioridades, establecidas en dicha Ley, de acuerdo con el principio de unidad exterior.

Consejería competente en esta materia y previo dictamen de los Consejos Autonómicos de Cooperación.

La organización que poseen las regiones se puede resumir en 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 Autónoma<sup>144</sup>.

#### - **Los Entes Locales**

En el ámbito municipal, estas cuestiones no son comparables. La diferencia del papel que los gobiernos locales juegan en el entramado territorial de nuestro país, y que ya ha sido reiteradamente puesto de manifiesto a lo largo de esta investigación, 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 de manera primaria, 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

---

<sup>144</sup> Los recursos organizacionales de las CCAA serán analizados en las siguientes líneas de este capítulo.

un terreno novedoso y que no dudan en reunirse con las ONGDs de su localidad para ir afrontando los retos del desarrollo en y desde su municipio<sup>145</sup>. 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 bcal 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 (son 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.

Ya hemos visto como de la interrelación dada entre diversas variables, heterogéneas y diversas en cada uno de los municipios, no solamente se ha introducido el tema en la agenda, sino que existe, en bastante ocasiones una estructura organizativa importante entorno al área de cooperación al desarrollo: 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 imbuye 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 que a nivel estatal; aunque dicha afirmación debe atemperarse con el hecho de que las relaciones, en algunas ocasiones, entre actores gubernamentales y no gubernamentales se encuentran viciadas por

---

<sup>145</sup> 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.

otras razones<sup>146</sup>. 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 influencias<sup>147</sup>. 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 entorno a las decisiones del mismo. Estas decisiones son 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 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)<sup>148</sup>. 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. En dichas ocasiones, por lo tanto, son las propias ONGDs incluidas dentro de los Consejos de cooperación las que establecen las bases de las convocatorias de subvenciones, que son al fin y al cabo la plasmación de la política, pues en ellas se establecen prioridades geográficas y sectoriales, objetivos, principios, controles, etc. El que las ONGDs colaboren en el diseño de la política es positivo, pues los políticos se apoyan en

---

<sup>146</sup> El desencuentro que se dio en 1995 entre el gobierno central y la Coordinadora estatal de ONGDs ya fue estudiado en el Capítulo 3.

<sup>147</sup> 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, veasé: Corzo Fernández, S. (2002).

<sup>148</sup> 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.

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). Desde la perspectiva de Corzo, S. (2002), el clientelismo no debe confundirse con las prácticas de corrupción y no es siempre negativo, pues acerca la toma de decisiones al ciudadano, creando puentes entre el Estado y la sociedad civil, *“... en este sentido, el reconocimiento de las relaciones de clientela política, como forma de participación, conllevan la concesión al ciudadano de un margen más amplio para incidir en la toma de decisión, que la simple participación electoral”*. Junto a la participación, *“El hecho de estar asociados para relacionarse con la autoridad, fomenta la acción colectiva, porque aunque se benefician individualmente de la relación, comparten su situación con otros individuos, es decir, ya no están aislados. Sin embargo, existe el riesgo de que la acción colectiva de esos clientes, relacionados entre sí por su asociación, pueda llegar a transformarse ante el temor o miedo a perder los servicios públicos conseguidos. Esto impide la movilización del grupo ante nuevas circunstancias o necesidades... Además, esto puede incidir sobre la elaboración e implementación de las políticas (Roniger, 1994: 208) ya que al tratar de dar respuesta, por parte de la autoridad, a las demandas que presentan colectivos clientes, el resto se ve en una situación de desventaja y desigualdad”*. En el caso ante el que nos encontramos, sin embargo, al estar la mayoría de las ONGDs representadas a través de las coordinadoras provinciales, la situación de desventaja no se daría. Es extraño el caso de organizaciones que se desvinculen de esta forma de representación a nivel provincial o municipal; ejemplo que si se dan a nivel estatal<sup>149</sup>.

En este sentido, las consecuencias del clientelismo dependerán de si el intercambio se considera un medio o un fin, del grado y tipo de coacción que ejerza la autoridad y del grado de movilización y aceptación del individuo o del

---

<sup>149</sup> Las polémicas a nivel estatal han sido publicitadas en los medios de comunicación ampliamente; cuestiones como el caso Fortuna, el código deontológico de imágenes o la desunión tras la polémica en cuanto a la conformación del Consejo de cooperación (desarrollada en el capítulo 3). Para una información más amplia, léase: ROMERO, M. (2004) o FUEYO GUTIERREZ, A. (2002).



grupo que establezca el vínculo. En el caso propuesto, no se trata de sustituir los canales legítimos ni se observa que ciertos colectivos queden en una manifiesta desigualdad de oportunidades, puesto que todos ellos, o la inmensa mayoría, se encuentran dentro de las Coordinadoras. La cuestión cambiaría si determinadas ONGDs que quisieran acceder a los recursos, no formaran parte de las coordinadoras provinciales. Es lo que ocurre a nivel español en el que la CONGDE no representa a un destacado número de organizaciones que, bien han decidido abandonarla por desacuerdos internos o no han formado parte de las mismas. Sin embargo, el supuesto concreto en el que nos encontramos difiere de esas coordinadas puesto que desde la perspectiva municipal, las relaciones que se dan sirven para intercambiar necesidades concretas y, por tanto, amortigua las carencias del sistema y responde a sus propias deficiencias (Corzo, S. 2002). Por otra parte, en el Consejo Municipal a veces las ONGDs no se sienten con libertad para expresar su desacuerdo con ciertas decisiones municipales, puesto que al fin y al cabo “es la mano que les da de comer”. Si ello, realmente sucede así, nos encontraríamos, entonces, con prácticas cercanas al caciquismo. Debido a la variedad de prácticas que pueden darse tanto en el tiempo como en el espacio respecto al Consejo Municipal, creemos que las mismas deberían ser objeto de un análisis más sistemático a través de estudios de caso específicos y que proponemos en esta investigación como una de las posibles vías de ampliación de esta tesis doctoral.

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.

La burocracia ha llevado a cabo una actividad muy destacada en esta acción pública. Por una parte, el papel jugado por el nivel más bajo de la ejecución, con unos intereses y lógicas de acción propia. 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 este sentido, Baena del Alcázar (2000: 258) considera que en ocasiones se puede producir una autentica 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 problemática 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 conveniente.

Ya hemos mencionado la importancia de la cooperación descentralizada como manera de entender la ayuda de manera diferente, pero es el ámbito local el que extrae todas las virtualidades de esta cuestión. La mayor riqueza que pueden aportar los entes locales en el ámbito de la cooperación al desarrollo proviene de la facilidad con que se implican directamente en las tareas de ayuda al desarrollo y la influencia que en este ámbito pueden ejercer sobre su población en el área de la sensibilización de la misma. Esta facilidad de implicación es de los funcionarios y de la ciudadanía en general. En este sentido, no debemos olvidar que desde el municipio se puede realizar la mayor acción de cooperación al desarrollo en los países del Norte: la información,

formación y concienciación. Esa sensibilización es necesaria para acabar con la denominada “fatiga del donante” o “fatiga de la cooperación”<sup>150</sup>, que es fruto de una concepción equivocada del desarrollo; pretender que la escasa AOD destinada a los países pobres acabe con su situación de dependencia es ilusorio, especialmente cuando las cifras de la AOD se disfrazan con cálculos dobles de las mismas partidas, introduciendo partidas que escasamente repercuten en el desarrollo de las comunidades o destinando dinero a múltiples y fragmentarios proyectos con escasa viabilidad futura o cuando la coherencia entre políticas es nula<sup>151</sup>. La situación de subdesarrollo sólo es posible revertirla con un cambio más profundo y éste debe empezar en las mentalidades de los ciudadanos del Norte. Desde este punto de vista, la sensibilización y educación para el desarrollo debe primar en las estrategias de la cooperación y en esta perspectiva es donde la COD se muestra especialmente interesante pues puede desplegar mejor sus virtualidades. Son las instituciones más cercanas al ciudadano las que mejor pueden impulsar acciones de formación. Para esa labor de información nada más adecuado que una ciudadanía más activa, vivaz e implicada lo que hace su municipio y en cómo lo hace. Para ello lo más adecuado son los distintos cauces creados para hacer realidad la participación ciudadana en el ámbito local. Al mismo tiempo una sociedad civil implicada y responsable en la toma de decisión es el mejor ejemplo que el ámbito local del Norte puede jugar en el Sur. La importancia de que las estructuras gubernamentales y administrativas del Sur se relacionen con sus ciudadanos para conocer mejor sus necesidades es un factor fundamental para realizar un desarrollo endógeno y desde la base. La contrapartida, en muchas ocasiones, es mutua pues las relaciones que mantienen ciertos municipios latinoamericanos con sus ciudadanos son un ejemplo para unas administraciones occidentales que a veces centran en demasía su interés en la eficiencia, olvidándose del ciudadano/cliente y su

---

<sup>150</sup> Término acuñado a inicios de los noventa, para escenificar la dedicación de menos fondos a los países subdesarrollados. Los países donantes se “escudaron” tras esta metáfora aludiendo a que estaban cansados de dedicar dinero para el desarrollo sin ver resultados. Para más información: DUBOIS, 2000c.

<sup>151</sup> Sirva como ejemplo, que de poco sirve destinar AOD a una región si al mismo tiempo ponemos barreras aduaneras para la entrada de sus productos.

realidad<sup>152</sup>. No podemos olvidar que las primeras experiencias de presupuestos participativos, por ejemplo, vienen de Porto Alegre.

- **Los ayuntamientos y las diputaciones provinciales**

Antes de continuar con el resto de etapas o fases debemos reparar en que cuando hablamos de los entes locales son varias las instituciones a las que nos estamos refiriendo. Por una parte, se encuentra los municipios que son los principales actores de la cooperación local al desarrollo, debido al gran monto de ayuda que prestan con respecto a otros actores locales como pueden ser las diputaciones provinciales. Pero debemos de ser conscientes que la alusión a los recursos que dedican los diversos actores es sólo uno de los indicadores a considerar, puesto que somos conscientes de los errores que podemos cometer si únicamente consideramos esa variable. En primer lugar, las partidas que cada municipio dedica a cooperación se computan de manera diversa según cada ayuntamiento o ente descentralizado<sup>153</sup>; en segundo lugar, los porcentajes sobre el total del presupuesto también difieren (algunos lo hacen sobre el total de lo presupuestado, otros sobre las partidas no finalistas del mismo); en tercer lugar, no podemos caer en la misma falacia que a nivel estatal, si el aumento de los fondos no va guiado por la planificación y la búsqueda de la calidad en el reparto de los mismos, de poco o nada nos sirve; en cuarto lugar, en la cooperación en general y en España en particular, se observa como una necesidad cada vez más acuciante coordinar o concertar, más que seguir aumentando las partidas descentralizadas y desde ese punto de vista la labor de las diputaciones se muestra mucho más importante, en aras de aumentar la concertación y prestación de conocimientos a los pequeños municipios de su provincia; por último, de poco sirve aumentar lo fondos si después no se ejecutan<sup>154</sup>.

---

<sup>152</sup> El debate eficiencia versus participación parece haber impregnado a ciertas administraciones que asumen la participación como un coste (SUBIRATS, 1999).

<sup>153</sup> Un caso claro es el hecho de que la Junta de Andalucía no compute el salario que reciben los médicos andaluces que se desplazan a realizar su trabajo a países del Sur.

<sup>154</sup> Desafortunadamente, esta es una realidad constatable en todos los niveles territoriales. En las comunidades autónomas y especialmente los ayuntamientos, las partidas no desembolsadas y el impago, se convierten en ocasiones en algo rutinario; especialmente grave fue lo ocurrido en el Ayuntamiento de Sevilla que tras el no desembolso de los recursos de 2001 ha estado dos años sin nuevos desembolsos con la intención de “ponerse al día en los

Al margen de todo ello, los datos sobre el ámbito local y los agentes que participan en el mismo son los siguientes:

**Tabla nº 7: Cooperación al desarrollo de Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales (1994-1999)**

	1994	1996	1998	1999
Ayuntamientos	62%	74%	69%	70%
Diputaciones Provinciales	38%	26%	31%	30%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fuente: FEMP 1998-1999.

Estos datos aunque algo desfasados son los únicos con los que contamos a nivel español. En el ámbito regional si podemos encontrar otras cifras más actualizadas como las de Cataluña o Andalucía, sistematizados por los Fondos de Solidaridad. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación no nos ofrece ninguna referencia al respecto, y son cada una de las CCAA o entes locales los que deben proporcionarlos; eso es una dificultad añadida pues la difusión de los montos dedicados a cooperación es prácticamente inexistente. En este aspecto, como hemos señalado, las instituciones que están realizando unos avances más destacados son los Fondos Municipales de Solidaridad. Junto a ellos, debemos destacar el papel realizado desde la ONG Intermón Oxfam en la publicación de datos recopilados por ellos mismos a través de los distintos volúmenes de "La Realidad de la Ayuda"<sup>155</sup> y la labor de difusión / publicidad de sus acciones que realizan los ayuntamientos medianos y grandes mediante la elaboración de sus memorias anuales, y que nos ha sido de gran ayuda en esta investigación.

---

pagos" y algo similar ha sido lo ocurrido en el Ayuntamiento de Jaén, tal y como se analiza en el capítulo 6.

<sup>155</sup> A este respecto en ARIAS (2004: 76) se menciona que: "Los datos considerados a la hora de elaborar el cuadro y el gráfico... han sido los proporcionados por las propias administraciones a solicitud de personal de Intermón Oxfam en cada una de las Comunidades Autónomas. No obstante, constatamos la existencia de algunas diferencias significativas con los datos incluidos en el PACI Seguimiento de 2003, cuyos datos recogemos también en el cuadro 20. Los motivos de estas diferencias varían caso por caso, y deberán ser objeto de un esfuerzo de concertación entre las distintas administraciones implicadas".

La problemática de la escasez de datos se debe a que en 1999 la FEMP dejó de recopilar la información de los ayuntamientos, transfiriéndose por parte de la SECI dicha labor a la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE)<sup>156</sup> que se ha encargado de la misma. Desde el MAEC, sin embargo, se admite que desde 2001 no poseen datos fiables al respecto. A pesar de que estas dificultades limitan nuestro estudio creemos que precisamente por la escasez de los mismos, merece la pena darlos a conocer.

En la actualidad, únicamente algunos Fondos de Cooperación, como ya hemos señalado, ofrecen datos acerca del dinero desembolsado por los ayuntamientos y por las diputaciones. El Fons Catalá es uno de los que han realizado un estudio más amplio, completo y sistematizado sobre la cooperación local en Cataluña. De los dos estudios existentes, extraemos la siguiente información, expresada en euros:

---

<sup>156</sup> 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, tal y como ya se mencionó en el capítulo 3.

**Tabla nº 8: Recursos destinados a cooperación por las instituciones locales en Cataluña**

Institución	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Aytos.	9.112.061	9.951.503	10.452.613	10.573.191	11.694.797	12.703.944
Entes supramunicipales*	3.202.784	3.353.706	3.531.090	3.535.403	3.785.614	4.183.976
<b>Total</b>	<b>12.314.845</b>	<b>13.305.209</b>	<b>13.983.703</b>	<b>14.112.200</b>	<b>15.480.412</b>	<b>16.887.921</b>

\* Incluye Diputación, consejos comarcales y mancomunidades

Fuente: Fons Catalá (2001 y 2003)

Por su parte, el Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (FAMSI) en su Inventario de la cooperación de las entidades locales andaluzas nos permite extraer las siguientes cifras, que serán ampliadas y comentadas con más profusión en el capítulo 6:

**Tabla nº 9: Recursos destinados a cooperación por las instituciones locales en Andalucía**

Institución	Recursos aportados en 2001
Diputaciones	5719000
Ayuntamientos capitales de provincia	6241000
<b>Total</b>	<b>11960000</b>

\*La cifra total incluido el ayuntamiento de Sevilla y de Jaén que no han ejecutado nada del dinero presupuestado.

Fuente: Elaboración propia a partir del FAMSI (2001)

Sin embargo, incidimos nuevamente en que debido a que un aumento de los recursos sin planificación no revierte en más desarrollo en el Sur, las diputaciones tienen, desde nuestra perspectiva, una labor fundamental, más allá de la gestión y proyectos de desarrollo. Éstas han seguido el modelo de

cooperación de los municipios de subvencionar proyectos presentados por ONGDs. Un modelo que debería complementarse con la función que desempeñan las diputaciones provinciales en el marco del Estado actual, como es la asistencia y cooperación económica, jurídica y técnica a los municipios y buscamos ahí precisamente cuales podrían ser las fortalezas de su cooperación<sup>157</sup>.

Precisamente por la razón expuesta deberíamos reflexionar sobre el verdadero papel que correspondería adoptar a estas instituciones. Las líneas de acción deberían de centrarse en las modalidades en las que pueda ofrecer mejores ventajas comparativas, como prestar apoyo económico para sacar adelante convocatorias de subvenciones a ONG's a aquellos municipios que por sus escasos recursos no puedan hacer frente a las mismas, además de asesoramiento y apoyo técnico para la elaboración de los proyectos de cooperación al desarrollo de iniciativa municipal; promover 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; consecución de una coordinación real entre sus municipios; establecimiento de pautas de acción comunes en todos ellos y canalización de proyectos conjuntos; y asesoramiento a las entidades locales de su territorio. Todo esto permitiría abrir un espacio de cooperación acorde con las capacidades y la experticia de estas administraciones, de tal manera que la relación entre el Norte y el Sur sea realmente fructífera para ambos. Es en este campo donde las diputaciones pueden y deben jugar un papel más destacado.

- **Fondos municipales de cooperación**

Los Fondos Municipales de Cooperación son organismos novedosos tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Los Fondos surgen a mediados de los ochenta cuando un grupo compuesto por representantes de siete pequeños ayuntamientos de las comarcas de Girona y tres organizaciones, se planteó la

---

<sup>157</sup> Artículo 36.2.Ley Reguladora de Bases de Régimen Local



necesidad de coordinar las aportaciones que los pequeños municipios realizan en materia de cooperación al desarrollo e impulsar la misma en el resto. De esta manera, y tras el intento fallido de crear una agencia catalana de la cooperación que vinculara a todos los municipios, en julio de 1986 se creó el Fons Català de Cooperació, convirtiéndose en una asociación mixta en donde administraciones locales y ONGDs se pudieran asociar libremente con el objetivo de gestionar los recursos financieros procedentes de los municipios catalanes. El Fons es el primero de los nueve Fondos municipales que existen en la actualidad, cada uno con sus propias características y matices<sup>158</sup>. Los Fondos son los actores 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, la ayuda técnica que prestan a las municipalidades, etcétera.

En la actualidad, los Fondos existentes son los siguientes:

**Tabla nº 10: Fondos existentes y número de socios.**

Confederación de fondos de cooperación	Número de Socios
Fons Català	271
Euskal Fondoa	78
Fons Valencià	88
Fons Mallorquí	57
Fons Menorquí	34
Fondo Galego	64
Fons Pitiús <sup>159</sup>	16
Fondo Andaluz	39
Fondo Extremeño	52
<b>TOTAL</b>	<b>699</b>

Fuente: CONFOCOS (2003)

<sup>158</sup> Así por ejemplo no todos admiten la presencia de organismos no gubernamentales.

<sup>159</sup> El Fons Pitiús incluye las denominadas islas pitiusas, es decir, Ibiza y Formentera.

En breve se crearán el Fondo asturiano, el Fondo aragonés y el castellano manchego. Su forma jurídica, habitualmente, es la de asociación, aunque también pueden tomar la de consorcio y su ámbito territorial suele coincidir con el de la Comunidad Autónoma, excepto en el caso de la Comunidad Balear, cuya realidad geográfica hizo que se adoptará la isla como delimitación espacial. De todas formas, cada Fondo tiene absoluta libertad en su manera de organizarse, administrar y gestionar y son varios los modelos seguidos.

Algunas de sus particularidades son: el papel de los gobiernos regionales puede variar, algunos los introducen como socios honoríficos (Cataluña), y otros como miembros de pleno derecho; el establecimiento de cuotas mínimas para la permanencia del municipio (Fondo andaluz, galego y mallorquí); la gestión se realiza de manera indirecta a través de convocatorias públicas de subvenciones de ONGDs, pero se producen casos como el vasco donde la cooperación de Euskal fondoa es enteramente municipalista (con la inclusión en diversas ocasiones de ONGDs bastante sensibilizadas con el municipalismo). Aunque todos ellos tienen prioridades muy parecidas. En el área geográfica se vuelcan en Latinoamérica y en el norte de África (aunque últimamente el Gallego apuesta por los Estados africanos de idiomas cercanos al gallego/portugués), y por sectores, en las infraestructuras sociales.

Nacen, por tanto, circunscritos a una determinada comunidad, con identidad propia, de forma que este marco será el ámbito de referencia de la cooperación descentralizada promovida desde sus municipios, con toda la especificidad que ello conlleva.

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 desarrollo, sin necesidad de crear un modelo de cooperación propio desde cada ayuntamiento o diputación, evitando

duplicidades, gastos de gestión y modelos de desarrollo diversos y a veces hasta incoherentes. Los Fondos son un instrumento de cooperación del municipalismo que, superando la dispersión y aislamiento locales, quiere hacer posible un modelo global de cooperación descentralizada de forma coordinada y eficaz (CONFOCOS, 2003).

Junto a los Fondos se constituyó en septiembre de 1995 la instancia de coordinación entre ellos que es la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (en adelante, CONFOCOS). Esta Confederación agrupa a los Fondos legalmente constituidos y asume su representación conjunta, contribuye a impulsar la cooperación descentralizada dentro y fuera de los ámbitos territoriales de sus miembros y promueve proyectos compartidos. La Confederación de Fondos dispone actualmente de una oficina conjunta para Centroamérica y Caribe, situada en Managua (Nicaragua) y abierta en 1997, y otra en Tetuán (Marruecos) desde 2001. La situación de estas dos oficinas que tienen en el exterior nos da una idea de la importancia que estas zonas tienen dentro de la cooperación descentralizada, en general, y de los Fondos, en particular.

Desde CONFOCOS se ha tratado de impulsar la cooperación a través de la celebración de numerosos encuentros de cooperación municipal (1ª y 2ª Jornada Estatal de Cooperación Descentralizada), ediciones de Guías Municipales para la Cooperación, etcétera.

El objetivo inicial de los Fondos de cooperación es el de la gestión conjunta de los recursos económicos que las diferentes entidades que lo conforman destinan a la cooperación con los países del Sur. Pero, en realidad, aquello que les da verdadero sentido es el diseño y puesta en práctica de un modelo propio de cooperación. De esta forma, puede decirse que la puesta en marcha de los Fondos responde al objetivo de ser un instrumento de colaboración entre entes locales para evitar la atomización y dispersión de las iniciativas y crear un programa de trabajo solidario de perfiles propios, para superar así las limitaciones de la cooperación estatal, es decir, la tradicional y centralizada.

Las **ventajas** con las que cuentan estos nuevos actores pueden resumirse en el siguiente cuadro.

- Facilita el trabajo de los EELL en temas de cooperación, sin necesidad de crear un modelo de cooperación propio, evitando duplicidades, gastos de gestión y modelos de desarrollo diversos.
- Ayuda en la relación entre administración, ONGDs y grupos de base que optan por presentar sus proyectos de desarrollo y programas de sensibilización, evitando la dispersión y estableciendo unas bases únicas.
- Gestiona de manera conjunta los proyectos y acciones de desarrollo en los PVD, estableciendo unos criterios que fomenten realmente el desarrollo sostenible, y permita gestionar proyectos de más amplio contenido y calado. De esta manera, se logra que los Ayuntamientos más pequeños participen en proyectos de mayor envergadura en los que de otra manera no podrían participar.
- Hacer posible equipos técnicos que facilitan la evaluación, el control y la transparencia de la gestión de los proyectos.

Sin embargo, la pregunta que surge de manera casi inmediata es ¿si es tan positivo porque hay tantas reticencias por parte de algunos entes locales a formar parte del mismo?

Los principales **inconvenientes** podemos agruparlos en los siguientes:

- La publicidad se traspasa a otros, en este caso al Fondo.
- Si el Fondo, se vincula a otra institución los recelos son mayores<sup>160</sup>.
- Pérdida de control sobre los proyectos a financiar. La decisión se aleja del municipio y, por tanto, del ciudadano.

Existen en la actualidad, como apuntábamos anteriormente, 9 fondos de cooperación que en el año 2002 gestionaron 10, 75 millones de euros, lo que supone el 12,07% del total de la cooperación local al desarrollo<sup>161</sup>, en claro ascenso cada año que pasa, por la incorporación de nuevos miembros.

**Tabla nº 11: Recursos gestionados por los Fondos de Cooperación en 2002**

Confederación de Fondos de Cooperación	Fecha de Creación	Número socios	Recursos Gestionados 2002 (miles de euros)
Fons català	1.986	271	3945
Euskal fondoa	1.988	78	1081
Fons valencià	1.992	88	1031
Fons mallorquí	1.993	57	2275
Fons menorquí	1.993	34	924
Fondo galego	1.997	64	325
Fons pitiús	1.999	16	796
Fondo andaluz	2.000	39	371
Fondo extremeño	2.002	52	-
<b>Total</b>		<b>699</b>	<b>10748</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CONFOCOS (2003)

<sup>160</sup> Ejemplo del mismo es el FAMSI, cuya vinculación con la Diputación de Córdoba es evidente. Para más información, léase: capítulo 6.

<sup>161</sup> En 1998 agrupaban al 29% de los EELL cooperantes.

De esta tabla podemos extraer diversas conclusiones. En primer lugar, los recursos destinados a cooperación varían mucho de unas comunidades a otras. Debemos destacar los fondos destinados por el Fons Pitius que con apenas 16 socios gestionan 796 millones de euros o el Fons Mallorquí que solamente se ve superado por el Fons Catalá.

Merece destacarse que los Fondos de Cooperación, desde su auge en la década de los 90, no han dejado de ser reconocidos:

- El CAD de la OCDE los definió como una fuente de inspiración para el resto de los países donantes en su revisión de la cooperación española del año 1998.
- El Estado central ha reconocido a los Fondos como interlocutores en temas como la Ley de Cooperación, así como asegurando su presencia en la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo (CICD).
- Las CCAA, reconociendo dichos Fondos e impulsando su creación en las leyes autonómicas de cooperación al desarrollo, cómo participando de pleno derecho en las ya existentes o como socio de honor<sup>162</sup>.
- La CONGDE legitimándola como una interlocutora válida para el dialogo con aquellas y con la función ejemplar de evitar duplicidades.
- Y ya por último, mediante la participación de las EELL a dichos fondos, los cuales van creciendo cada año.

Lejos de hallarnos ante un fenómeno estancado, los Fondos constituyen hoy una estructura en auge del movimiento municipalista y solidario con unas excelentes perspectivas de futuro. La experiencia de los Fondos ya existentes, la mayoría de los cuales coordinan sus acciones para conseguir un aprendizaje mutuo, avalan la idea y el modelo creado como una buena y eficaz manera de canalizar la solidaridad y aunque existe cierta variedad en su composición y estructura de funcionamiento todos participan de una filosofía común.

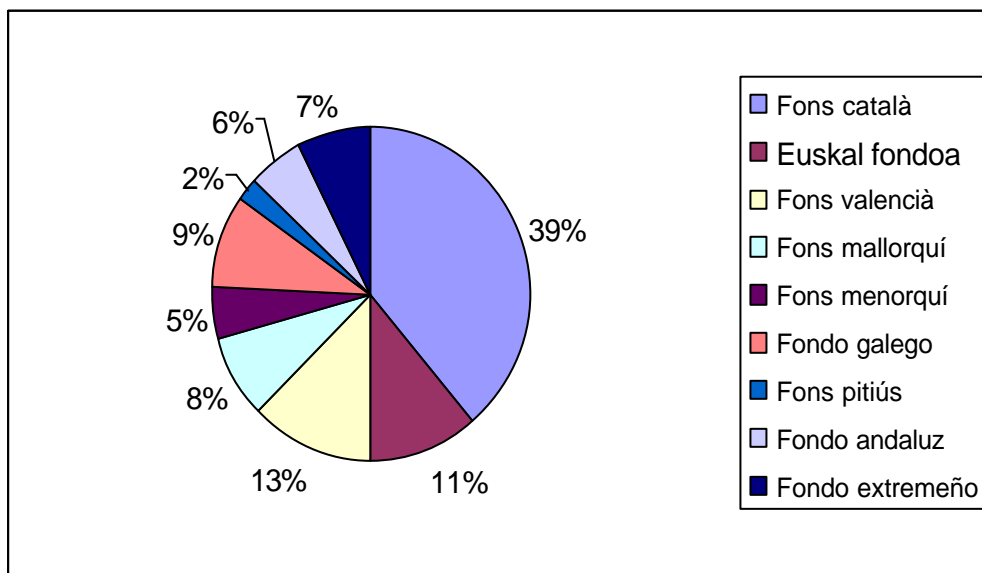
---

<sup>162</sup> Aunque una excepción a ese reconocimiento es la Comunidad Autónoma andaluza, como se poner de manifiesto en el estudio del capítulo 6.

En resumen podemos decir que poseen una doble faceta de actores y de instancia coordinadora. Esta propuesta española resulta una eficaz herramienta administrativa y técnica de la cooperación municipal que evita duplicidades de financiación y gastos de gestión. Son, por tanto, un agente ineludible en el proceso de homogeneización, diseño y gestión de la cooperación descentralizada española (González Badia-Fraga, J. y Ruiz Seisdedos, S., 2005). 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.

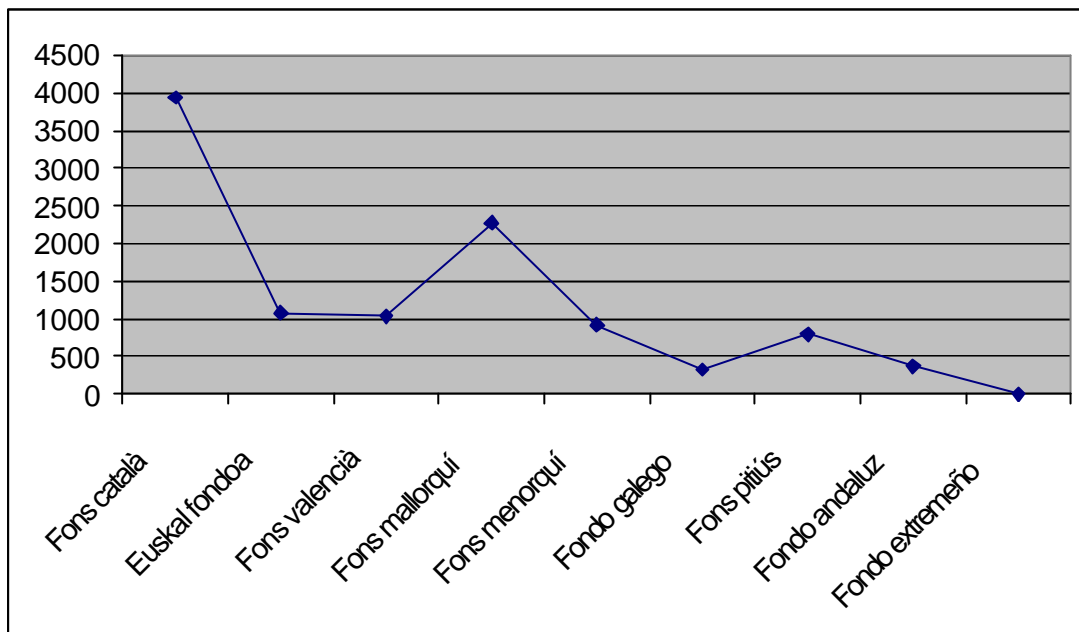
A continuación se incluyen dos gráficos extraídos de “La Realidad de los Fondos de Cooperación 2001-2003” (CONFOCOS, 2003), en el que se aprecia las diferencias existentes entre los fondos en cuanto al número de socios y los recursos gestionados. Tanto en un gráfico como en otro, el Fons Catalá destaca del resto de entidades, especialmente en cuanto al número de socios.

**Gráfico nº 4: Número de socios de los Fondos de Cooperación (2002)**



Fuente: CONFOCOS (2003)

**Gráfico nº 5: Recursos gestionados por los Fondos de Cooperación (2002)**



Fuente: CONFOCOS (2003)

#### - Los acuerdos intergubernamentales

En este punto pretendemos poner de relieve las relaciones que mantienen entre sí los distintos niveles gubernamentales a la hora del diseño y elaboración de sus políticas de cooperación.

En primer lugar, debemos dejar claro que la interrelación apenas si se da, a pesar de los intentos cada vez más destacados porque esto tenga lugar. De hecho en los dos últimos años (2005 y 2006) los esfuerzos son cada día más claros y notorios. A nivel central, ya ha sido analizado en el capítulo 3, los distintos instrumentos que con carácter formal o informal intentan conseguir una coherencia entre las políticas de cooperación de los distintos actores, especialmente la Comisión Interterritorial, la inclusión de las CCAA y los EELL en la definición de las estrategias sectoriales o la invitación en ocasiones a las comisiones mixtas con los Estados del Sur.



Los acuerdos intergubernamentales entre el Estado central y las regiones son convenios que tienen como finalidad permitir a la CCAA realizar acciones en el exterior sin ningún tipo de problemática. En este sentido, las primeras fueron Andalucía y Valencia en 1989. En la actualidad todavía hay CCAA que no poseen tales acuerdos como son Madrid, Cataluña, País Vasco, Canarias y Castilla y León.

Al margen de estos acuerdos y acciones desarrolladas por el Estado nos interesa saber si se dan mecanismos que incidan en la configuración de la política; ya sea en la búsqueda de la coordinación entre diferentes niveles jerárquicos o por concertación horizontal entre los mismos.

En este sentido, el artículo 20 de la Ley 23/1998 establece que:

*“Cooperación para el desarrollo de las Comunidades Autónomas y Entidades locales.*

*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.a del capítulo I 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”.*

Sin embargo, a pesar del tenor literal, lo cierto es que el Estado central apenas si marca unos posicionamientos mínimos para el resto de entidades gubernamentales. Todo el articulado es ambiguo, flexible y abierto (García i Maties, 2004). Excepción a lo hasta ahora afirmado, sería la elaboración de

programas concertados entre diversos escalones territoriales; en este sentido, el caso paradigmático son los programas Azahar y Aracauria centrado en la búsqueda del desarrollo sostenible y el respeto al medio-ambiente y en el que participan la AECl y las CCAA. Sin embargo, por ahora, se trata de acciones meramente puntuales.

En cuanto a las comunidades autónomas todas ellas llevan a cabo acciones soberanas e independientes. Ninguna de ellas ha optado por reuniones a nivel regional para intentar llevar a cabo actuaciones conjuntas o posicionamientos similares, lo cual sería un instrumento muy positivo, aunque dicha idea aparece reflejada en algunas leyes (Ley Catalana 16/2001, art. 26).

Por otra parte, en las relaciones entre el nivel regional y el local, en general los municipios no se ven constreñidos por la legislación autonómica. Aunque se hace referencia a los entes locales, todas las leyes autonómicas dejan constancia de la independencia de los mismos. Pero lo más destacado es cómo lo hacen y la atención que se presta a la firma de acuerdos con los entes locales. A continuación, analizaremos cómo la legislación autonómica refleja dichas relaciones intergubernamentales. La Ley de cooperación andaluza será analizada en profundidad en el capítulo 6, pero como una primera aproximación podemos destacar que no aparece el Fondo Andaluz en todo el articulado. Los entes o administraciones locales aparecen escasamente reflejados.

La Ley de cooperación al desarrollo **catalana** crea una comisión de coordinación con entes locales en la que estará representado el Fons Català (art. 23.5). Junto a ello, el papel jugado por el Fons en todo el proceso de desarrollo del reglamento que regula los órganos de coordinación y colaboración y los órganos consultivos de esta Ley ha sido muy activo, lo que se ha traducido en un alto grado de representación (Decreto 105/2003) ([www.confocos.org](http://www.confocos.org)), Así en la Comisión de Coordinación con los entes locales, que tiene funciones informativas, consultivas y de coordinación, el Fons Català participa con 1 vicepresidencia, 3 vocalías, y la asistencia con voz y sin voto de la persona titular de la gerencia (artículo 17), en el Consejo de Cooperación al

Desarrollo, órgano consultivo y de participación de la comunidad catalana en el ámbito de la cooperación al desarrollo, el Fons Català cuenta con una vocalía (artículo 20).

La ley **aragonesa** de cooperación para el desarrollo incluye en la disposición adicional segunda la necesidad de creación de un Fondo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo. En el Decreto 22/2002, de 22 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo, órgano de consulta y asesoramiento en materia de solidaridad internacional y cooperación para el desarrollo previsto en dicha ley, se especifica igualmente que en su composición participará como vocal un representante del Fondo Aragonés de Cooperación (artículo 3).

La ley de cooperación internacional de **Castilla La Mancha** también apuesta por la creación de un Fondo Castellano-Manchego de Cooperación, determinando su constitución y composición como el origen de sus recursos (artículos 11 y 12), lo cual debe verse, al menos con recelo, en función del principio de autonomía local. Establece asimismo que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha promoverá la participación de las Corporaciones Locales y de las personas físicas y jurídicas en el Fondo, previendo incentivos fiscales para las personas donantes, así como prioridad en la concesión de ayudas y subvenciones de la Junta a las entidades locales y empresas o entidades que realicen aportaciones al Fondo (artículos 13 y 14).

La ley **gallega** reconoce, en su parte introductoria, el papel que ha desempeñado el Fondo Galego en el desarrollo de un modelo propio de cooperación local. Por otra parte, la misma ley establece, en el artículo 20, la participación del Fondo en la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, órgano de coordinación y colaboración entre la Xunta y las administraciones locales. Debemos destacar que la comunidad gallega, aunque destaca por la escasez de los recursos destinados a cooperación, es un ejemplo claro de entendimiento entre niveles territoriales, a pesar del distinto partido político al frente de las diversas instituciones (Xunta gobernada, en

aquel momento, por el Partido Popular y el Fondo Galego presidida por un independiente posicionado en la izquierda ideológica). Así, el Fondo Galego es creado por la FEGAMP e impulsado por la Xunta de Galicia<sup>163</sup>.

La ley **madrileña**, desde el mismo preámbulo tiene una especial consideración con las entidades locales, de las que dicen tienen un compromiso desde hace tiempo. La importancia de la coordinación en el seno de la Comunidad de Madrid es evidente. En el artículo 2 y 3 establece la necesidad de la misma para aumentar la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos materiales, humanos y técnicos. El artículo 8 está dedicado en exclusiva a la coordinación de la política de cooperación para el desarrollo. Merece destacarse la iniciativa de llevar a cabo colaboraciones con otras comunidades autónomas y con ayuntamientos de la región que destinen recursos a la cooperación para el desarrollo. La Comunidad de Madrid se propugna como la impulsora de la creación de Fondos Regionales de Solidaridad, consorcios intermunicipales u otros. Y junto a ello, se establece la creación de una Comisión Regional de Cooperación para el Desarrollo (art. 13). La misma se establece como el órgano de coordinación y colaboración entre las administraciones públicas de la Comunidad de Madrid y entre sus funciones están:

*“a) Asegurar una información permanente entre la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos de su ámbito territorial sobre las actuaciones que ambos lleven a cabo en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.*

*b) Debatir la programación de cooperación para el desarrollo de las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, con el fin de garantizar la coherencia y complementariedad de las acciones de desarrollo que aquéllas realizan en el marco de sus competencias.*

*c) Planificar e impulsar acciones conjuntas de cooperación para el desarrollo entre las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid”.*

---

<sup>163</sup> Entrevistas con Xulio Ríos (Secretario Fondo Galego), 9 de julio de 2004, Vigo, entrevista semi-estructurada y con Alfredo Novoa (Presidente del Fondo Galego), 22 de junio de 2004, A Coruña, entrevista semi-estructurada.

En cuanto a su composición se establece la participación de los Municipios de la Comunidad de Madrid.

La ley **navarra** establece que todas las administraciones públicas de su territorio con competencias en el ámbito de la cooperación al desarrollo colaborarán para conseguir el máximo aprovechamiento de los recursos públicos de que disponen en su conjunto, y en su artículo 10 crea el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo, para permitir la participación de los distintos agentes de cooperación al desarrollo en aras a la consecución de una mejor coordinación entre los mismos. Se trata de un órgano colegiado consultivo de la administración regional. Formarán parte de dicho Consejo, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, los grupos parlamentarios navarros a través de representantes que no ostenten la condición de miembros del Parlamento Foral, la Federación Navarra de Municipios y Concejos, las Universidades radicadas en Navarra, las Centrales Sindicales y Organizaciones Empresariales mayoritarias de la Comunidad Foral y las ONGDs. Funciones básicas del Consejo serán, entre otras, impulsar la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas y los distintos agentes sociales implicados en la cooperación al desarrollo en la Comunidad Foral de Navarra.

La ley **riojana**, por su parte, establece un marco diferente de relaciones entre las administraciones locales y la autonómica. Desde el preámbulo se establece la importancia de las entidades locales en la cooperación al desarrollo riojano, destacándose que *“la cooperación para el desarrollo en La Rioja ha ido creciendo progresivamente en las aportaciones del Gobierno de La Rioja y en las realizadas por los distintos Ayuntamientos riojanos, siendo pionero el Ayuntamiento de Logroño en 1991”*. La necesidad de buscar una concertación y de una complementariedad entre los diferentes actores, hace que el gobierno regional y los ayuntamientos realicen una convocatoria conjunta, lo cual es visto como *“un mecanismo que muestra la especificidad del modelo regional de cooperación, en el que los Ayuntamientos son un agente de vital importancia para perfeccionar el sistema de ayudas públicas, y asegurar la realización de proyectos transformadores en las sociedades receptoras”*. En el articulado se marca como uno de los criterios fundamentales por los que se regirá la

cooperación riojana la coordinación y complementariedad entre las Administraciones Públicas y la acción de la sociedad civil riojana; la corresponsabilidad y concertación entre los agentes de cooperación de los países donantes y los receptores de ayudas; la política oficial de cooperación para el desarrollo fomentará fórmulas de cooperación horizontal con las Administraciones regionales y locales de los países receptores de la cooperación riojana para el desarrollo. En este sentido, se concederá especial importancia a la transmisión a dichas administraciones regionales y locales de la experiencia acumulada por el Gobierno de La Rioja y por las entidades locales. Específicamente el artículo 10 está destinado a la coordinación de la política de cooperación para el desarrollo:

*“1. El Gobierno de La Rioja, a fin de asegurar la coherencia, complementariedad y mayor grado de eficacia y eficiencia del conjunto de la cooperación internacional para el desarrollo realizada por las Administraciones Públicas, promoverá las siguientes formas de colaboración:*

- a. Con el Gobierno de la Nación a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), como órgano ejecutivo de la política española de cooperación internacional para el desarrollo.*
- b. Con otras Comunidades Autónomas, a través de los órganos responsables del área de cooperación para el desarrollo.*
- c. Con la Unión Europea, a través de las distintas instituciones europeas competentes en materia de cooperación internacional para el desarrollo y con otras regiones del ámbito comunitario.*
- d. El Gobierno de La Rioja, para la mejor consecución de los fines y la mayor eficiencia de los recursos destinados, desarrollará una política activa de colaboración con las Entidades Locales riojanas que destinen recursos a la cooperación para el desarrollo, estableciendo sistemas de coordinación e información permanente entre ellas y el propio Gobierno e impulsando su participación en acciones de cooperación para el desarrollo mediante la aplicación de instrumentos mancomunados, como los fondos de cooperación.”*

El artículo 21 crea el Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo, del cual formarán parte representantes propuestos por el Gobierno de La Rioja, por los Grupos Parlamentarios, por las Entidades Locales y por las ONGDs, acreditadas según lo dispuesto en la presente Ley.

La ley **balear** de 9/2005 de cooperación para el desarrollo, aprobada el 21 de junio de 2005, reconoce explícitamente a los Fondos de cooperación de las Illes Balears (Fons Mallorquí de Solidaritat i Cooperació, Fons Menorquí de Cooperació y Fons Pitiús de Cooperació) como agentes de cooperación (art. 29, punto 1b) y valora su labor vertebradora en el artículo 21, punto 3: "*El Gobierno de las Illes Balears tiene que llevar a cabo una política activa de colaboración con los consejos insulares y los entes locales de las Illes Balears que destinan recursos a la cooperación para el desarrollo. En especial, debe impulsar la participación de los entes locales de las Illes Balears en acciones de cooperación para el desarrollo mediante la aplicación de instrumentos mancomunados, consorcios interadministrativos u otros entes de características análogas, como los fondos insulares de cooperación.*" Por otro lado, la Ley establece la participación de los 3 Fondos de las Illes Balears en los órganos de coordinación y consulta, concretamente en el Consejo de Cooperación para el Desarrollo (art. 27, punto 2) y la Comisión de Coordinación de los Entes Territoriales (art. 28, punto 1).

Igualmente, en algunos documentos de planificación, ciertas CCAA inciden en la necesidad de coordinación. El Plan General de Cooperación Extremeña al Desarrollo 2004-2007, aprobado el 2 de abril de 2004 por la Asamblea de Extremadura, incluye en el capítulo de "Instrumentos y modalidades" un apartado dedicado exclusivamente al Fondo extremeño de cooperación al desarrollo, en el que se reconoce el papel de los fondos de cooperación y, en concreto, se prevé prestarle apoyo. Asimismo, el Plan Cuatrienal de la Cooperación Asturiana al Desarrollo 2004-2007, prevé el apoyo al proceso de gestación del Fondo Asturiano de Cooperación. Así se refleja en el capítulo 8, dentro del apartado de Coordinación Interinstitucional: "*Se promoverá la creación de un Fondo Asturiano de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad del que formarán parte de manera voluntaria los Ayuntamientos y que servirá para*

*coordinar la información y las estrategias en materia de cooperación al desarrollo. De este modo, se apostará por la aplicación de criterios homogéneos evitando la duplicidad de acciones y posibilitando líneas coordinadas de actuación."*

Hasta aquí las relaciones formales, sin embargo debemos también tener en cuenta la existencia de relaciones informales entre técnicos y gestores, especialmente en el análisis micro de las políticas, en el que las mismas suelen ser más fluidas y directas. Sin embargo, debido a la amplitud de las mismas y la problemática de su conocimiento serán analizadas, únicamente, las referentes al caso andaluz en el capítulo 6.

Por último, la labor más destacada de compromisos con el fin de marcar unos posicionamientos comunes en el diseño de la política de cooperación se muestran a nivel horizontal entre los entes locales. Dentro de estos convenios se encuentra la labor realizada por la FEMP para marcar unos posicionamientos comunes y la labor de algunas ONGDs.

La FEMP desarrolla desde hace tiempo un trabajo importante en el campo de la cooperación al desarrollo. Éste se inició en el año 1988 con la constitución de un grupo de trabajo que realizó varias jornadas sobre la cooperación local al desarrollo<sup>164</sup>. En 1991 se firmó un convenio de cooperación entre la FEMP y la AECI para sistematizar los datos de la cooperación local. En el año 1994 la Comisión Ejecutiva de la Federación de municipios decide dar un carácter más formal a las actividades de este grupo de trabajo mediante la creación en el seno de la misma de la sección de Solidaridad Internacional. Sus objetivos eran servir de encuentro y coordinación de las entidades locales que realizan acciones de solidaridad y cooperación descentralizada así como fomentar que en las instituciones locales se articulen medios económicos e infraestructuras funcionales para llevar adelante acciones permanentes y coordinadas de solidaridad internacional.

---

<sup>164</sup> Las I Jornadas en que se reunieron ONGDs y entes locales fueron organizadas por la FEMP en el año 1989.



La comisión de Cooperación al Desarrollo, en sustitución de la sección de Solidaridad Internacional, en 1999, tiene como cometido el de canalizar las actividades de cooperación que se lleven a cabo desde la FEMP.

El trabajo de la Federación, en materia de cooperación al desarrollo, consiste en resumen en la realización de programas operativos en el marco del Convenio de Cooperación AECL – FEMP. Dentro de este apartado cabe la cofinanciación de proyectos y la puesta a disposición del personal de la AECL para los proyectos de las entidades locales; recogida de datos de la cooperación descentralizada, excepto del año 2000 al 2006<sup>165</sup>; realización de jornadas, seminarios y cursos de formación; encuentro con las ONGDs; desarrollo de cursos de capacitación para responsables locales de América Latina.; información y asesoramiento a las entidades locales, etcétera.

Tal y como anunció el PACI Previsiones 2006, en diciembre de 2005 se firmó un convenio entre la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y la Federación Española de Municipios y Provincias. En él se sentaron las bases para fortalecer las labores de planificación y evaluación, ampliando sus capacidades como organismo de coordinación, y, por otro, se acordó que fuera nuevamente la FEMP la encargada de llevar a cabo esta recogida de datos de cooperación al desarrollo de los entes locales de más de 5.000 habitantes.

Por su parte, las Federaciones Regionales de Municipios han cumplido una labor diferente en cada autonomía; si en ciertas CCAA se han complementado perfectamente con los Fondos de Cooperación y/o han realizado actividades de concertación como en Madrid o en Galicia, en otras su desconocimiento del mundo de la cooperación local es preocupante como en Andalucía.

Las ONGDs son las más interesadas en concertar los esfuerzos de los entes locales pero su interés es meramente puntual y específico: homogeneizar la documentación relativa a las subvenciones que se les otorgan desde las diversas administraciones. Sin embargo, es tan importante la labor

---

<sup>165</sup> Desde el año 2001, como se ha mencionado, es la Oficina de Planificación y Evaluación la encargada de esa tarea.

desempeñada en este sentido y los frutos de la misma, que desarrollamos lo más destacado, en las líneas siguientes.

### **5.1.2. El actor no gubernamental**

Las ONGDs son un elemento destacado en el entramado de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, su papel no es tan importante como la ciudadanía entiende. Si bien la mayoría de los ciudadanos identifican cooperación al desarrollo y ONGDs<sup>166</sup>, la relación no es tan directa puesto que a nivel del CAD sólo el 5% de media de la cooperación se realiza a través de dichas entidades. El porcentaje sube si consideramos la cooperación española (16%) y se multiplica si nos centramos en la cooperación descentralizada (80%).

---

<sup>166</sup> Alrededor de un 65% considera que de la AOD deberían ocuparse las ONGDs y no los gobiernos (Datos extraídos del Barómetro de la Fundación Carolina: América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española - Otoño 2005). El 55,54% de las personas encuestadas cree que son las ONGD las que gestionan el mayor volumen de fondos de Cooperación (Datos del Informe de la CONGDE sobre la percepción social de las ONGDs: así nos ven de 2005).

**Tabla nº 12: AOD neta española por instrumentos (2004)**

<b>Instrumentos</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>
Aportaciones a la Unión Europea	537.496.936	27,08%
Contribuciones a Organismos Intl. Financieros	280.490.880	14,13%
Contribuciones a Organismos Intl. No Financieros	48.840.909	2,46%
<b>Total AOD multilateral</b>	<b>866.828.726</b>	<b>43,67%</b>
Créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo	154.129.294	7,76%
Microcréditos	38.046.011	1,92%
<b>Cooperación bilateral reembolsable neta</b>	<b>192.175.305</b>	<b>9,68%</b>
Operaciones de deuda	161.164.144	8,12%
Fondo de Ayuda al Desarrollo (no reembolsable)	25.660.839	1,29%
Programas / proyectos	327.394.521	16,49%
Ayudas / subvenciones a ONGD	346.860.276	17,47%
<b>Cooperación bilateral no reembolsable</b>	<b>861.079.781</b>	<b>43,38%</b>
<b>Acción humanitaria</b>	<b>47.046.232</b>	<b>2,37%</b>
<b>Sensibilización y educación para el desarrollo</b>	<b>17.879.352</b>	<b>0,90%</b>
<b>Total AOD bilateral neta</b>	<b>1.118.180.670</b>	<b>56,33%</b>

**Total AOD neta (euros) 1.985.009.395 100,00%**

Fuente: PACI Seguimiento 2004

En el año 2004 las ayudas a ONGD concedidas por las administraciones españolas para financiar proyectos de cooperación para el desarrollo ascendieron 346.860.276 euros, es decir el 27,6% de la AOD bilateral bruta.

Pero al margen de los recursos que gestionen las ONGDs, nos interesa observar si de alguna manera han incidido en el diseño de la política y cómo se ha producido esta presión y en qué sentido.

Las ONGD's se agrupan en coordinadoras provinciales, autonómicas y estatal, siendo órganos de representación y defensa de los intereses de las ONGD's en el ámbito territorial en el que se constituyen y actúan. Lo que ha supuesto un verdadero mecanismo de presión en el tiempo con respecto a las políticas públicas de cooperación. Entre las funciones que desempeñan las Coordinadoras podemos resaltar la actuación como interlocutores válidos y representativos del sector frente a las administraciones públicas, además de aportar propuestas para mejorar la cooperación a realizar, así como coordinadores de esfuerzos en orden a obtener recursos humanos y materiales

para la realización de actividades de cooperación, realizando incluso proyectos comunes.

La labor de la incidencia política es una parte complementaria de las acciones de las ONGD's (Baiges, 1999). La presión política y la denuncia social, mediante la movilización de la ciudadanía, así como con su participación en órganos de debate y decisión (Ej: Consejos municipales, autonómicos o estatales de cooperación) es una acción cada día más destacada. En este sentido, en ocasiones entraría a formar redes con los NMS<sup>167</sup>.

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 importantes<sup>168</sup>. 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 presentan una marcada dispersión en términos de normativa, prioridades,

---

<sup>167</sup> Ver la distinción entre ONGDs y NMS y las relaciones que mantienen en el capítulo 4.

<sup>168</sup> 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 I.3).

formularios y procedimientos operativos. Las recomendaciones más destacadas del informe fueron los siguientes:

- Publicación separada de las bases y las convocatorias, algo que en la actualidad se realiza en un solo acto<sup>169</sup>.
- Definición de prioridades y criterios técnicos.
- Debería distinguir dentro de la convocatoria 3 tipos de proyectos: proyectos de desarrollo, ayuda humanitaria y sensibilización/educación al desarrollo.
- Plazo de solicitud: Sería conveniente que las convocatorias fuesen fijas, para que las ONGD's se puedan planificar a lo largo del año, lo ideal según ellas es que saliera la convocatoria a primeros de año, y se resolviera como muy tarde en mayo-junio. En general, salen a mitad de año y se resuelven a finales. La cuestión de cuándo se producen los desembolsos es diferente.
- Selección de proyectos. El procedimiento para seleccionar los proyectos presentados debe formar parte de los contenidos de las convocatorias, partiendo de unos criterios objetivos predefinidos cuya ponderación deberá quedar reflejada por escrito y de forma explícita.
- Comisión evaluadora. Además en la convocatoria, se debe establecer la composición y funciones de la comisión evaluadora, en la que no deben participar las ONGD's que concurren a la convocatoria.
- Pago único. Facilitaría mucho esta modalidad de pago, así como deberían establecerse en las convocatorias las fechas en que se llevaría a cabo el desembolso, y en caso de incumplimiento que se penalice a la

---

<sup>169</sup> Las bases pasarían a ser las líneas de actuación de la entidad a medio plazo (duración del ciclo de legislatura). Las convocatorias tendrían carácter anual, donde se daría publicidad al concurso de proyectos, se detallarían con más precisión los criterios geográficos y sectoriales siempre respetando las líneas generales del proyecto

entidad por demora. En la actualidad, la mayoría de instituciones otorga el 80% del coste de la subvención y el resto no es entregado hasta la justificación del cien por cien del proyecto<sup>170</sup>.

- Informe de seguimiento. Debería ser homogéneo en todos los entes descentralizados.
- Seguimiento, control y auditoria; control y seguimiento sobre el terreno, evaluación. Generalmente los entes descentralizados (salvo CCAA y EELL con cierta envergadura) no tienen capacidad para llevarlo a cabo, así que bien recurren a auditoras para que lo lleven a cabo, o delegan la gestión en los Fondos Municipales.
- La justificación es una de las grandes problemáticas. Cuestiones como que las ONGDs deban justificar la totalidad del proyecto a los donantes, en lugar de la donación realizada o que los interventores apliquen estrictamente el tenor de la ley complica sobremanera el trabajo de las organizaciones. En este sentido, la FEMP ha creado un grupo de trabajo para solucionar el problema de los interventores. La propuesta de la CONGDE es que las OTC's podrían facilitar la compulsa de documentos en el país beneficiario, de cara a justificar los comprobantes de pago.

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, en el estudio de caso se analiza el documento elaborado en Granada.

Por último, las ONGDs participan a nivel estatal en el Consejo que es uno de los órganos consultivos y de participación de la Administración General del Estado<sup>171</sup>, y ha sido desarrollado en el capítulo 3, por lo que no incidiremos en el mismo.

---

<sup>170</sup> Una excepción a esta medida es el Ayuntamiento de Córdoba, que entrega la totalidad de la subvención antes de la ejecución del proyecto.

<sup>171</sup> El CAD, en su examen de 1998, alabó la existencia de este Consejo, al considerarlo un lugar para la participación de la sociedad civil y la integración de ésta en la definición de las líneas generales de la cooperación al desarrollo.

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.

## **5.2. La ejecución**

La ejecución como fase no ha sido considerada en numerosas ocasiones y solo recientemente empieza a adquirir cierta importancia. Dentro de esta etapa podemos encontrar dos momentos. Por una parte, la implementación propiamente dicha, es decir, la asignación de los recursos y, por otra, la ejecución que consistente en la gestión o utilización de los mismos. Supone la diferencia entre quien decide sobre los factores administrativos necesarios para la política en cuestión (recursos humanos, financieros, administrativos, etc) y quien los recibe y gestiona. La primera denominada planificación estratégica, sería una fase propiamente administrativa, y la segunda sería la ejecución propiamente, en la que los actores principales en la cooperación descentralizada serían principalmente organizaciones privadas, es decir, ONGDs. Aunque hay autores que distinguen estos dos momentos como fases diferentes, las interrelaciones que se dan hace que prefiramos tratarlas unidas.

En esta fase los elementos a considerar son los factores administrativos, el diseño orgánico, los recursos humanos, los medios financieros y la gestión de la información (Baena del Alcázar, 2000). A este respecto, al igual que hemos hecho a lo largo de toda la investigación, podemos destacar que nos encontramos con la diversidad propia del entramado municipal. Sin embargo, sí podemos apreciar una serie de características comunes, que serán objeto de estudio en las líneas siguientes. Esta fase de puesta en práctica y aplicación de los recursos para la consecución de los objetivos propuestos es en la que vamos a ver qué se hace, cómo se hace y observar si ha habido fallos en la planificación anterior. Es el momento “... *durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de*

*discursos; es decir, el espacio que existe entre la política como “declaración de intenciones” y la política como “declaración de resultados”, y por tanto, el conjunto de acciones que transforman las intenciones en resultados observables. Nos estamos refiriendo al momento del proceso en el cual se transforman los objetivos declarados en propuestas concretas. Es decir, cuando se produce el cumplimiento de una decisión política básica (Meny y Thoening, 1992: 158).*

En este momento todo el proceso seguido hasta ahora se transforma en resultados. Es en este instante, cuando surge el debate, ya clásico, entre los distintos modelos de implementación. Por una parte, el *top-down*, marcado por la especificación de los objetivos, en el que la administración se limita a aplicar los mismos con escasa autonomía, y el éxito o fracaso del programa vendrá determinado por las fases anteriores y no por lo que suceda en la misma. Y en el que, por tanto, la diferenciación entre políticos y burócratas es neta y tajante y estrictamente jerárquica. Por el contrario, el modelo *botton-up* cuyos máximos impulsores, Pressman y Wildavsky, introduce la variable de las relaciones entre actores, la autonomía que poseen los burócratas y el papel relevante que juegan en el éxito de la implantación de una política determinada. En este modelo los “burócratas al nivel de la calle” son los verdaderos policymakers. Junto a estas teorías, la de juegos de E. Bardach. Al cual se debe el estudio de la implementación como un proceso de ensamblaje en el que el contexto institucional es determinante de la configuración de la política, junto a los recursos humanos, financieros, normas, decisiones y capacidades administrativas (Morata y Blázquez, 2006). En la cooperación al desarrollo implementada desde entidades subestatales, el acentuado papel de los burócratas y las relaciones entre actores, alejan la teoría *top-down*. Nos inclinamos, por tanto, por un modelo *botton-up* debido a que como se mencionó el contexto institucional no va a tener un carácter tan destacado. La importancia del contexto social y económico, entre otros, en el que se mueven las organizaciones de base, el papel jugado por el tercer sector o su repercusión en los medios de comunicación parecen ser mucho más incisivos. En este sentido, la influencia de las relaciones entre distintos niveles de gobierno y del actor no gubernamental será analizada en las siguientes líneas.



Junto a esto, se observa la necesidad del análisis de lo presupuestado en materia de cooperación. Lo prioritario es la creación de una partida presupuestaria para la cooperación que cumpla con los caracteres de ser específica y permanente, de manera que sea posible la institucionalización de la cooperación.

En el apartado orgánico, teniendo en cuenta los problemas financieros con los que cuentan los municipios pequeños, estos deberían de disponer, al menos, de un área responsable de las políticas de cooperación y solidaridad, con competencia y recursos. De esta manera se facilitarían los cauces para la formalización de la cooperación. Sin embargo, incluso en municipios grandes esto parece una utopía. La cooperación aparece integrada en las concejalías de bienestar social cuando no en la de familia o igualdad de oportunidades. Lo cual crea problemas, ya conocidos en el ámbito estatal, como la descoordinación puesto que esa concejalía no suele tratar los casos de gestión directa de la cooperación, como los hermanamientos que suelen atribuirse a áreas como relaciones institucionales o presidencia. Podemos, por tanto, decir que son escasas las unidades técnicas gestoras, bien dotadas, para el diseño y seguimiento de las acciones. En el ámbito autonómico esta realidad es menos visible. La planificación y los recursos de las autonomías permiten que tengan unidades gestoras diferenciadas. En el espacio local, por el contrario, se observa una falta de personal especializado dentro de los organismos públicos en la materia que nos ocupa, con una capacidad muy baja para la definición de las políticas de desarrollo que quieren realizar. Se necesita una más detallada definición de las prioridades geográficas y sectoriales hacia la que van a orientarse los recursos destinados a cooperación, puesto que sino se convierte en una cooperación más vulnerable a los cambios políticos, a la búsqueda de publicidad, destinada a la ayuda de emergencia... (González Badia-Fraga y Ruiz Seisdedos, 2005).

### 5.2.1. El presupuesto

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, 2000). Este es uno de los puntos fundamentales que nos permiten observar si la política elaborada, o escasamente elaborada en nuestra acción pública, puede convertirse en meramente simbólica. En este sentido, la tarea de asignación de recursos se verá favorecida en el caso de que, en el proceso de decisión, los mismos hayan sido previstos de antemano<sup>172</sup>.

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, aun cuando se trata de una acción pública 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. Aunque, en esta política los recursos presupuestarios son objeto de fluctuaciones constantes con escasa asignación previa, en general, suele mantenerse la práctica de mantenimiento del presupuesto. Baena del Alcázar (2000: 338) distingue tres operaciones básicas para la asignación de recursos:

1. *“Decidir cuáles son los factores administrativos necesarios para la ejecución.”*

---

<sup>172</sup> Hay autores para los que la asignación de recursos es parte de la toma de decisiones (R. D’Amico, 1992).

2. *Obtener esos factores o recursos configurándolos de modo preciso.*
3. *Conseguir que los responsables de la función de mantenimiento los pongan a disposición de quienes materialmente van a encargarse de la fase de ejecución”.*

Si bien el presupuesto es una predicción, un comportamiento esperado que después tiene lugar o no (Wildavsky, 1996), mediante el cual se distribuyen los recursos de la manera más adecuado posible. 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. Por presupuesto, entendemos la denominada “cuenta general”, esto es, el dinero realmente invertido y ejecutado<sup>173</sup>, 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 la consecuencia 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 reflejado una cantidad mayor de la que después se dedica, lo cual ahonda en la tesis sostenida en el capítulo anterior 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 tiempo<sup>174</sup>. La no ejecución del presupuesto destinado a cooperación, trae consigo dificultades en el cómputo. El principio político de anualidad implica que cada gasto o ingreso se impute en el periodo de vigencia que le corresponda para conocer si se ha realizado o no en el ejercicio para el que se autorizó. Esto puede dar lugar a dos soluciones, utilizar el criterio del ejercicio (o de devengo) y criterio de gestión (o de caja) según se atienda al momento del reconocimiento de los derechos u

---

<sup>173</sup> 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.

<sup>174</sup> 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, 4/01/2005).

obligaciones que los ingresos o gastos llevan consigo, o al momento del pago o cobro de los mismos. Pero la utilización del criterio de devengo puede originar problemas en la liquidación del presupuesto, ya que las obligaciones (o los derechos reconocidos) no siempre se pagan (o cobran) en el ejercicio en que se originan. La solución que se adopta, por lo general, es que todos los pagos (o ingresos) que, debiendo realizarse en un año, quedan pendientes al final del mismo, se recogen en una cuenta denominada de “resultas”, que queda imputada contablemente al ejercicio de su contracción (Lagares Calvo, 1995). Debido a los problemas presupuestarios de las haciendas locales y más en áreas secundarias como la cooperación al desarrollo, siempre se computa en devengo independientemente de si alguna vez esa cantidad llega a las manos de las distintas ONGDs. La cuestión de las deudas de los ayuntamientos andaluces, como se ha mencionado, será tratada en el capítulo 6.

El análisis del presupuesto o de la cuenta general, para ser más correctos, nos permite estudiar quién interviene y cómo en el proceso de elaboración de las políticas públicas, las negociaciones que se dan, etc. En general, el presupuesto se simplifica bastante pues se acumula la experiencia y se utiliza la retroalimentación sobre la base del método incrementalista (Nieto, 2003).

El presupuesto es la variable clave que nos ofrece datos, no solamente acerca de la cantidad de la cooperación, sino también de la calidad de la misma, puesto que determina quién ejecuta dicha acción, cómo lo hace, en base a qué criterios es la denominada dimensión operativa de la actuación (Morata y Blázquez, 2006). En este sentido, *“el presupuesto se convierte en el documento que recoge el programa financiero del gobierno como reflejo de la orientación político-administrativa que el Parlamento ha adoptado”* aunque existe ocasiones en las que el resultado de la práctica presupuestaria resulta la inversa a la que parece racional, *“...en lógica, el presupuesto debería ser consecuencia, y no condicionante de las intenciones político-administrativas”* (Nieto, 2003: 119).

Ya hemos mencionado de manera reiterada la problemática persistente en el Estado español sobre la falta de cifras en la cooperación descentralizada.

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 respecto<sup>175</sup>. Algo muy similar ocurre con el último PACI Seguimiento 2004<sup>176</sup>. Desde que en 1999 la FEMP dejase de recopilar la información de los ayuntamientos, la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE)<sup>177</sup> se ha encargado de la misma. Desde el MAEC, sin embargo, se admite que desde 2001 no poseen datos fiables al respecto. Esta situación parece tener visos de solución a la vista de los acuerdos a los que han llegado la FEMP y la AECl, por la que la primera vuelve a ser la responsable de esta tarea<sup>178</sup>. Por lo tanto, los datos y cifras serán de 1998, 1999, 2000 o 2001. Especialmente los dos primeros años referidos, en

<sup>175</sup> 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”*

<sup>176</sup> 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”.*

<sup>177</sup> 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.

<sup>178</sup> Luz Romero, Técnico de la FEMP, en la entrevista (Mayo 2004) 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 volviesen a encargar de dicha actividad. Todo ello se ha visto corroborado, tal y como establece el PACI Previsiones 2006.

los que existe un Informe de la FEMP bastante completo<sup>179</sup>. A partir de 2001, las referencias a los entes locales son mínimas en los PACIs, sin efectuar ningún tipo de desagregación de las cifras y realizados a partir de muestreos y estimaciones. Por supuesto, el PACI Seguimiento 2004 es el más parco de todos pues obvia, como hemos reseñado, la labor efectuada por los municipios.

A este respecto, un estudio de los PACIs de 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. En 2001 contamos, además, con un elemento de importancia, la base de datos del MAEC, facilitados por la extinta OPE<sup>180</sup>. Para completar la visión de la cooperación local en las ocasiones en las que podamos y sea pertinente acudiremos a otras fuentes como los datos suministrados por los Fondos de Solidaridad, las Coordinadoras autonómicas o provinciales de ONGDs u otras instituciones que investigan el tema como la ONG Intermón Oxfam.

Junto a esta problemática debemos destacar la existencia de un debate técnico alrededor de qué acciones / actividades deben de computarse y, especialmente, sobre qué cantidad debe realizarse el porcentaje de AOD local y autonómica. La complicación se produce porque a la hora de querer extraer qué porcentaje destina el municipio o región sobre su presupuesto y comparar si se acerca más o menos a la mítica cifra del 0,7%. La dificultad estriba en qué se debe considerar presupuesto del ayuntamiento. 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 prof. Solé Vilanova cada AAPP debería aportar su 0,7 % de los recursos propios,

---

<sup>179</sup> La cooperación descentralizada de los Entes Locales. Informe 1998-1999. Edita: FEMP y AECl.

<sup>180</sup> Dicha base de datos es producto de un muestreo realizado por la extinta OPE sobre un total de 21 ayuntamientos, cinco diputaciones y 4 Fondos de Cooperación. Sin embargo, la cautela debe presidir la interpretación de los mismos, pues la comparación de los datos de los entes andaluces en esa base de datos y en la que posee el FAMSI para el mismo periodo, difiere sobremanera, como pondremos de manifiesto en las siguientes páginas.

sin que ninguna administración supla el compromiso voluntario de las otras, lo cual evitaría duplicaciones o solapamientos. Dicho cómputo, por tanto, se debe de realizar sobre los ingresos propios, considerando que los mismos incluyen: los impuestos directos (cap. 1), impuestos indirectos (2), tasas y precios públicos (cap. 3) y los ingresos consolidados (cap. 5) del presupuesto consolidado (incluyendo los organismos autónomos y empresas públicas del ente local)<sup>181</sup>.

Para Salvador Bueno (www.musol.org), sin embargo, no se deben de excluir los ingresos que posee el ente local procedente de otras Administraciones públicas, puesto que *“este argumento será válido y asumible sólo en la medida en que el Estado y, en su caso, la comunidad autónoma respectiva, efectúan realmente sus aportaciones, extremo que generalmente no conocemos en las EELL. Por tanto, no consideramos justificada la exclusión de esos recursos con carácter general y a priori de la base de cálculo del 0,7 %”*. Sobre esta base, 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 municipal<sup>182</sup>. Los restantes recursos conformarían los ingresos propios, y, por tanto, se integrarían en la base de cálculo de la aportación municipal<sup>183</sup>. Sin embargo, ya

---

<sup>181</sup> Se consideran excluidos: las contribuciones especiales (art. 36), las cuotas de urbanización (conc. 396), los reintegros y otros ingresos (art. 38) y las tasas y precios por transporte urbano y abastecimiento de agua (art. 34).

<sup>182</sup> 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

<sup>183</sup> *“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*

hemos mencionado que 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 de los gastos administrativos como AOD; aun cuando es plenamente admitido dicha inclusión pero no es considerado por la mayoría de entidades locales y autonómicas.

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:

---

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



Tabla nº 13: Evolución del presupuesto de la Cooperación Descentralizada

	1989	1993	1994	1995	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CCAA	-	15,94	17,65	45,49	64,12	91,71	101,42	117,45	118,207	172	197	221,2
EELL	8,39	9,16	14,24	42,51	53,77	77,14	81,91	90,46	90,619*	88,98**	88,98	91,1***
Total COD	8,39	25,1	31,89	88	116,27	168,85	183,35	207,92	208,82	261	286	312,4
Total AOD	392,8	995,09	1053,89	1008,58	960,62	1250,71	1279,79	1319,4	1906,53	1817	1735,9	1985,01
% 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

(Expresado en millones de euros)

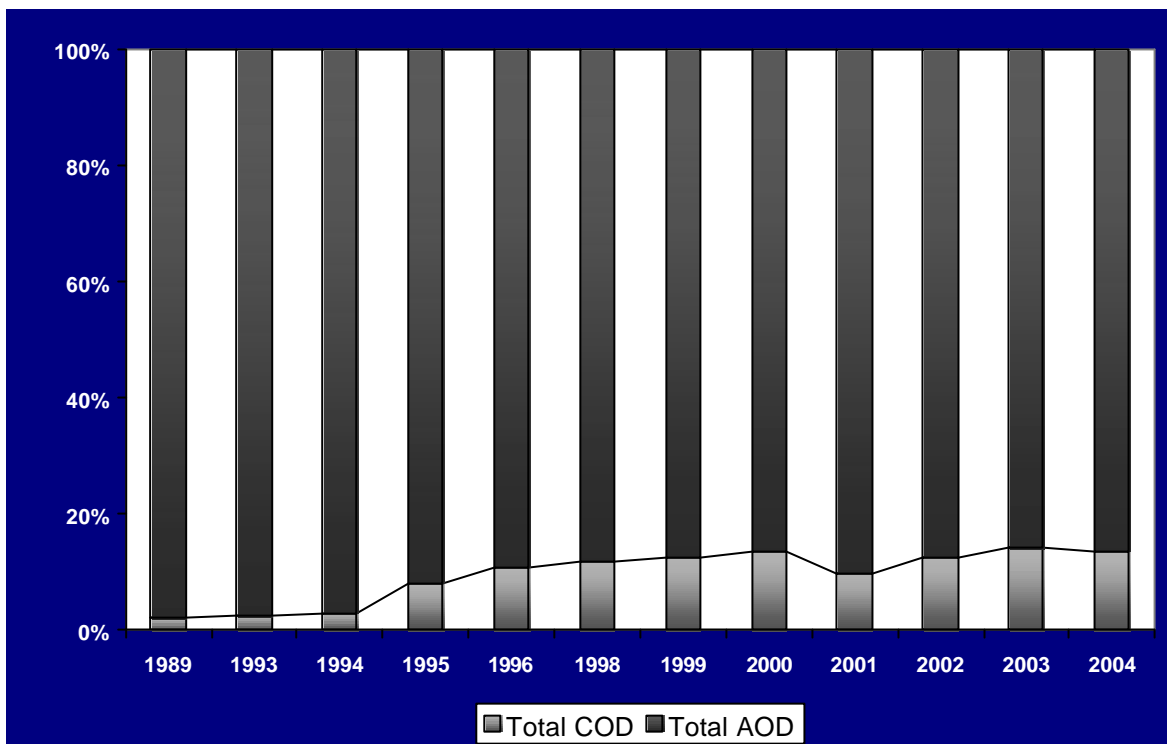
\* Según el PACI 2002 la cifra real es 87,98 millones de euros de los EELL. Estimaciones a partir de muestreo –según el PACI 2001; estimaciones a partir de la FEMP 1999-según PACI 2002.

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

\*\*\*Estimación incrementada en 2,4%

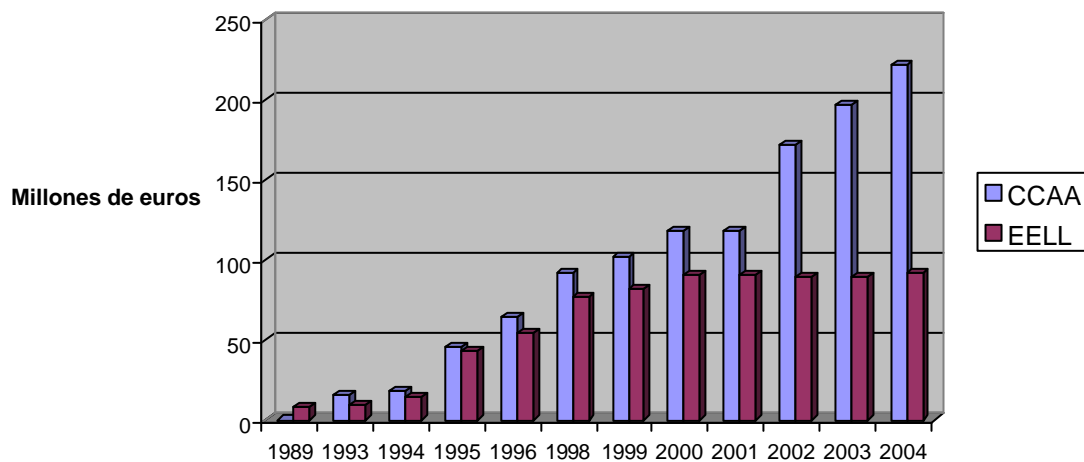
Fuente: Elaboración propia a partir de PACIs Seguimiento.

**Gráfico nº 6: Evolución del presupuesto de la cooperación descentralizada**



Fuente: Elaboración propia a partir de PACIs Seguimiento

**Gráfico nº 7: Evolución del presupuesto de la cooperación al desarrollo de las CCAA y los EELL**



Fuente: Elaboración propia a partir de PACIs Seguimiento

**Tabla nº 14: 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	-	-	-
<b>Total CCAA (Mill. Euros)</b>	<b>117,64</b>	<b>120,17</b>	<b>172,35</b>	<b>197,00</b>	<b>221,27</b>	<b>12,32%</b>	<b>18,05%</b>

\*Incremento nominal medio anual.

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 COD 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 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 ya mencionada 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 están estancados,

siendo excepcional que algún municipio decida unirse a partir de estos momentos a las acciones de cooperación.

El porcentaje de COD parece haberse estancado en los últimos años entorno a un 15%, aunque en términos absolutos sigue aumentando. Ese parón viene producido 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 la AOD se expresa en cifras brutas. La AOD 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.

Al margen de ello, lo que no podemos negar es la importancia de la cooperación, que ha sido destacada incluso por el Comité de Ayuda al Desarrollo en el 2º Examen sobre la Cooperación Española. Este organismo internacional destaca, como se mencionó en el capítulo 3, esta modalidad de cooperación y señala que *“esta dimensión del esfuerzo de ayuda español podría servir de fuente de inspiración para otros donantes”* (CAD-OCDE, 1998).

Si nos centramos en la cooperación municipal, podemos decir que en el estudio del monto que destinan los municipios y diputaciones provinciales, según

comunidades autónomas, nos encontramos que los últimos datos vuelven a ser de 1998-1999; en ellos se observa que son las más pobladas y las más ricas las que destinan un mayor número de recursos a la cooperación.

**Tabla nº 15: AOD de los entes locales agrupados por CCAA (1998)**

Comunidades Autónomas	AOD (mills ptas).	%
Madrid	3.517,96	23,33
País Vasco	2.421,96	16,06
Cataluña	2.051,55	13,61
Andalucía	1.664,79	11,04
Valencia	821,55	5,45
Castilla Y León	780,64	5,18
Aragón	636,04	4,22
Canarias	317,42	2,11
Castilla – La Mancha	316,83	2,10
Murcia	282,85	1,88
Asturias	232,37	1,54
Baleares	210,23	1,39
Navarra	191,65	1,27
La Rioja	120,91	0,80
Galicia	51,25	0,34
Extremadura	49,34	0,33
Cantabria	37,28	0,25
Varios	1.373,08	9,11
Total	15.077,7	100

Fuente: FEMP 1998-1999.

Estos datos, sin embargo, son incompletos puesto que no nos muestran el grado de compromiso real de la institución con la cooperación al desarrollo, ni el esfuerzo que éstas realizan. Tendremos que comparar lo aportado con el

presupuesto del que disponen para ver la importancia que le da cada ente a la cooperación. A este respecto a continuación ofrecemos el porcentaje destinado a ayuda al desarrollo sobre el presupuesto de la entidad.

**Tabla nº 16: Relación AOD/ Presupuesto de los entes locales (1998)**

Entidades Locales	AOD M Ptas.	% sobre Presup.
Ayuntamiento de Vitoria	341	1,09
Diputación Foral de Álava	374	1,00
Ayuntamiento de Burgos	155	1,00
Ayuntamiento de Valladolid	113	0,71
Ayuntamiento de Madrid	2.430	0,70
Ayuntamiento de Gijón	172	0,70
Ayuntamiento de Lérida	110	0,70
Ayuntamiento de Pamplona	100	0,70
Ayuntamiento de Oviedo	154	0,68
<b>Ayuntamiento de Sevilla</b>	<b>414</b>	<b>0,59</b>
<b>Diputación Provincial de Málaga</b>	<b>122</b>	<b>0,47</b>
Ayuntamiento de Zaragoza	321	0,43
Ayuntamiento de Alicante	113	0,41
Ayuntamiento de Barcelona	613	0,27
Ayuntamiento de Bilbao	135	0,27
Ayuntamiento de Elche	117	0,13
Ayuntamiento de Valencia	110	0,12

Fuente: FEMP 1998-1999.

A la vista de los datos anteriores podemos extraer diversos caracteres que son característicos de la ayuda descentralizada. En primer lugar, las grandes ciudades son las que aportan gran parte de la ayuda local al desarrollo. Sin embargo, se ha visto como en los últimos años este crecimiento que se inició

en el 1995 va ralentizándose<sup>184</sup>, hasta llegar a estabilizarse en un promedio de crecimiento interanual del 2 – 3% en la actualidad. Son estos ayuntamientos los que suelen caracterizarse por tener una mayor estabilidad en sus partidas presupuestarias, por la convocatoria pública de las mismas o por poseer cierta estructura administrativa.

Debemos, sin embargo, dejar claro que dentro de los municipios podemos establecer criterios generales sobre las políticas de cooperación que implementan por la diversidad existente entre los municipios<sup>185</sup> y la variedad de enfoques y motivaciones con los que gestionan la ayuda al desarrollo. En este sentido, es de destacar que los municipios más pequeños no están sujetos a ningún tipo de inspección<sup>186</sup> con lo que en líneas generales los recursos que destinan a cooperación (muy escasos y dispersos) van a parar a microproyectos que no tienen ningún tipo de control, sin convocatoria pública de subvenciones, todo ello consecuencia de los escasos recursos presupuestarios que poseen (González-Badía Fraga y Ruiz Seisdedos, 2005).

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, etc.

---

<sup>184</sup> Los ayuntamientos de Madrid, Barcelona y Sevilla, cuyos fondos a la cooperación crecieron en 98 un 5%, en 1999 sólo crecieron un 2%.

<sup>185</sup> Ya hemos mencionado reiteradamente que la diversidad y heterogeneidad local es uno de los elementos característicos de la misma. La diversidad en número de habitantes y, por ende, en recursos con los que cuenta es muy significativa.

<sup>186</sup> La propia FEMP (desde en un inicio) y la OPE (desde el año 2000) contabilizan sólo los ayuntamientos con más de 5.000 habitantes,

### 5.2.2. 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 CCAA y de los EELL.

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 andaluza. Un buen modelo es el que están estableciendo algunas leyes autonómicas, en el que la gestión se centraliza en la dirección general de una consejería<sup>187</sup> (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 proyecto 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)<sup>188</sup>.

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

---

<sup>187</sup> Por ejemplo: La Dirección general de Cooperación al Desarrollo, voluntariado e Inmigración de la comunidad de Madrid

<sup>188</sup> El sistema es prácticamente similar al establecido a nivel estatal por la Ley 23/98, 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



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 puede verse las consejerías y / o las unidades administrativas específicas encargadas de la cooperación al desarrollo.

**Tabla nº 17: 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 Asunto Europeos y Acción Exterior	Economía, Hacienda y Empleo
Asturias	Dirección General de Servicios Sociales Comunitarios y prestaciones	Asuntos Sociales
Canarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisionado de Acción Exterior</li> <li>• Dirección General de Relaciones con África</li> </ul>	Presidencia
Cantabria	Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo	Economía y Hacienda
Castilla – La	Dirección General de Acción Social y	Bienestar Social

Mancha	Cooperación Internacional	
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 tienen los siguientes rasgos comunes. 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 atribuye 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 AAPP 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 18: Comparación entre Consejos de cooperación

	TOT AL	ADMINISTRACIÓN			PARL AM	ONGD	AGENTES SOCIALES Y ECONOM						OTROS COOPERACIÓN		PVD	EXPE RTOS
		Pres id.	Vicepr es.	Consej.			Grupo s parlam	ONGD	SIND ICAT OS	EMP RES A	UNIVER S	ORG. DD.H H.	FED. MUNIC. o ADM. LOC	OTROS		
<b>España 1995</b>	27	1	1	8		6	2	2								4
<b>España 2000</b>	21	1		3 (sin voto)		6	2	2	1	1						8
<b>España 2001</b>	26	1	1	7		6 (2+4)	2	2	1	1						4
<b>España 2004</b>	33	1	1	10		6	2	2	2	1		1 Empres as ec social				6 (sin voto)
<b>Aragón</b>	17	1	1	1		4 Vicepresid	2	2+1 Cajas			1		1	1 Colectivos de solidarida d		2
<b>Asturias</b>	15	1		3	4	5								2 Plataf 0'7 Grupos de solidarida d		
<b>Castilla La Mancha</b>	26	1	1	7		5	2	2			2		1			5

CAPITULO V: Las otras fases de la cooperación descentralizada

<b>Castilla León</b>	20	1	1	8	2	4	1	1			1				1	
<b>Cataluña (2003)</b>	23	Elegida	1	6		4	2	2		2		1	1		3	
<b>Extremadura</b>	16	1	1	5		6					1			1 Plataf 0'7	1	
<b>Galicia</b>	23	1	Agentes sociales	9		5	1	1+1 Cajas		1		1	1		2	
<b>La Rioja</b>	10+?	1	2		+grupos parlam	3*					2				2	
<b>Madrid</b>	17	1	1	4+4+1		5					1					
<b>Navarra</b>	27	1		7	+6 políticos	6	2	2			2					
<b>País vasco</b>	24		Agentes sociales	11 FOCOA D 1 EUDEL		7						1 Órdenes relig		3 (Infancia, Educ-FP, Microemp resa/coop )	1	Posibi lidad, sin voto
<b>Andalucía</b>	32	1	1	15	--	4	2	2	2		3				2	

Fuente: CAONG, 2004a

En el último capítulo 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: 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 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 de Cooperación. 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 - ONGD's).

En cuanto al funcionamiento de estos consejos, ya se ha puesto de manifiesto en anteriores líneas, por lo que no incidiremos en la casuística de las diversas relaciones que se dan en el seno del mismo. Aunque sí debemos ahondar en que es en estos Consejos, cuando la labor de cabildeo o de incidencia política se muestra en toda su plenitud. Una parte complementaria de las acciones de las ONGD's 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, en los 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 de los Estados del Norte por estar las autoridades locales más cercanas. Esa influencia y persuasión se deja entrever en el papel de los actores no gubernamentales en la configuración de la política local de cooperación al desarrollo o en los consejos municipales, tal y como ya hemos expuesto.

Al margen de los recursos organizacionales, tenemos que ser conscientes, que una vez adoptadas las decisiones, el funcionario no se limita a ejecutar, sin más. Es necesaria su colaboración. En ocasiones, *“...la burocracia no se limita a ejecutar las ordenes del ministerio, sino que intervienen de una manera tan profunda en la toma de decisiones y en su ejecución que con toda propiedad puede hablarse, en efecto de una usurpación clandestina del poder”* (Niето, 2003: 133). En este sentido, la cuestión del funcionariado destinado a cooperación es fundamental en el origen de esta política pública, puesto que en muchas ocasiones la existencia de la misma es consecuencia de la buena voluntad de algún político unida a la de algún funcionario. Los recursos humanos en la administración pública poseen información, competencia profesional, red de contactos formales e informales, etc. y ello a pesar de la supuesta situación neutral que poseen. Sin embargo, son varios los autores que han destacado el papel que pueden jugar los funcionarios en la implementación y ejecución de las políticas públicas.

Junto a todo esto, 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. Debemos de destacar, según puede apreciarse en el siguiente cuadro, que el volumen de dinero a gestionar es muy amplio por cada persona encargada al efecto.



**Tabla nº 19: Recursos humanos destinados a la cooperación en el ámbito local (1998)**

	Personal	Ratio presupuesto/empleo
Ayuntamiento de Barcelona	5,5	98,5 millones/empleo
Ayuntamiento de Gijón	0,5	340 millones/empleo
Ayuntamiento de Guadalajara	0,5	78 millones/empleo
Ayuntamiento de Logroño	0,5	180 millones/empleo
Ayuntamiento de Madrid	7,0	304 millones/empleo
Ayuntamiento de Pamplona	0,5	298 millones/empleo
Ayuntamiento de Valencia	2,5	72 millones/empleo
Ayuntamiento de Valladolid	1,0	100 millones/empleo
Ayuntamiento de Vitoria	2,0	136 millones/empleo
Ayuntamiento de Zaragoza	5,5	58 millones/empleo
Ayuntamiento de S. Sebastián	2,0	68,5 millones/empleo
Diputación de Barcelona	7,0	65,3 millones/empleo
Diputación de Burgos	0,5	130 millones/empleo
Diputación de Córdoba	4,0	34 millones/empleo
Diputación de Sevilla	1,0	219 millones/empleo
Diputación de Valencia	<b>4,0</b>	42,5 millones/empleo

Expresado en millones de pesetas.

Fuente: FEMP 1998-1999.

La ratio presupuesto/empleo nos da una idea de la importancia de la cooperación en ese municipio. Si la ratio es pequeña ello nos indica que ese ente local presta una destacada atención a las acciones con los países más pobres pues habrá más personal encargado de la ejecución del presupuesto. (FEMP, 1999).

Sin embargo, debemos destacar como uno de los graves problemas, la escasa profesionalización en este campo 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 evitarse muchos de estos males.

### **5.2.3. 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 la fase de toma de decisiones 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 CCAA y las EELL. Pero para hacer un análisis más preciso deberíamos desagregar los datos según el ente financiador, aunque las cifras son 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 legislación en la materia que marca unos principios de actuación.

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.

A la hora de analizar este seguimiento, debido a que durante estos ocho años la sistematización de los datos ofrecidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ha ido evolucionando, nos vemos obligados a distinguir según años. Los dos primeros años analizados, 1997 y 1998, no se distingue entre CCAA y EELL. Los datos más significativos de este periodo, extraídos de los PACI Seguimiento son los siguientes:

**Tabla nº 20: Prioridades geográficas de la cooperación descentralizada (1997-1998)**

	1997	1998
Iberoamerica	12.754,5	9.440,8
África Subsahariana	3.302,5	2.043,7
África del Norte	661,1	1.069,3
Asia y Oriente Medio	173,2	Asia y Oceanía: 698,8
Europa	235,3	208,8
Varios	2.149,5	14.560,7
Asia C., M. y Ex. Oriente	698,8	Oriente Medio: 120,9
Total	19.974,9	28.143,1

Fuente: Elaboración propia a partir de PACI Seguimiento 1997 y 1998.

**Tabla nº 21: Prioridades sectoriales de la cooperación descentralizada (1997-1998)**

	1997	1998
Infraestructuras sociales	6.842,1	8.822,6
Infraestructuras económicas	421	553,8
Sectores productivos	1.200,5	1.612,8
Multisectorial	861,1	1.584,6
Ayuda Emergencia	247,7	1.890,6
Varios	10.383,9	13.678,7
Total	19.974,9	28.143,1

Fuente: Elaboración propia a partir de PACI Seguimiento 1997 y 1998.

En resumen, los proyectos 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. Esta cuestión, y los cálculos realizados sobre estimaciones a partir del 2002 han sido mencionados en líneas anteriores. A continuación, por tanto, realizaremos un estudio, más detallado, para observar las prioridades de manera independiente de las CCAA y las entidades locales.

#### - 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 de Andalucía en sus relaciones con el Gobierno Marroquí<sup>189</sup>).

Debido a que las prioridades se modifican cada año, vamos a realizar un análisis de los datos desde 1999 hasta el 2003. De esta manera, las posibles desvirtuaciones por algún acontecimiento específico no serán tan marcadas, y por otra parte, nos permite hacer especial énfasis en los años objeto de esta investigación, lo que nos permitirá compararlo con los tres estudios de caso.

**Tabla nº 22: Prioridades geográficas de las CCAA (1999-2003)**

	1999	2000	2001*	2002	2003
Iberoamerica	64,62%	55,63%	56%	54,5%	50,5%
África Subsahariana	11,85%	13,11%	12,1%	11,3%	11,8%
África del Norte	6,50%	6,12%	7%	6,9%	6,9%
Asia y Oceanía	3,80%	2,86%	3,8%	2,1%	2,6%
Europa	0,29%	0,04%		0,4%	0,3%
Varios	12,35%	21,23%	21,1%	21,9%	21,7%
Oriente Medio	0,60%	1,01%		2,8%	5,1%
Total	101,42	117,45	118,2	172	197

Fuente: Elaboración propia a partir de PACI Seguimiento (1999-2003)

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

<sup>189</sup> Un alto porcentaje de la cooperación directa autonómica andaluza se destina a programas desarrollados en Marruecos. Para más información, léase: RUIZ SEISDEDOS, 2006.

**Tabla nº 23: Prioridades sectoriales de las CCAA (1999-2003)**

	1999	2000	2001	2002	2003
Infraestructuras sociales	57,7%	57,05%	47,3%	47,1%	43%
Infraestructuras económicas	2,84%	4,51%	2,09%	2,3%	1,6%
Sectores productivos	12,85%	8,18%	9,97%	11%	10,1%
Multisectorial	13%	9,65%	24,04%	13,7%	19,4%
Sectores no distribuibles	13,61%	20,6%	9,25%		25,9%
				25,9% (8,4 mills de costes y 8,5 de sensibilización)	

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, la educación al desarrollo.,

Fuente: Elaboración propia a partir de PACI Seguimiento (1999-2003)

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 CCAA; 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 sería 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 (47,73%). 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 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.

En una de las áreas prioritarias como es la del fomento de la sensibilización en cooperación al desarrollo, las comunidades autónomas destinaron un 3,4% de sus fondos a dicha actividad. Este sector resulta de gran importancia para fomentar la conciencia social y desde diversas instancias se hace hincapié en

que deben ser los entes descentralizados, es decir, los más cercanos al ciudadano, los que la promuevan.

En el año siguiente, por países y territorios de destino, las CCAA orientaron las ayudas principalmente hacia Iberoamérica, que concentra dos tercios de las ayudas especificables geográficamente. Dentro de Iberoamérica, se observa una relativa orientación de la cooperación de las CCAA hacia los países de América Central y el Caribe, que recibieron el 54,3% de los recursos destinados a la región, mientras América del Sur recibió el 45,7% de los desembolsos. Los principales receptores fueron nuevamente: El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Guatemala, Maruecos, Población saharai y Cuba. Se observa un gran incremento de los desembolsos hacia Argentina donde las aportaciones se multiplicaron por ocho respecto a 2001. Un rasgo característico de la AOD de las CCAA es la dispersión geográfica de sus actuaciones. Según el nivel de renta del país receptor, la AOD de las CCAA se concentró fundamentalmente en Países de Renta Media (PRM) y, en particular, en Países de Renta Media-Baja (PRMB) que recibieron 83 millones de euros, dos tercios de la AOD autonómica especificable por este criterio.

Por sectores, la AOD de las CCAA está muy diversificada, si bien se observa una relativa orientación de la ayuda hacia las Infraestructuras y Servicios Sociales, cerca del la mitad de la AOD de las regiones.

En resumen: la cooperación de las CCAA, 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 ONGD. En todo caso, la cooperación llevada a cabo por cada Comunidad Autónoma presenta unas características propias.

El año 2003, se vuelve a observar una distribución muy similar a los años precedentes: 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, 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: el 43% de los desembolsos totales frente al 1,6% de las infraestructuras y servicios económicos, el 10,1% de los sectores productivos, el 19,4% de los proyectos de carácter multisectorial y el 25,9% de las acciones adscritas a los sectores no distribuibles.

Como cada año va avanzando la metodología y la desagregación de datos, en éste, 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 el 35,4% de las contribuciones distribuibles de las CCAA 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.

#### - 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. Las mencionadas dificultades culminan en el último PACI Seguimiento analizado, el del año 2004, en el que no se dan datos de los EELL. Debido a estas cuestiones la búsqueda de cifras con cierta fiabilidad nos obliga a retrotraer nuestra investigación, en este específico punto, a finales de la década de los noventa. Realizada esta matización, pasamos a desarrollar los puntos más destacados de las prioridades de los entes locales.

En cuanto a las prioridades geográficas, éstas deben de ser del periodo 1998-1999 que es del que poseemos datos desagregados en los entes locales, según el Informe de la FEMP (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 24: 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 25<sup>190</sup>: 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.

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.

Desde 1998 hasta 2000 (inclusive) no hay diferencias entre lo que realizan los EELL y las CCAA, tal y como ya hemos destacado anteriormente. Aunque debido a la existencia de otra fuente, la Federación Española de Municipios y Provincias, podremos realizar un estudio de los mismos; a lo que uniremos los datos de 2001 del PACI Seguimiento. En 2001 aunque son estimaciones, se hace un análisis más completo de las prioridades geográficas y sectoriales. En 2002 no se utilizan los datos del año 2001 debido a la gran desviación hacia El

<sup>190</sup> 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.

Salvador e India por los terremotos y hacia los sectores de la emergencia y la reconstrucción, lo que desvirtúa las cifras. Y en todo lo demás, se establece que deben verse las cifras de las CCAA. En 2003 y 2004 no se dan datos, simplemente se remite a las CCAA.

En el año 2000, aparecen desagregadas las CCAA pero no los EELL, por lo cual nos es imposible hacer cualquier tipo de análisis. Es el primer año en el que la FEMP no se ocupa de la compilación de los datos de las entidades locales.

En el año 2001, en líneas generales, se observa una preferencia acusada por territorios latino-americanos; América Latina concentra casi tres cuartas partes de los recursos canalizados por los ayuntamientos, diputaciones y Fondos de cooperación. Dentro de esta área geográfica se observa una cierta preferencia por los países de América Central y Cuba, a los que llegó casi el 62% de los recursos destinados, mientras que América del Sur recibió más del 38% de la ayuda, principalmente los países Andinos.

Exceptuando Marruecos, los diez principales receptores de la ayuda de corporaciones locales se encuentran en América. Es destacable el alto grado de concentración geográfica de la cooperación municipalista. África es el siguiente continente receptor de la ayuda, concentrando un 19,53% de los fondos desembolsados durante el año. Dentro de África, los países del Norte reciben en torno a un tercio de los fondos con preferencia tanto por Marruecos, que recibe el 46,5% de la ayuda, como por la población saharai, que recibe casi el 41%.

El importe medio de los proyectos de las entidades locales es el más bajo de los actores de la cooperación española, alcanzando los 33.822 euros; siendo este uno de los datos más característicos de esta modalidad de cooperación.

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

**Tabla nº 26: 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

En los sectores, las infraestructuras sociales engloban a más del 60% de los recursos, seguido de la ayuda de emergencia. 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, tal y como ya se mencionó anteriormente, esta modalidad de ayuda no puede considerarse estrictamente cooperación, ya que 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.

En cuanto a las prioridades sectoriales los EELL centran su atención en las infraestructuras sociales y de servicios. En el mismo sentido, el Informe FEMP del año 1999, y en el que se detalla una relación entre los proyectos financiados a ONGD's con respecto a los sectores sobre los que inciden, se pone de manifiesto que las infraestructuras sociales siguen predominando.

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 durante 2001 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. Hay que tener en cuenta que durante 2001 los entes locales españoles financiaron una gran cantidad de proyectos de sensibilización de pero la mayoría de muy bajo coste económico. Gran parte de los ayuntamientos españoles destina partidas específicas para financiar proyectos en su municipio y elevar así el grado de sensibilización y conciencia sobre los problemas del subdesarrollo. La Federación Española de Municipios señala que: *“La sensibilización ciudadana deberá ser el primer proyecto de cooperación a escala local. Para ello, nada mejor que una adecuada articulación de los medios que el Ayuntamiento ya usaba habitualmente combinados con actividades a desarrollar...”* (FEMP, 1999: 67). Tal y como destaca Peredo Pombo (1999: 137) *“la cercanía social, el movimiento de las actitudes ciudadanas o la facilidad en las relaciones administrativo-personales son algunas de las características de la dinámica del poder municipal en su trato con la población, que permiten crear un marco muy adecuado para potenciar cualquier actividad de concienciación...”*.

Los proyectos que se desarrollan en el Sur, basados en el corto plazo, con recursos escasos, etc. no puede variar los problemas del subdesarrollo, desde esta perspectiva sólo una mayor sensibilización social puede aumentar las ayudas y cambiar su orientación. Es la gran baza de la cooperación descentralizada respecto a la población del Norte. Dar recursos sin involucrar a la ciudadanía supone dejar todo a medio camino, no acabar el sendero iniciado. La cooperación *“tiene que tener una repercusión, tiene que tener un impacto en la población local, si no se comprende la cooperación local como un mecanismo de redistribución de la riqueza, (...) y que está repercutiendo para que construyamos un mundo en el que todos pueden vivir un poquito mejor, si no somos capaces de trasladarle ese concepto a nuestra ciudad la cooperación va coja porque esto se convierte en una gestión empresarial”* (entrevista Ildfonso Cordero –Presidente de la Coordinadora de ONGDs de Granada, 10 de noviembre de 2003, Granada, entrevista semi-estructurada). Por tanto desde la cooperación descentralizada se debe apostar por la concienciación y sensibilización, tal y como ya está realizando, puesto que en muchos municipios existen convocatorias específicas para esta modalidad, aunque los recursos todavía son escasos.

Si queremos que la cooperación cumpla su objetivo de reducción de la pobreza, ello sólo es posible con una equiparación de los estándares de vida de los vecinos del Norte y del Sur, lo cual sólo es posible lograrlo con gente concienciada en el Norte-rico de que su nivel de vida no es generalizable, que es necesario preocuparse por los productos que consumes (comercio justo), que es necesario implicarse en el cambio de las reglas del comercio internacional... A pesar de esta idea, ampliamente extendida entre las ONGD's, y recientemente puesta de manifiesta por el Senado<sup>191</sup>, lo cierto es que el dinero destinado a sensibilización y concienciación es escaso, aunque en el ámbito local y autonómico se presta una mayor atención a este sector que en el ámbito estatal.

---

<sup>191</sup> Ponencia para el estudio de la Cooperación Descentralizada del Senado (7/11/2000).

#### 5.2.4. Las 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 o sensibilizando a su población del Norte, o hacerlo a través de terceras entidades con las que se “subcontrata”. Son los modelos de gestión. La directa, esto es, las relaciones 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 pros y contras que serán analizados en las líneas siguientes.

Las CCAA canalizan entorno al 78-80% de su ayuda a través de las ONGDs, según el PACI Seguimiento 2003 y 2004. Las entidades locales ejecutan indirectamente el mismo porcentaje, tal y como indican las siguientes fuentes:

**Tabla nº 27: Gestión de la cooperación en los entes locales (1996 – 1998)**

	1996	1997	1998
Gestión Directa	12,4%	12,3%	9,9%
Por otras Entidades Públicas	9,6%	12,6%	10,0%
ONG y otras Entidades Privadas	78,0%	75,1%	80,1%

Fuente: FEMP, 1998-1999.



- **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”<sup>192</sup>. 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 cooperación<sup>193</sup>.
  - Mediante programas de formación de cooperantes<sup>194</sup>.
  - 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 calidad<sup>195</sup>. (González Badía-Fraga y Ruiz Seisdedos, 2003).

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

---

<sup>192</sup> Para más información al respecto, vease el capítulo 6 sobre cooperación de la Junta de Andalucía.

<sup>193</sup> 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.

<sup>194</sup> 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.

<sup>195</sup> Apoyo al Seminario sobre Cooperación Descentralizada para el Desarrollo Humano, por la Comunidad de Madrid, en colaboración con AIETI y UNOPS.

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 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, en este aspecto 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.

- **Los hermanamientos**

Dentro de la cooperación descentralizada vamos a prestar especial atención a un instrumento típicamente municipalista, como es el hermanamiento.

El término “hermanamiento” ha sido utilizado para representar diversas prácticas, que se han dado entre ciudades, a lo largo de la historia. Estudiosos sobre el tema, como Vicenç Fisas (1988), distingue, a este respecto, entre tres tipos de hermanamientos que se habrían dado en tres momentos históricos diferentes:

- “Hermanamientos-reconciliación”. Este tipo de práctica surgió a raíz de la Segunda Guerra Mundial entre ciudades y pueblos fronterizos europeos. Por encima del odio acumulado durante la guerra se veía la necesidad de establecer canales de comunicación entre

poblaciones cercanas geográficamente. Este fenómeno se extendió, principalmente, entre ciudades francesas y alemanas.

- “Hermanamientos-comprensión”. Esta iniciativa pretendía la reconciliación de ciudades situadas en diferentes bloques durante la Guerra Fría, rompiendo, de esta manera, el discurso y la dinámica propios de este momento.
- “Hermanamiento-cooperación”, que son los que nos interesan a nosotros y que vienen a intentar superar las diferencias creadas por el Conflicto Norte-Sur.

Los hermanamientos que vamos a analizar, por tanto, quedarían encuadrados dentro de la categoría de los “hermanamiento/cooperación”, es decir, aquellos que permite crear lazos de amistad y solidaridad entre dos municipios situados a diferente nivel económico. Sin embargo, hoy en día se ha convertido en una palabra de uso común para describir la relación especial que se da entre dos comunidades locales que comparten algo y se apoyan mutuamente. Esta figura podemos decir que es la expresión más acabada de acercamiento entre pueblos. Los objetivos de esta modalidad de cooperación se han orientado a la promoción de relaciones de amistad y solidaridad entre sus respectivas comunidades, a los intercambios culturales, al apoyo de proyectos de desarrollo y, en menor medida, a la promoción de intereses económicos; al fin y al cabo las relaciones que promueve se caracterizan por su horizontalidad y tienen como fin último contribuir al conocimiento del otro y a la construcción de unas relaciones internacionales más participativas (AA. VV., 2000).

El hermanamiento suele surgir por razones de amistad entre los que los originan, por sintonía ideológica pero sólo se mantendrá si realmente hay una voluntad política y social. Este es uno de los mayores problemas de este tipo de cooperación ya que en raras ocasiones estos hermanamientos han superado la fase de la declaración de intenciones. Para realizar un hermanamiento efectivo es necesario superar el carácter simbólico de los mismos y esto solo podrá llevarse a cabo si los acuerdos de hermanamiento están basados en relaciones reales y eficaces entre comunidades. Es preciso

que, los mismos, no queden en mera retórica o "imagen", sino que se implique en acuerdos y proyectos concretos, más allá de las visitas oficiales... Los hermanamientos, cuando se extienden a sectores de la ciudadanía para establecer una relación entre escuelas, jóvenes, movimientos sociales... superan su tradicional función protocolaria y se convierten en un vivaz instrumento de la cooperación y de la solidaridad.

A pesar de todo, debemos considerar que las modalidades que existen de hermanamiento son varias, pues va a depender de la implicación que se quiera llevar a cabo por parte de los responsables municipales y de la sociedad civil. Este puede ser una mera declaración de intenciones, una partida presupuestaria más (esporádica o con cierta estabilidad) o puede buscar el acercamiento real entre las sociedades del Norte y del Sur, resultando especialmente valioso establecer lazos entre centros educativos, universidades... Los hermanamientos deben promover la participación del tejido asociativo de ambas sociedades, de manera que ambas poblaciones se involucren en el proceso de codesarrollo. Hay que tener en cuenta que un hermanamiento es un vínculo entre instituciones y, por lo tanto, el fin del ente local debe ser coordinar el tejido social e impulsar la acción ciudadana.

El hermanamiento se configura, por tanto, como una fórmula de apoyo a las estructuras municipales e impulso al desarrollo democrático. La cooperación en el ámbito municipal es clave en los países subdesarrollados y permite a los mismos alcanzar niveles mínimos en infraestructura, servicios sociales básicos, urbanización, medio ambiente, etc (González Parada, 1993).

En el marco del hermanamiento las actividades de sensibilización e información son especialmente importantes pues contribuyen a generar relaciones igualitarias de intercambio entre comunidades que se van acercando desde su propia experiencia, sus tradiciones y actividades lo que favorece una relación directa que reconoce los problemas estructurales e implica una acción política y social a favor del Sur.

A medida que han ido incorporándose corporaciones locales donantes y aumentan las partidas presupuestarias, se llevan a cabo más acciones directas a través de los hermanamientos y ello ha provocado que aparezca una pluralidad de prácticas diversas bajo esta denominación. Aunque solo sea brevemente debemos señalar las distintas iniciativas que se llevan a cabo en la actualidad dentro de este fenómeno<sup>196</sup>.

Por una parte, el hermanamiento puede ser “Social”, es decir, que persiga ante todo crear lazos de unión entre las sociedades civiles de ambos municipios. Este tipo de hermanamiento lleva a cabo actividades, fundamentalmente, de conocimiento mutuo entre las poblaciones, acciones de sensibilización, de educación al desarrollo, siendo muy comunes, en este sentido, los hermanamientos entre escuelas e institutos.

Por otra parte, el hermanamiento puede ser “Oficial”, es decir, que implique a las autoridades municipales. En estas ocasiones, el hermanamiento se rubrica con la firma de un convenio de colaboración entre los responsables políticos de ambos municipios.

Tanto unos como otros pueden implicar o no llevar a cabo acciones de desarrollo en el país más desfavorecido algo que sucede siempre, aunque las donaciones suelen ser importantes, sobre todo, en los hermanamientos oficiales.

Los dos tipos de hermanamientos que acabamos de destacar, es decir, los “sociales” y los “oficiales” no se dan en estado puro sino que en la práctica suelen aparecer mezclas de ambos. Así, por ejemplo, en los “hermanamientos sociales” las autoridades locales acostumbran a intervenir aunque sea de manera informal, es decir, apoyando con sus acciones el conocimiento mutuo

---

<sup>196</sup> Conclusiones extraídas de la estancia de investigación de la doctoranda en la Universidad Americana de Managua entre julio y diciembre de 2000 en la que analizó los hermanamientos España y Nicaragua (RUIZ SEISDEDOS, 2001).

de la población, y los “hermanamientos oficiales”, pueden estar respaldados por una asociación de la sociedad civil, pero solamente tienden a perdurar los hermanamientos que van más allá de las relaciones entre los responsables políticos e incluyen a alguna ONGD como supervisora del mismo.

Lo ideal, a la vista de la información que hemos destacado, es que se produzcan simultáneamente los dos hermanamientos, de tal manera, que esta modalidad de cooperación se establezca como realmente eficiente. Solo desde una cooperación entendida en unas coordenadas distintas a las actuales podemos intentar superar las dificultades de desarrollo de los países del Sur. Los hermanamientos deben convertirse en un tipo de cooperación que promueva las relaciones humanas por encima de las económicas, pues las primeras son las que nos llevarán a crear un mundo más unido entre gentes del Norte y del Sur.

El ámbito de lo local se presenta, igualmente y por las mismas razones aludidas anteriormente, como el más adecuado para la toma de conciencia y sensibilización sobre los desequilibrios Norte-Sur. Por otra parte, al promover el desarrollo local de los pueblos del Sur, están fortaleciendo la democracia como paso previo para conseguir un proceso global de desarrollo sin exclusiones, sin desequilibrios. Las instancias subestatales de los países empobrecidos podrán satisfacer las nuevas demandas ciudadanas e impulsar el desarrollo de cada comunidad, prestando los mejores servicios y los más próximos (al ser la instancia más cercana conocerá mejor las necesidades y sabrá hacerle frente de la mejor manera). Para ello parece necesario que se debe dotar a estos entes de más poder y participación en los poderes del estado. El desarrollo democrático se traduce en procesos de descentralización y en nuevas fórmulas de democracia participativa (Rodríguez Gil, 1993), al igual que la descentralización también puede impulsar la democratización.

Los entes descentralizados del Norte deben asumir el papel de colaboración con las entidades locales del Sur puesto que el reforzamiento del poder local es una magnífica opción a favor de la democratización y de la opción de políticas

que van destinadas a satisfacer las necesidades humanas básicas. Los ayuntamientos y comunidades de los países industrializados pueden contribuir al desarrollo democrático transfiriendo su experiencia y conocimientos a sus homónimos del Sur, también son un foro para ejercer la denuncia y la participación política para el cumplimiento de derechos humanos, contra el orden económico internacional...

Estos acuerdos entre municipios, sirven, al igual que sucede en la cooperación gubernamental, de alianza entre política de ayuda e ideología. Aunque esta modalidad de cooperación se pretende establecer como un nuevo modelo de relaciones de cooperación, que, al margen de los Estados y su tradicional ayuda, intenta abordar este tema desde una perspectiva diferente, ello no ocurre en la mayoría de las ocasiones. La generalidad de los acuerdos de hermanamiento surge por dos razones, o bien porque voluntarios, cooperantes o brigadistas españoles se encargan de iniciar relaciones entre su localidad de origen y aquella en la que ahora trabajan (ejemplo de ello serían los hermanamientos entre España y Nicaragua como los de: Zaragoza-España-León-Nicaragua-, Santa Fe-España- Ocotlán-Nicaragua-), o porque partiendo de una semejanza ideológica se establecen relaciones estables. Por lo tanto, uno de los mayores problemas de este fenómeno es la importancia de la identificación ideológica que provoca que un cambio en las instancias municipales paralice el convenio de colaboración. La solución a esta discrepancia ya ha sido puesta en práctica desde algunos gobiernos municipales, y consiste en fortalecer dicho hermanamiento con lazos de amistad entre las sociedades civiles. Las asociaciones y ONGDs se perfilan, de esta manera, como un elemento de unión que no permite que las instancias municipales se olviden de esas relaciones de solidaridad iniciadas. La ayuda al desarrollo no es ni debe ser patrimonio de una determinada ideología. El hermanamiento debe establecerse como una forma en que pequeñas localidades toman contacto con la realidad del Sur y a partir de la primera relación surgen interesantes proyectos de cooperación que trascienden la sintonía política de las autoridades que lo iniciaron.

Pero los hermanamientos presentan una grave deficiencia como es la escasa consistencia de los mismos, que puede ser consecuencia de lo anterior. En numerosas ocasiones estos hermanamientos no han superado la fase de la declaración de intenciones (Ruiz Seisdedos, 2001). Ello hace necesario releer el significado de los mismos a la luz de la cooperación al desarrollo. Para que los hermanamientos alcancen los objetivos es necesario que se sustenten en relaciones reales y eficaces entre ambas comunidades, pero también que ambas instituciones actuantes queden comprometidas en la consecución de programas factibles. En resumen, para que los hermanamientos continúen activos se necesita la gestión conjunta de las autoridades municipales y de la sociedad civil.

El apostar por un hermanamiento social o político va a venir condicionado por la voluntad de los responsables municipales pero también por la sociedad civil, que es, al fin y al cabo, la que con su participación determina el tipo de políticas a seguir desde los gobiernos locales<sup>197</sup>.

A nivel político, los hermanamientos requieren de acuerdo plenario y el seguimiento de un protocolo. En este sentido y con el fin claro de facilitar este tipo de gestión local de la cooperación, la FEMP pone a disposición de los municipios españoles todos estos documentos (García i Maties, 2004).

En resumen, podemos decir que el hermanamiento es un vínculo entre EELL del Norte y del Sur que tienen la voluntad de compartir valores y recursos. Se encuadra en la modalidad de cooperación territorial, que abarca no sólo a las instituciones, sino también al tejido asociativo de las dos entidades. Esto hace

---

<sup>197</sup> Para acabar, debemos concluir haciendo mención al trabajo de campo a través del cual se han analizado las relaciones de colaboración que mantienen cinco municipios nicaragüenses (Managua, Granada, León, Matagalpa y Somoto) con entes locales españoles. De la muestra seleccionada hemos podido observar que cada uno de los municipios lleva a cabo un hermanamiento diverso. Unos apuestan más por las relaciones directas entre responsables municipales, como en Granada, donde la sociedad civil no se ve representada. Otros prefieren dejar los hermanamientos en manos de las ONGDs, de manera que estas sean las que lo gestionen, como en Matagalpa. Y por último, una decisión intermedia sería la de Somoto o León. En Somoto, la alcaldía promueve el asociacionismo de la sociedad civil y junto con ella planifica, ejecuta y gestiona los proyectos. En León, los hermanamientos sociales y los oficiales están claramente diferenciados, unos se autogestionan a través de los representantes españoles en el municipio y los otros se mantienen exclusivamente entre instancias políticas.



posible que la solidaridad que está en la base del hermanamiento impregne al conjunto de la sociedad, siendo entendido este tipo de cooperación, como horizontal por beneficiarse y enriquecerse las dos partes. En este sentido, progresivamente se va abandonando la idea del hermanamiento como un acto puramente formal de cooperación con escaso contenido y paso a paso el hermanamiento, y la articulación subsiguiente de redes, se convierte en uno de los mejores instrumentos de los que disponen las entidades locales, ya que se establecen unas bases por donde discurre la cooperación duradera en el tiempo.

### - **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, la 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 los 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).

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.

Alrededor del 85% de los fondos de la COD se tramitan indirectamente a través de las subvenciones que las administraciones donantes reparten entre las ONGDs, contrariamente a lo que sucede a nivel estatal. El Estado español ejecuta indirectamente tan solo el 16% de su AOD total (29.3% AOD bilateral

bruta – PACI Seguimiento 2003<sup>198</sup>-). A pesar de ello es uno de los Estados que más dinero destina a ONGDs. Tal y como puede apreciarse en el siguiente gráfico del CAD- OCDE:

**Tabla nº 28: Canalización de la AOD de los países miembros del CAD a través de ONGDs**

	%ONG / Total AOD
Noruega	21,30%
España	16,44%
Suecia	13,56%
Holanda	12,90%
Irlanda	12,17%
Media CAD	5,41%

Fuente: PACI Seguimiento 2003

En el extremo opuesto, los Estados que menos recursos gestionan a través de las ONGDs son Japón, Luxemburgo, Portugal y Francia, con entre el 1 y 2% de sus fondos ejecutados de manera indirecta. Estados Unidos gestiona el 100% de sus recursos de manera directa.

El dinero gestionado a través de ONGDs supone una ventaja fundamental, en primer lugar, es todo donación; es decir, que los créditos FAD, cuyo funcionamiento y críticas ya ha sido destacado en el capítulo 3, son gestionados directamente por los gobiernos. En segundo lugar, se destina a la población más pobre.

Junto a estos elementos que provocan que las ONGDs sean reconocidas especialmente entre la población del Sur, cuenta además con caracteres que las hacen especialmente atractivas para los gobiernos del Norte, y especialmente para los entes locales y gobiernos autonómicos.

<sup>198</sup> 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.

La ventaja 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 menores<sup>199</sup>. Suplen, de esta manera, las carencias técnicas de las propias Administraciones Públicas puesto que son las mismas ONGD las que formulan y realizan el seguimiento de los proyectos financiados, poniendo de manifiesto la carencia de personal especializado, con conocimientos de cooperación al desarrollo por parte de las administraciones públicas.

Sin embargo, en los últimos tiempos se observa como esa “dejadez” por parte de la AAPP del Norte puede conllevar efectos no deseados en el Sur. Las ONGDs se han transformado en demasiadas ocasiones en ejecutoras de servicios sociales básicos para las colectividades locales del Sur (generalmente educación y salud). Esta tendencia ha llegado a entregar a algunas ONGD’s 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 municipal realizada desde los EELL españoles con la financiación de programas sociales básicos del municipio a través de ONGD’s, 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 (ONGD’s). 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

---

<sup>199</sup> Igualmente se evita que puedan tachar la política de los entes donantes como una forma de penetración cultural y económica.

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).

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 que realizan los entes subestatales.

Y ello a pesar de que una de las grandes virtudes de la cooperación que canalizan las entidades descentralizadas es, precisamente, su independencia, que les otorga una capacidad de acción diferente a la de las instituciones gubernamentales.

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.

En resumen, podemos de manera sintética considerar que las principales ventajas y perjuicios que poseen cada una de las modalidades de gestión existentes son las siguientes:

**Cuadro nº 11: Ventajas e inconvenientes de las modalidades de cooperación**

	Cooperación Indirecta	Cooperación Directa
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Experiencia</li> <li>- Conocimiento</li> <li>- Estructura de gestión adecuada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento gobiernos del Sur</li> <li>- Exportar experiencias</li> <li>- Conocimiento mutuo del Norte y el Sur</li> </ul>
Inconvenientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Excesiva Onegeización; debilitamiento municipal.</li> <li>- Fragmentación y escaso impacto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Influida por la ideología</li> <li>- Escaso nivel de compromiso a largo plazo.</li> </ul>

- **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 al desarrollo:

- Cursos de cualificación de técnicos. Se incluye, por una parte, la formación de los encargados de la cooperación en la administración local, tanto en cuanto a conocimientos sobre las problemáticas relacionadas con el desarrollo como sobre los procedimientos de administración vinculados a los proyectos<sup>200</sup>. Y, por otra parte, la formación de técnicos municipales de los países del sur, en

<sup>200</sup> La FEMP 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 FAMSI, la FAMP y la Junta de Andalucía.

temas relacionados con lo local (tratamiento de aguas y residuos, gestión de recursos humanos, planeamiento urbanístico,..).

- Publicación 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 desarrollo<sup>201</sup>, 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%, Pacto 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, 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 presentada<sup>202</sup>.

---

<sup>201</sup> 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...

<sup>202</sup> Podemos poner ejemplos como la condena que hacen todos los grupos políticos del Ayuntamiento de Málaga por la intervención de niños en conflictos armados (4/3/99), o la moción de apoyo a José Joaquín Martínez (español condenado a muerte en Filipinas) aprobada por la Diputación de Granada

- Participación en redes: Estas redes, de carácter multilateral, agrupan a ciudades de todo el mundo (CGLU)<sup>203</sup>, bien por regiones (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas) o a personas (Unión Iberoamericana de Municipalistas). 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 local<sup>204</sup>, 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.

---

<sup>203</sup> 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.

<sup>204</sup> 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.

### **5.2.5. Acuerdos intergubernamentales**

La gran cantidad de agentes implicados y la autonomía que posee cada uno de ellos, es una de las grandes virtualidades de nuestro sistema de ayuda. Pero ello debe de hacerse compatible con la necesidad de una mayor coordinación entre las administraciones autonómicas y locales.

Las relaciones entre distintos niveles territoriales se han ido definiendo al mismo ritmo que se ha avanzado en la configuración de esta política pública. Si el PD 2001/2004 apenas nombraba a la cooperación descentralizada a pesar de admitir que representaba al menos el 14% y la incluía dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores; el PD actual (2005-2008) dedica un apartado a la misma al hablar de los diferentes actores de nuestra cooperación. La necesidad de la coordinación tiende a ser la que propicia este encuentro.

Desde esta perspectiva, la necesidad de coordinación o los intentos de controlar-limitar las relaciones de municipios y regiones con el exterior pueden llevar a enfrentamientos; los cuales se verán agravados si los poderes de los distintos niveles de gobierno están regidos por partidos políticos de diferente signo. La politización de las políticas públicas de cooperación al desarrollo es un mal grave que hay que evitar.

Ya hemos visto anteriormente, como en el ámbito autonómico hay una disparidad de leyes de cooperación autonómicas. En la mayoría de ellas hay un apartado destinado a las relaciones con los otros entes gubernamentales. También hemos advertido como la necesidad de concertación es observada por la mayoría de ellas.

Nos vamos a detener, en estos momentos a analizar la necesidad de coordinación y concertación. Puesto que debemos prestar una especial atención a una de las más importantes lacras de la COD, la descoordinación. El principal problema de la descoordinación, es que en nuestro país se suele



identificar de manera casi inconsciente los términos descentralización y descoordinación, lo que supone al mismo tiempo que coordinación se identifica con el ejercicio de control por parte de algún ente o institución. Nosotros partimos de que ni la descentralización es sinónimo de descoordinación ni la búsqueda de la coordinación debe llevarnos a reducir o dismantelar el entramado del sistema descentralizado de nuestra organización territorial. Es necesaria la coordinación pero ésta debe de huir de la relación de jerarquía implícita en dicho término. En primer lugar, debe existir una clara voluntad política de los distintos niveles de gobierno para llegar a acuerdos y consensos, para implementar una cooperación que evite duplicidad de políticas públicas e ineficiencias de las mismas. Para ello, los canales de comunicación deben estar constantemente abiertos y huir de suspicacias. El dialogo se convierte en pieza fundamental y se deben establecer unos principios claros pactados entre todos. Las autonomías y los gobiernos locales forman parte del Estado y no cabe establecer subordinaciones políticas entre los distintos niveles de gobierno y sí mecanismos institucionales de integración, similares a los que se dan en los estados federales. La única forma para la coordinación es entender ésta como un principio que debe regir las relaciones entre iguales, entre distintos niveles de gobierno no sometidos unos a otros (Ruiz Seisdedos, 2005). Pero la realidad es bien distinta, los entes subestatales no participan en la formación de la voluntad estatal, y si lo hacen es de manera informal y provisional, más por interés de ciertos funcionarios y responsables que por el de las máximas instancias de que exista una política de cooperación adecuada y eficaz. Nos interesa este aspecto en la medida en que la creación de instancias multiniveles en los procesos de toma de decisiones políticas o puesta en común de acciones intergubernamentales a los tres niveles no se ha desarrollado plenamente. Es necesario una Comisión Interterritorial que cumpla realmente su función de órgano a la búsqueda del consenso o un Consejo de Cooperación cuyos informes sean tomados en cuenta. El problema es que los canales creados para este fin no han desplegado aún todas sus capacidades. El clima de las relaciones está cambiando, tal y como se ha puesto de manifiesto. Sin embargo, será el tiempo el que establezca si se producen cambios sustanciales. Se han celebrado reuniones y seminarios propiciados desde distintos organismos como el Fondo Andaluz de Municipios por la

Solidaridad Internacional, la Federación Española de Municipios y Provincias o la Oficina de Planificación y Evaluación, para intentar lograr acuerdos y pactos en busca de una mayor coordinación entre todos los agentes implicados en la cooperación al desarrollo de nuestro país.

Sin embargo, esta falta de dialogo o consenso no aparece únicamente en nuestro ámbito de estudio sino que podemos decir que es uno de los rasgos del sistema político español, en el que se da una especial conflictividad intergubernamental, sobre todo, en los casos en el que los distintos niveles de gobierno tengan adscripciones partidistas/ideológicas diversas<sup>205</sup>. Esta conflictividad en las relaciones intergubernamentales ha sido objeto de crítica pero la única solución propuesta aboga por intentos de control y de centralización, lo cual, para nosotros, no es realmente una solución sino el establecimiento de un nuevo problema, ya que supone enfrentamiento con los poderes descentralizados y al mismo tiempo lesiona el principio de descentralización de nuestra norma fundamental, el principio de subsidiariedad, etc. El inconveniente viene provocado porque en la cultura política española no se han interiorizado la coexistencia de instancias políticas regidas por distintos partidos políticos, lo que se traduce en negativas de colaboración entre administraciones, por la confusión entre ideologías y políticas públicas. Las relaciones intergubernamentales son las que dan lugar a la creación y ejecución de políticas publicas concertadas. La insuficiencia del debate multilateral es claramente negativa y es que en los procesos de toma de decisiones y de formación de las grandes decisiones estatales la tentación por la imposición de los puntos de vista del estado central suele acabar en el desencuentro.

#### - **La coordinación en la cooperación española**

En la medida en que nuestra tradición tiene un marcado sesgo estatalista o centralista, tendemos a centrarnos en los defectos de dicha fragmentación (Subirats, 1991), es decir en la descoordinación. Pero ¿qué es la coordinación?

---

<sup>205</sup> En este mismo sentido, GYFORD, 1986.

¿qué efectos produce la temida descoordinación? ¿se da la coordinación en las políticas públicas españolas o es el principio de colaboración? La falta de coordinación se nota en que cada servicio ignora a los demás; cada departamento es como un compartimento estanco con relación a los demás y nadie piensa en el interés general. En este sentido, coordinar es relacionar todos los actos y todos los esfuerzos (Álvarez Rico).

El concepto de coordinación no es fácil de aprehender pues es impreciso y se usa de manera abusiva. Pero si lo circunscribimos al principio que rige en un Estado descentralizado, lo cierto es que podemos clarificarlo como *“las diversas actividades de las distintas AAPP en el logro de una misma finalidad, evitando la duplicidad de esfuerzos y las acciones divergentes y contradictorias”* (Castillo Blanco, 2005: 51). En este sentido, la coordinación se da siempre entre competencias compartidas (Álvarez Rico, 1986: 71). La causa de este interés por la coordinación estriba en dar coherencia a la actuación de las Administraciones Públicas.

La coordinación como técnica de gestión / organización implica cierta superioridad o primacía jerárquica del ente coordinador sobre los entes coordinados (aunque frente a la jerarquía permite más autonomía y libertad); forma parte de los poderes de dirección y en este sentido supone un límite a la autonomía política y administrativa (Castillo Blanco, 2005). Desde esta perspectiva es necesario que para que pueda darse la coordinación se den tres supuestos o condiciones:

- Que las actividades a prestar trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades.
- Que las actividades y servicios condicionen de un modo relevante los de otras AAPP
- Que las actividades o servicios sean concurrentes o complementarios con los de otras AAPP.

Estas tres condiciones no pueden nunca suponer sustracción de competencias.

La Ley Reguladora de Bases del Régimen Local se muestra especialmente receptiva a la coordinación, la cual es tratada en los artículos 7, 10, 58, 59 y 60. Especialmente interesante a este respecto es el artículo 10:

*“1. La Administración local y las demás Administraciones Públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.*

*2. Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.*

*3. Las funciones de coordinación no afectaran en ningún caso a la autonomía de las entidades locales”.*

Sin embargo, y debido al uso cotidiano y abusivo que se hace del término coordinación, en ocasiones no lo diferenciamos de otros conceptos afines como cooperación y colaboración. Según el Tribunal Constitucional, la coordinación exige la concurrencia de títulos competenciales, mientras que la colaboración forma parte del sistema de organización territorial, y no necesita fundarse en precepto alguno. La coordinación constituye un límite a las competencias, no así la colaboración. La coordinación permite establecer medidas necesarias y suficientes para lograr los objetivos, incluyendo medidas coercitivas. La cooperación o colaboración surgen cuando es una relación entre dos organizaciones cuando actúan conjuntamente para la resolución de un problema que recae en el ámbito competencial de una de ellas.

Junto a los mecanismos institucionales, adquieren especial relieve los medios informales o espontáneos de coordinación, aunque estos últimos más bien pueden considerarse como comprendidos en el área de colaboración. Dentro de esta misma área de colaboración, pueden situarse las Conferencias Sectoriales y la obligación de información recíproca. El deber u obligación de

información es deber de colaboración para las autoridades estatales y autonómicas de suministrar recíprocamente información (STC 76/1983 de 5 de agosto) (Álvarez Rico, 1986).

Existen diversas técnicas de coordinación; las más comunes en la cooperación al desarrollo han sido dos; por una parte, la planificación que habilita por ley la posibilidad de coordinación con los límites que se establezcan, que se ha dado desde la existencia de la Ley 23/1998. Y la participación e integración de los distintos entes en actuaciones o procedimientos conjuntos, la cual está teniendo su auge en los últimos años. Ciertamente podemos convenir en la presencia de algunos datos que apuntan hacia unas dinámicas de interrelación más cooperativas como los convenios de colaboración de la AECE con diversos gobiernos regionales, la mayor frecuencia de convocatoria de la Comisión Interterritorial en los últimos años, o asunción y permanente referencia en el marco normativo de la cooperación española a la potenciación del diálogo, el análisis y la toma de decisiones conjuntas en el seno de los foros de coordinación establecidos por la Ley, así como la búsqueda de la coherencia de políticas y la coordinación y armonización con otros donantes. Pese a ello, sin embargo, se trata de prácticas y órganos de concertación relativamente jóvenes, precisados de mayores esfuerzos por parte de todos los actores insertos en el proceso de cooperación, para eliminar recelos y susceptibilidades mutuas y poner en evidencia las ventajas del trabajo compartido. También debemos destacar que los consorcios o los Fondos de cooperación municipal pueden entenderse como una forma bastante acabada de cooperación.

En la cooperación al desarrollo, por último podemos establecer que los esfuerzos que se están dando en este ámbito se observan en las líneas directrices del Plan Director 2005-2008 (: 145-146): *“La calidad de la ayuda es uno de los aspectos esenciales de la política de cooperación e integra cuatro elementos que configuran el concepto de calidad: planificación, mejora de la coordinación, idoneidad de los instrumentos y evaluación... será necesario el refuerzo de los mecanismos de coordinación existentes y el establecimiento de otros nuevos: · En el seno de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, órgano de coordinación establecido por la LCID, se establecerán*

*dos subcomisiones, autonómica y local, para el tratamiento de las relaciones entre la AGE con las CCAA, por un lado, y con las EELL, por otro. De igual manera, se crearán grupos de trabajo para la discusión y coordinación de distintos aspectos de la política de cooperación, tales como: planificación, evaluación, educación para el desarrollo y sensibilización, articulación de mecanismos de financiación a entidades privadas, ayuda humanitaria y de emergencia, y mecanismos de intercambio de información...”.*

Otras medidas también del Plan Director y que vienen desarrolladas en los PACI Previsiones 2005 y 2006 son las relativas a la participación de CCAA y EELL en las comisiones mixtas de cooperación; establecimiento de fórmulas de convenios de cooperación entre la AGE, CCAA y EELL para la puesta en marcha y ejecución de intervenciones plurianuales; estimulación por parte de la Administración General del Estado de la coordinación en redes estables de cooperación municipal; diseño y puesta en práctica de mecanismos dinámicos de intercambio de información como bases de datos. La importancia de la planificación es fundamental pues la misma produce un efecto coordinador (Álvarez Rico, 1986)

A la vista de todo lo expuesto sería más adecuado hablar de la necesidad de colaboración o cooperación el área que nos ocupa, para evitar el aspecto jerárquico que puede conllevar la utilización de la coordinación y los desencuentros que ha traído consigo ese término. Todo esto permitirá, como se determina en el Plan Director 2005-2008 (:151): *“la configuración de la política de cooperación para el desarrollo como una política de Estado en la que, con el máximo respeto a la autonomía pluralidad y particularidades de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, se establezcan unas líneas generales comunes, de forma consensuada y coordinada entre todas las Administraciones Públicas”.*

### 5.3. La institucionalización de la evaluación

Hasta tiempos no muy recientes, la evaluación no ha sido objeto de interés por parte de los políticos y/o burócratas. En la actualidad, la importancia de la retroalimentación y los procesos de *feed-back* imponen el seguimiento de los programas públicos.

La evaluación trata de mejorar la toma de decisiones, la formulación y la gestión de las políticas a través de la utilización del conocimiento científico.

Si bien es cierto, que aparece como la última fase del ciclo de las políticas públicas y a tratar en esta investigación, lo cierto es que no podemos considerarla como tal. Por una parte, por el mencionado carácter cíclico y de interacción constante de las fases, en el que la retroalimentación puede hacer que esta fase sea la primera del ciclo y, por otra, porque a pesar de los conceptos restringidos de evaluación que poseemos, a veces extraídos del lenguaje cotidiano, la evaluación no se realiza al final de la actividad pública para medir los resultados de la misma, sino que se puede realizar sobre todas y cada una de las fases anteriores. Es más, supone una limitación muy destacada y que en ocasiones pocos datos nos puede ofrecer sobre la acción pública.

Con el avance de la democracia y en aras de la consecución de una política pública realmente eficiente y eficaz cada vez se impone más, que la administración pública revise los resultados (*output*), impactos (*outcomes*) y el proceso de toda la decisión. La evaluación así entendida supone un escalón más en el control que se debe realizar al hacer de los poderes públicos, e informa sobre la eficacia de los servicios prestados contribuyendo de esta manera a dar legitimidad al sistema. De todos modos, no debemos olvidar que la evaluación en sí tampoco es una panacea; como cualquier acción pública, toda evaluación dispone de un ámbito de discreción que permite amoldar sus

efectos a lo que pide y exige el solicitante de la misma; no existen, por tanto, evaluaciones objetivas.

La evaluación da conocimiento a los poderes públicos de lo ejecutado, de cómo ha sido ejecutado, de qué se puede mejorar, de los efectos de la política, etc. Su fin último es mejorar la formulación de las políticas y la asignación de recursos con el objetivo de ser más eficaces y eficientes. Sin embargo, tal y como ya hemos destacado, no es hasta hace poco que la Administración Pública en general, y española, en particular, decide prestar atención a esta fase. En la perspectiva de la institucionalización de la evaluación en la cultura política española, podemos destacar el interés de la AAPP por hacerlo en la política de cooperación al desarrollo, que en ocasiones parece convertirse en la política bandera en este caso.

A pesar de eso, la evaluación en el ámbito de la cooperación se ha dado siempre pero con un carácter muy débil, entendiéndose como justificación de gastos respecto a las subvenciones a ONGDs. Sin embargo, cuando la cooperación adquiere cierta importancia siempre se dan acciones de evaluación que van más allá del mero control fiscalizador, cuestión que no ocurre igual en la cooperación directa. En este sentido, se cumple lo expresado por A. Nieto (2003: 87): *“Al Ministerio de Hacienda no le interesa de hecho comprobar si el servicio ha funcionado bien: lo único que controla es si la documentación está en regla... la práctica administrativa es una lucha constante entre el administrador y el interventor”*.

En general, podemos afirmar que las evaluaciones en cooperación son marginales en nuestro país, en cuanto a la calidad y cantidad de las mismas, siendo la mayoría de tipo meramente económico y burocrático. Sin embargo, la tendencia tiende a revertirse. En general se deben adoptar marcos más serios y rigurosos y abandonar el mero y al mismo tiempo estricto control fiscalizador de facturas y demás. Unas evaluaciones serias nos permitirían lograr un verdadero proceso de retroalimentación en el que los fallos detectados puedan



subsanaarse para conseguir el fin perseguido: una política de cooperación al desarrollo descentralizada eficaz.

En la cooperación municipal, el tema de la evaluación se limita a un problema de justificación de las subvenciones recibidas. Las subvenciones a ONGDs se guían por lo señalado en el Reglamento de Servicios de las Entidades Locales y supletoriamente por el R. D. 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para la concesión de subvenciones públicas. Los principales problemas (García i Maties, 2004: 25 - 27): *“... parece que no se ha pensado en el tamaño del municipio y de la ayuda a distribuir... las convocatorias exigen gran cantidad de documentos... muchos de los cuales obran en la administración... la exigencia de presentación de compromiso, que también año tras año son más... la especificidad... el gasto se realiza en los países destinatarios de la ayuda... lo más recomendable: auditoria externa de gestión y financiera del proyecto... Algunos municipios comprueban por si mismos la inversión, otros lo encargan a empresas consultoras... aquí es donde los municipios... podrían emprender acciones conjuntas de medición del impacto... limite de la subvención es el 80% o el 95% cuando toda la financiación es pública (por derogación en 1995 del art. 26 del Reglamento de Servicio de las EELL). ... justificación de pagos”.*

Otra de los más graves problemas que se plantean en el futuro es la escasa evaluación que se hace de la cooperación descentralizada. Sin una evaluación seria es imposible determinar si hay algo que debe cambiarse. Los estudios críticos no están muy extendidos, por falta de voluntad política, y las ONGD's, aunque bastante reivindicativas, son conscientes de “no morder la mano que le da de comer”. La falta de crítica constructiva sólo puede ser entendida de forma negativa pero la única manera de un cambio en este sentido es que en nuestro país se asuma por parte de los poderes públicos la necesidad de la evaluación como algo necesario.

En general, las CCAA y bs municipios grandes empiezan a apostar por una evaluación no meramente económica. Aunque las evaluaciones son escasas, en este aspecto destaca la labor realizada por instituciones como el FAMSI en

Andalucía, que promueve evaluaciones conjuntas y planificadas con ayuntamientos y diputaciones provinciales.

Como señala Díaz Salazar (1997) la ciudadanía debería reclamar a la administración pública mayor transparencia e información sobre la política de cooperación internacional, por lo tanto, este es uno de los graves fallos que tiene por delante la acción objeto de estudio en esta investigación.

#### **5.4. Las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la cooperación descentralizada**

Para terminar la parte más eminentemente teórica de aproximación a la cooperación de los entes locales y autonómicos, realizaremos un pequeño esbozo de las principales virtualidades y dificultades de esta acción pública. Este breve esquema nos permitirá recopilar los aspectos más sobresalientes puestos de manifiesto en líneas precedentes, y, al mismo tiempo, adelantar algunas de las conclusiones de esta investigación. Todo esto se hará a través de la herramienta DAFO, analizando las principales debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de esta política. En dicha herramienta las amenazas y oportunidades pertenecen siempre al entorno externo y pueden superarse o aprovecharse anticipándose a las mismas. Las debilidades o fortalezas surgen al realizar un análisis de los recursos, capacidades y factores que son internos a la política, programa u organización analizados. Las debilidades son los puntos débiles, limitan o reducen las expectativas de lograr los objetivos propuesto o de desarrollar efectivamente la política propuesta y deben ser controladas y superadas. Por el contrario, las fortalezas son los puntos fuertes, los elementos, recursos o posiciones que le dan a esta acción pública una ventaja respecto a anteriores programas. Las amenazas se definen como fuerzas del entorno que pueden impedir o reducir la efectividad de un programa público. Y, oportunidad es todo lo que puede suponer una ventaja o puede mejorar la política pública. En resumen, lo que se pretende es concretar en una tabla de manera sincrética, la evaluación de los puntos fuertes y débiles con las amenazas y oportunidades de la acción objeto de estudio.

**Cuadro nº 12: Matriz DAFO de la cooperación descentralizada**

<p><b>Debilidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Descoordinación.</li> <li>- Más interés por la cantidad.</li> <li>- Impacto limitado</li> <li>- Fragmentación y volatilidad del marco institucional</li> <li>- Escasa profesionalización</li> </ul>	<p><b>Amenazas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los enfrentamientos entre los distintos niveles de gobierno</li> <li>- Onegeización y el debilitamiento de estructuras municipales</li> <li>- La falta de evaluaciones</li> </ul>
<p><b>Fortalezas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomía de cada ente</li> <li>- Arena política más abierta</li> <li>- Control más eficiente.</li> <li>- Legitimidad ciudadana</li> <li>- Experiencia histórica de descentralización</li> <li>- Conocimiento de gestión municipal</li> <li>- Sensibilización</li> </ul>	<p><b>Oportunidades:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Principio de subsidiariedad</li> <li>- Sociedad civil</li> <li>- Mayor impacto allí donde mejor puede desarrollar sus virtualidades</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Las debilidades de la cooperación descentralizada ya se han puesto de manifiesto. La descoordinación, que trae consigo macroproyectos o solapamiento en los mismos ha requerido nuestra atención en líneas precedentes. Hemos visto como los últimos documentos de planificación de la cooperación española han incidido en la misma. El problema de basarse en un aumento continuo de los recursos destinados a ayuda al desarrollo sin que ello vaya acompañado de la planificación necesaria es una característica cada vez más destacada de nuestro sistema de ayuda. Todo ello, trae como consecuencia que los proyectos de municipios y CCAA, pero principalmente de los primeros, tengo un impacto limitado. Junto a ello, la falta de recursos normativos y humanos con un conocimiento experto se muestran como dos de

los elementos más débiles de esta política pública, que limitan la consecución de objetivos al ser la planificación muy escasa.

Las amenazas que pueden aparecer en esta acción e impedir un desarrollo de la misma con la superación de las debilidades, son principalmente, la falta de una política de cooperación realmente integrada entre los diversos niveles de gobierno; el escaso recurso a la cooperación directa a favor de unas ONGDs que siendo necesarias no pueden ni deben cubrir todo el espectro de la cooperación al desarrollo; y la falta de asunción de las evaluaciones negativas de esta política, impidiendo, por lo tanto, asumir las limitaciones existentes para desde las mismas apoyar cambios positivos.

En los aspectos positivos existentes, por una parte debemos destacar los elementos y capacidades que hacen de la cooperación descentralizada una acción nueva, original, con pretensiones de superar los obstáculos de la cooperación bilateral y realizar una verdadera y efectiva acción de empoderamiento de las colectividades del Sur. Por una parte, la autonomía de cada uno de los organismos que intervienen en la misma, permite que cada uno pueda desplegar acciones y proyectos en el sector o lugar dónde mejor puede desplegar sus potencialidades. La multitud de agentes es, desde esta perspectiva, un elemento que enriquece la cooperación. Por otra parte, al estar más cercana a la ciudadanía, es más sensible a sus presiones y necesidades pudiendo realizarse una política de acuerdo a las demandas de los mismos y, al mismo tiempo, más controlada. Debiendo aprovecharse el nivel local y regional de su cercanía para promover una ciudadanía concienciada y sensibilizada con los problemas de los países del Sur, siendo este campo especialmente propicio para la cooperación descentralizada. El otro aspecto que posibilita que los organismos subestatales españoles se muestren como actores destacados es la labor que pueden realizar de transmisión de conocimientos a sus homónimos del Sur en dos aspectos fundamentales, sobre descentralización y de gestión administrativa local, aunque este es un aspecto que sería una oportunidad por cuanto todavía no se encuentra plenamente desarrollado.

Por último, no queremos acabar sin detenernos en las posibilidades que tiene la cooperación en el futuro, los aspectos que todavía no se han utilizado en su totalidad. En este aspecto, su cercanía a la sociedad civil todavía no ha desplegado todas sus virtualidades. El encuentro entre los entes descentralizados y la ciudadanía debería ser un recurso más utilizado, una unión a la misma, contar con sus recursos humanos, hacerla participe de las políticas implementadas, etc. En este aspecto, municipios como Córdoba están iniciando acciones muy destacadas, como se pondrá de relieve en la última parte de este estudio. La necesidad de acotación de sus acciones a aquellas en las que aumente el valor añadido de las mismas, sin limitarse a realizar proyectos similares a los que ejecutan o subvencionan otros actores, es uno de los principios que la cooperación descentralizada tenía desde sus inicios pero que requiere de una verdadera voluntad de implementarlo, pues las acciones de cooperación directa son escasas y poco planificadas.

Hasta este momento hemos realizado un análisis de la política de cooperación descentralizada de los entes subestatales españoles de acuerdo con el enfoque del “policy analysis”. A partir de estos instantes nuestro interés se centrará en la política implementada en el periodo 1999-2003 en tres municipios andaluces: Jaén, Granada y Córdoba. Estudiando en los mismos los principales aspectos tratados a nivel general en las páginas anteriores. Ello nos permitirá que la presente investigación no se presente como estudio meramente descriptivo y podamos aplicar el modelo propuesto a la realidad andaluza. Para este fin, el capítulo siguiente se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se realizará un breve recorrido por la cooperación en la comunidad autónoma andaluza, que nos servirá de marco general para conocer la labor realizada por la Junta de Andalucía en esta política, junto a la implementada por otros actores relevantes como el Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (FAMSI), la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y la Coordinadora Andaluza de ONGDs (CAONGD). El interés principal será conocer las acciones que llevan a cabo en nuestra comunidad y las relaciones mantenidas entre ellos, en la medida en que tanto unas como otras pueden influir o determinar las políticas de cooperación implementadas en los tres municipios andaluces objeto de estudio

más pormenorizado. Posteriormente, se analizará, según el esquema en fases de las políticas públicas, las acciones de cooperación en Jaén, Granada y Córdoba, mostrándonos cada uno de los municipios seleccionados, una manera diferente de afrontar esta acción pública.



---

**TERCERA PARTE:**  
**LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA**  
**EN ANDALUCÍA**

---





---

## **CAPITULO 6**

# **La cooperación en Andalucía. Los ayuntamientos de Jaén, Granada y Córdoba**

---

*“A las ciudades se las conoce,  
como a las personas, al andar”*

Robert Musil

*“Es la raíz y la sal de la libertad: el municipio”*

José Martí



Entramos en el estudio de caso y a través del mismo intentaremos describir y analizar los aspectos más destacados de la política de cooperación al desarrollo en tres municipios. Esto nos permitirá validar algunas de las afirmaciones realizadas en la parte general de esta investigación y revelar otros datos que van más allá de la teoría. Nuestra tesis partía de un enfoque que hemos aplicado a la cooperación descentralizada y que, en las siguientes páginas, aplicaremos a la realidad de la ayuda al desarrollo en Andalucía y especialmente en tres municipios, Jaén, Granada y Córdoba. De esta manera, la investigación termina con el estudio de lo más concreto, analizar lo que sucede en nuestra región. Para ello nos parece fundamental el estudio de tres instituciones dentro de la misma. De una parte, la cooperación de la Junta de Andalucía, que será estudiada de manera somera, pues nos interesa la misma en la medida en que pueda influir o verse influida por lo que se haga en otros niveles territoriales. Por otra parte, el Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (en adelante, FAMSÍ) 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 FAMSÍ, 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 detenernos en la configuración y descripción del sistema de ayudas al Tercer Mundo que se lleva a cabo en los ya mencionados tres municipios.

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 desarrollada, en este sentido, por instituciones como el FAMSÍ o la Coordinadora Andaluza de ONGDs es muy importante, los esfuerzos llevados a

cabo parecen muchas veces ser insuficientes y en ocasiones solaparse<sup>207</sup>. Aunque la publicidad de las cifras es cada día más destacada, las dificultades subsisten, especialmente si se requieren y demandan cifras anteriores a hace dos o tres 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 distintas fuentes (datos propios, Informe CAONGD para el periodo 1999-2001 y los distintos PACI Seguimiento, aunque todas estas cifras dicen tener la misma fuente: la Dirección General de Cooperación, actual AACID. Debido a ello y a que no es objeto principal de nuestro estudio el análisis de la labor llevada a cabo en esta materia por el gobierno autonómico, no ahondaremos en cifras relativas a lo que realiza la Junta pues dudamos de cuál de las mencionados datos son los auténticos. 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 mucha de la información recopilada procede de ellas. En la primera parte del capítulo, la dedicada a Andalucía, se ha entrevistado a:

---

<sup>207</sup> 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).

**Cuadro nº 13: Entrevistas sobre la cooperación en Andalucía**

<b>Personas entrevistadas y cargo que ocupan</b>	<b>Fecha</b>
Manuel Redaño (Director de la Comisión de cooperación al desarrollo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias –FAMP-)	1 – 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-)	1-XII-2006
Antonio Zurita (Gerente del Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional –FAMSI-)	18-XI-2004

## **6.1. El contexto andaluz: La Junta de Andalucía<sup>208</sup>**

### **6.1.1. Origen y evolución**

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.

<sup>208</sup> 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).

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 (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 es la responsable, la que se implica en la gestión y 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 no agotaban el ámbito de la sociedad civil. 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 este tipo de modalidad: considerar la cooperación como una política vinculada a otros fines 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. La redefinición del Convenio-Marco se llevó a cabo en 1997 (Tomás Carpi, 1997). 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 nuevo Estatuto de febrero de 2007 si establece, por el contrario, en sus artículos 10.3.23º entre los objetivos de la comunidad que

*“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. 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 pretendida 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).

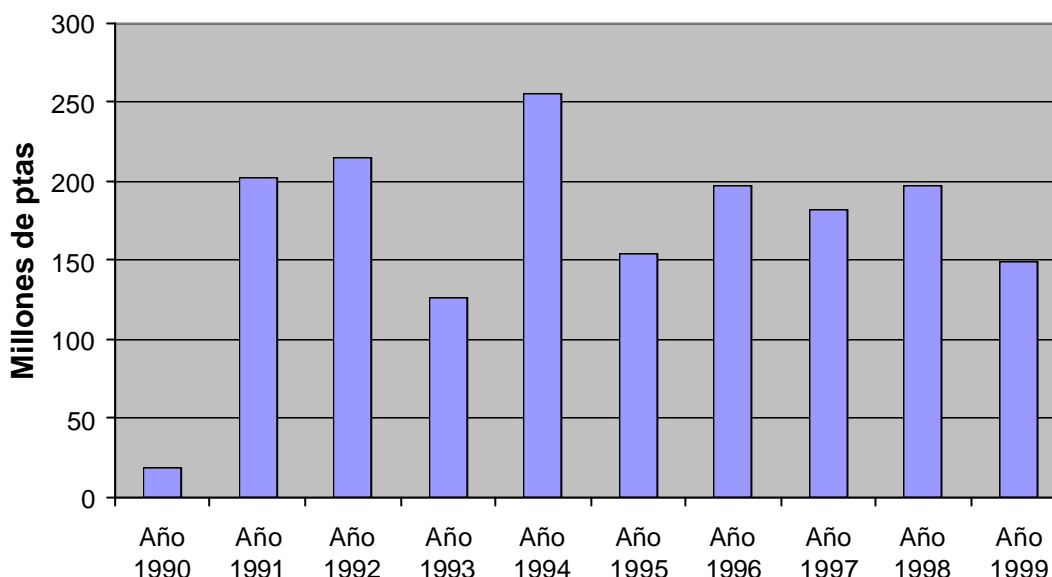
**Tabla nº 29: Presupuesto de cooperación al desarrollo de la  
Consejería de Obras Públicas y Transporte**

(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 8: 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.

#### - **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 30: Evolución AOD Junta de Andalucía<sup>209</sup>**

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 €

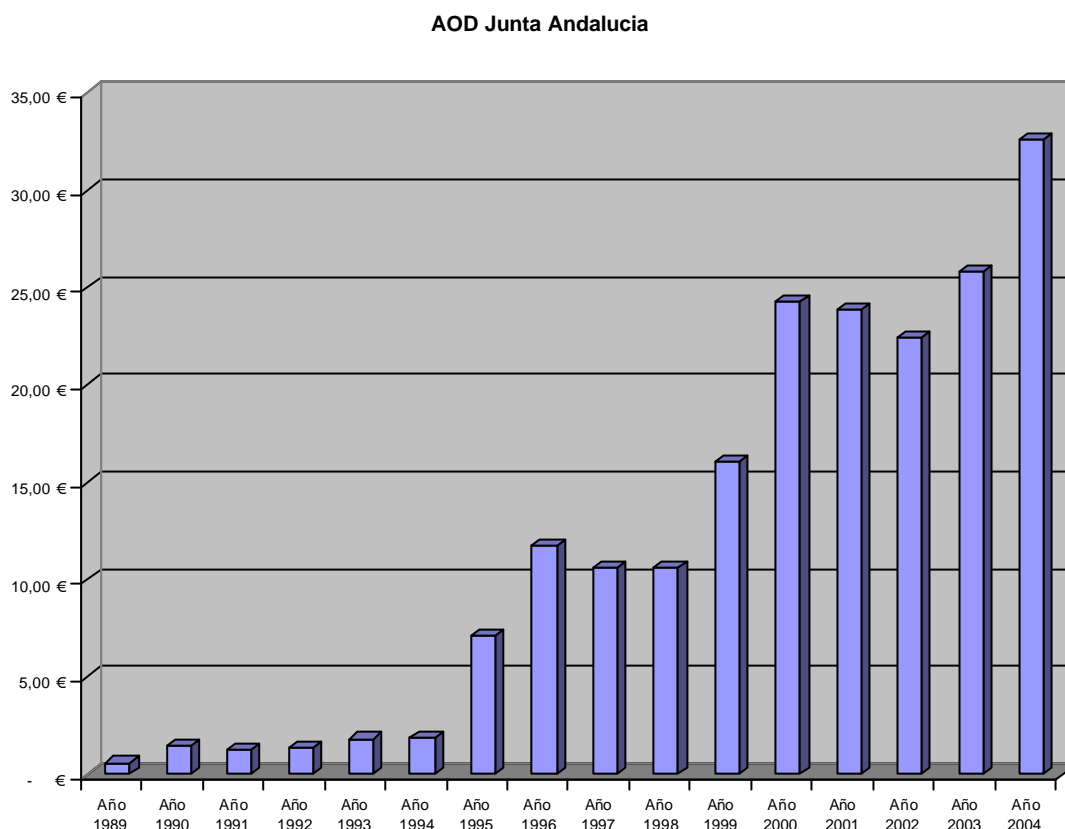
Cantidades expresadas en millones de euros.

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

---

<sup>209</sup> 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 9: 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 cooperación<sup>210</sup>. La bajada entre 1996 y 1997 se debe, en palabras de la propia Junta de Andalucía, a las inundaciones que ese año

---

<sup>210</sup> 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.

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 incluyendo entre sus objetivos aumentar el presupuesto destinado a cooperación, tal y como describiremos en las siguientes líneas. En los dos últimos años analizados (2003 y 2004) 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 PACI 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 entorno al 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).

### **6.1.2. Estructura institucional y normativa**

El organigrama institucional y de gestión de esta política pública ha variado mucho en los últimos años. A pesar de que las últimas y más significativas

modificaciones se han producido fuera del espacio temporal de esta investigación, la trascendencia de las mismas nos obliga a detenernos en ellas. En primer lugar, la creación de una ley propia de cooperación a través de la cual se fijen los principios y prioridades de la cooperación andaluza. En España únicamente otras nueve comunidades cuentan con una ley propia, 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 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 (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 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 claro mimetismo con la estructura nacional, se establecen el 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, son prioritarios 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 finalizados<sup>211</sup>. Aunque era necesario 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

---

<sup>211</sup> Similar a los PACI Seguimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.



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 establecido. 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 un marcado mimetismo de 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 ley 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 son órganos especializados en tareas de cooperación al desarrollo, 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, 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 1995<sup>212</sup>. En la actualidad es la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (en adelante, AACID), dependiente de la Secretaría General de Acción Exterior, la que se encarga de esta misión.

La Secretaría General de Acción Exterior, con rango de viceconsejería, es la encargada de coordinar la labor de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (AACID). Ésta surge como entidad autónoma de derecho público con patrimonio propio y autonomía financiera y gestionada bajo principios

---

<sup>212</sup> Real Decreto 61/1995

privados<sup>213</sup>. Como dice el artículo 12 del Decreto 347/2004 (estructura de la Consejería), a la Agencia le corresponden 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. Porque se solicita cierta formación 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 andaluza, 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. Junto con ello, el Gobierno andaluz también ha acordado crear la Comisión de Cooperación para el Desarrollo, como órgano de coordinación. El Consejo Andaluz tendrá entre

---

<sup>213</sup> La estructura de la Consejería de Presidencia se ha visto modificada según lo establecido en el Decreto 347/2004.

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. Sus miembros son: como presidente el consejero de la Presidencia e integrada 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 FAMSÍ, la escasa representación de las ONGDs y la mayoría absoluta que posee la administración autonómica<sup>214</sup>. Es el más amplio de los Consejos existentes hasta ahora. 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 comprometían a realizar 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 FAMSÍ no está representado por los entes locales andaluces sino que será la FAMP la que pueda elegir los 3 representantes del municipio. 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

---

<sup>214</sup> La comparación del Consejo de Andaluz de Cooperación con el resto de consejos autonómicos y estatal puede verse en el capítulo 5 de esta investigación.

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.

**Cuadro nº 14: 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		

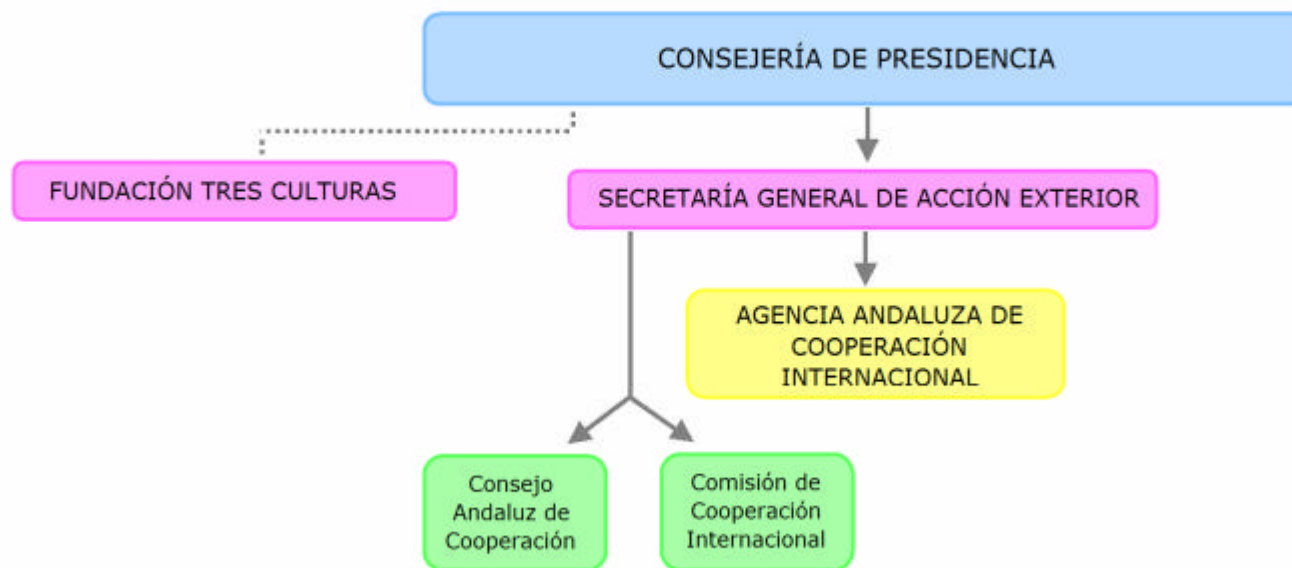
19. Representante FAMP 2		
20. Representante FAMP 3		

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 Internacional, 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 10: 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 de todos los cambios que se están produciendo en el organigrama de la Junta es que todas las modificaciones se han abierto a la participación de la sociedad civil, a través de las ONGDs. Participaron todas las ONGDs 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 donde 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).

### **6.1.3. Características: modalidades de gestión y prioridades**

Como hemos mencionado en capítulos precedentes, existen dos modalidades de actividades 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 gestionado directamente, aunque la cifra varía según los años<sup>224</sup>. 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

---

<sup>224</sup> Así, por ejemplo en 1999 la cifra fue de 55% y en 2004 del 40% (datos AACCI y PACI Seguimiento 2004).



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, siendo los proyectos gestionados de mayor envergadura que los de la cooperación indirecta. 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 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 AECl, 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 afectados por el Huracán Mitch, es decir, 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 encargándose 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 desarrollados<sup>225</sup> 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,

---

<sup>225</sup> 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*”.

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 (Ruiz Seisdedos, 2003).

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, articulándose 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 parámetros<sup>226</sup>. 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.

#### - **Prioridades geográficas y sectoriales**

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.

---

<sup>226</sup> 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.

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 geográficos<sup>227</sup>.

La Ley de cooperación andaluza se expresa en líneas similares y en su artículo 4.2 establece como áreas geográfica 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:

---

<sup>227</sup> 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.

**Tabla nº 31: 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 Bolivia<sup>228</sup>.

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 1.999, 15% AOD Indirecta en 2.001). Se observa, por tanto, el descenso lento pero continuado 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).

---

<sup>228</sup> Como se mencionó al inicio del capítulo no ahondaremos en el análisis de cifras y datos debido a la imposibilidad de encontrar datos homogéneos en los documentos analizados.

**Tabla nº 32: 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<sup>a</sup> 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 15: 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)<sup>229</sup>.

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.*

---

<sup>229</sup> 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](http://www.juntadeandalucia.es/cpre)



*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.*

*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 33: Prioridades sectoriales de la cooperación de la Junta según modalidades de intervención**

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

Datos de 1999.

Fuente: Palacios Córdoba, M<sup>a</sup> del Mar (1999)

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 son:

**Cuadro nº 16: 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
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 <sup>230</sup> .	Publicidad a los datos
Debemos, sin embargo, esperar a la legislación de desarrollo y ver cómo sigue evolucionando.	

**6.2. 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

<sup>230</sup> Debemos ser cuidadosos, puesto que si bien es algo positivo, la evaluación y el control no debe ser meramente económico.

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 de Córdoba y su Diputación Provincial (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 17: Socios del FAMSI**

<b>Ayuntamientos</b>	<b>Provincia</b>
Alcalá de Guadaira	Sevilla
Alcalá del Río	Sevilla
Baena	Córdoba
Benalup-Casas Viejas	Cádiz
Bollullos Par del Condado	Huelva
Cádiz	Cádiz
Camas	Sevilla
Cantillana	Sevilla

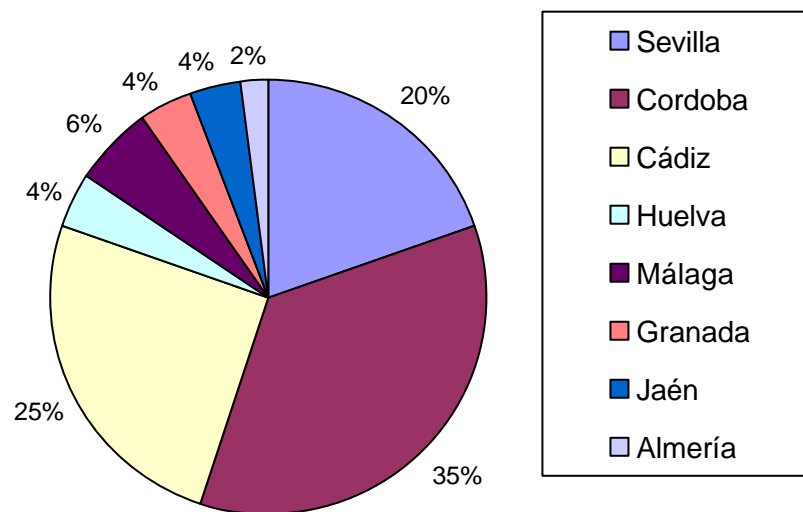
CAPÍTULO VI: La cooperación en Andalucía: los ayuntamientos de Jaén, Granada y Córdoba

Cardeña	Córdoba
Chiclana de la Frontera	Cádiz
Conil de la Frontera	Cádiz
Córdoba	Córdoba
Cuevas de San Marcos	Málaga
Dos Torres	Córdoba
El Carpio	Córdoba
Granada	Granada
Iznajar	Córdoba
Jaén	Jaén
Jerez de la Frontera	Cádiz
La Rambla	Córdoba
Las cabezas de San Juan	Sevilla
La Rinconada	Sevilla
Los Palacios	Sevilla
Lucena	Córdoba
Montilla	Córdoba
Montoro	Córdoba
Palenciana	Córdoba
Palma del Río	Córdoba
Palomares del Río	Sevilla
Pozoblanco	Córdoba
Priego de Córdoba	Córdoba
Puente Genil	Córdoba
Puerto Real	Cádiz
Puerto Serrano	Cádiz
San Fernando	Cádiz
San José del Valle	Cádiz
Sevilla	Sevilla
Trebujena	Cádiz
Villa del Río	Córdoba
Consortio Abruca Fiñana	Almería

Mancomunidad del Campo de Gibraltar	Cádiz
Mancomunidad de los Pedroches	Málaga
Diputación de Cádiz	Cádiz
Diputación de Córdoba	Córdoba
Diputación de Granada	Granada
Diputación de Huelva	Huelva
Diputación de Jaén	Jaén
Diputación de Málaga	Málaga
Diputación de Sevilla	Sevilla

Fuente: FAMSI

**Gráfico nº 11: Porcentaje de socios del FAMSI según provincia**



Fuente: Elaboración propia a partir datos FAMSI

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 FAMSI. 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 FAMSI.

Las dificultades de aumentar el número de socios han sido puestas de manifiesto en varias entrevistas mantenidas con responsables y técnicos andaluces<sup>231</sup>. Hay 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, ya hemos hecho referencia, como ejemplo a 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 debido al acuerdo de diciembre de 2004 entre el FAMSI y la FAMP, parece que se intenta revertir esta situación, apostándose desde la FAMP por aumentar el número de municipios miembros del FAMSI.

### **6.3. Los entes locales andaluces**

La problemática de los datos, que ha sido puesta de manifiesto en capítulos anteriores, vuelve a mostrarse a continuación. Los datos más completos sobre la cooperación de los entes locales andaluces son los compilados por el FAMSI en su Inventario de la Cooperación Andaluza. Con un carácter más secundario,

---

<sup>231</sup> A todos los técnicos y concejales entrevistados se les realizaron preguntas sobre su pertenencia al FAMSI y las ventajas e inconvenientes de ser miembros del Fondo. El cuestionario completo puede verse en el capítulo 9: Anexos.

la ONGD Intermón Oxfam recaba datos de las capitales, las diputaciones y los municipios más significativos<sup>232</sup>. 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 en el capítulo 5, o la tesis doctoral de María del Mar Palacios (2005).

Haciendo un breve recorrido sobre las cifras más destacadas de las ejecuciones 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 Diputaciones Provinciales, son los siguientes:

**Tabla nº 34: Recursos aportados por las Diputaciones andaluzas en 2001**

Diputaciones	Recursos aportados 2001
Diputación Almería	145000
Diputación Cádiz	804000
Diputación Córdoba	796000
Diputación Granada	588000
Diputación Huelva	456000
Diputación Jaén	380000
Diputación Málaga	811000
Diputación Sevilla	1739000
Total	5719000

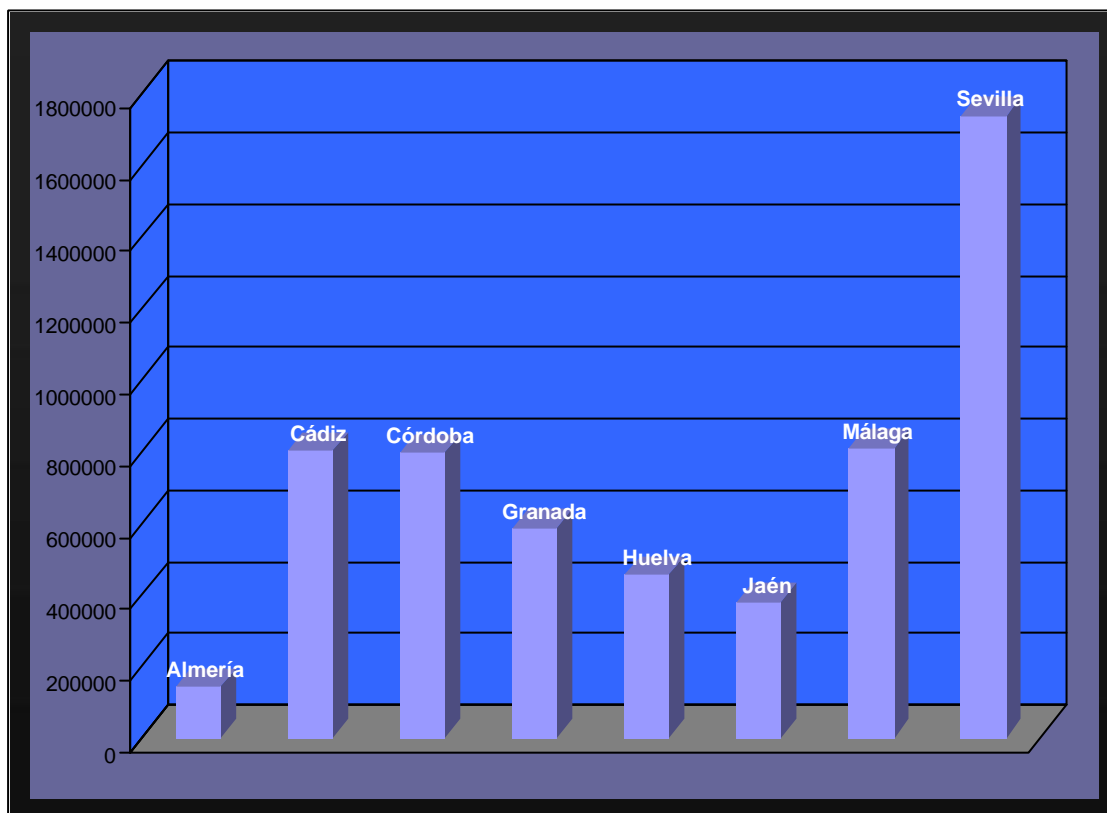
Fuente: FAMSI

---

<sup>232</sup> 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).



**Gráfico nº 12: Recursos aportados por las Diputaciones andaluzas en 2001**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos FAMSÍ

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

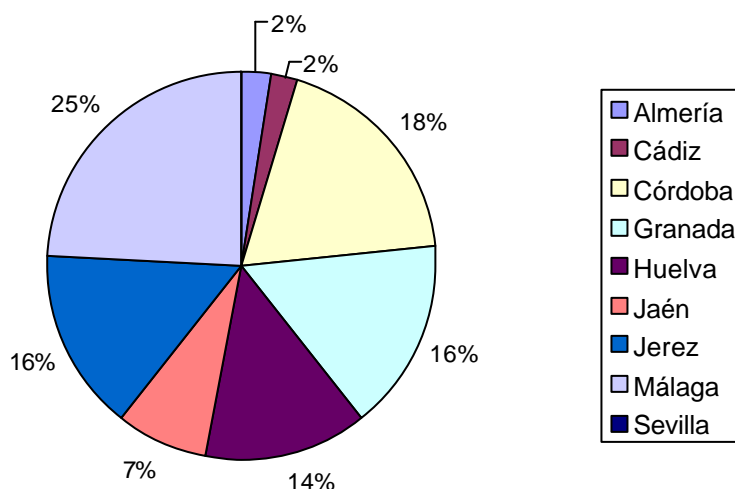
**Tabla nº 35: Recursos aportados por los Ayuntamientos andaluces capitales de provincia en 2001**

Ayuntamientos	Recursos aportados 2001
Almería	90000
Cádiz	90000
Córdoba	691000
Granada	601000
Huelva	514000
Jaén	274000
Jerez	581000
Málaga	899000
Sevilla	2501000* / 0
Total	6241000* / 3740000

Fuente: FAMSI

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

**Gráfico nº 13: Recursos aportados por los Ayuntamientos andaluces capitales de provincia en 2001**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos FAMSI

Junto a las diputaciones y los ayuntamientos capitales de provincia, el FAMSÍ 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 desarrollo<sup>233</sup>. Todos estos ayuntamientos son además socios del FAMSÍ, perteneciendo además a las provincias de Córdoba, Sevilla y Cádiz, las mayoritarias en número de socios del FAMSÍ.

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:

---

<sup>233</sup> 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.

**Tabla nº 36: 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)

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 según FAMSI. También es de destacar el caso de la Diputación de Córdoba que oscila entre 910.000 euros según la ONGD y 796.000 según 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).

### **6.3.1. Las prioridades sectoriales y geográficas.**

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).

Con carácter general y en una primera aproximación, se observa un predominio acusado de la cooperación con América Latina, al igual que el resto de entes 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). Como ejemplo del destacado interés hacia Marruecos y Sahara se incluye la siguiente tabla en la que se realiza un análisis comparado de los recursos destinados a estas dos áreas por los entes locales de las cinco principales CCAA en volumen de recursos gestionados.

**Tabla nº 37: AOD de los entes locales españoles hacia Marruecos y Sahara agrupados por comunidades autónomas (2001)**

	AOD Total	AOD- Marruecos	%AOD- Marruecos	AOD- Sahara	%AOD- Sahara	AOD Marruecos +Sahara
Cataluña	17.127.874	999.043	5,83%	463.016	2,70%	8,53%
Madrid	14.983.411	537.303	3,58%	328.927	2,19%	5,77%
Andalucía	10.772.631	235.762	<b>2,18%</b>	886.585	<b>8,23%</b>	<b>10,41%</b>
País Vasco	10.169.733	1.803	0,02%	594.286	5,84%	5,86%
Valencia	5.821.515	3.005	0,05%	443.755	7,62%	7,67%
Total EELL	87.263.739	1.937.044	2,22%	4.621.769	5,29%	7,51%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina de Planificación y Evaluación, 2001.

En primer lugar, queremos destacar que la elaboración de esta tabla se hace con datos de la extinta Oficina de Planificación y Evaluación<sup>234</sup>. Estas cifras, como ya hemos destacado, no coinciden con las que da el FANSI. Pero, al margen de la descoordinación de las cifras, podemos extraer una serie de conclusiones de esta tabla. En primer lugar, observamos que Cataluña y Madrid realizan un importante desembolso a favor de Marruecos que no lo es tanto con el Sahara. Mientras que Andalucía, País Vasco y Valencia se decantan por los territorios saharauis. Los ayuntamientos andaluces son, en términos generales, los que más dinero dedican a Marruecos y Sahara, con especial interés por esta última. La diferencia entre la AOD destinada a estas dos áreas puede venir determinada por varios factores: la dificultad del trabajo simultáneo en Marruecos y los Campamentos; el efecto que la cooperación gestionada a través de ONGDs o asociaciones de amistad tiene a favor del Sahara, etc. En este sentido, se ha puesto de manifiesto la mayor cantidad de ONGDs que trabajan en los territorios saharauis frente a Marruecos (Andreo,

<sup>234</sup> Queremos agradecer la cesión de la base de datos con la que se elaboró el PACI Seguimiento 2001 a la OPE, lo que nos ha permitido la realización de esta tabla.

2002). En el total de España se han implementado, por parte de los municipios, 104 proyectos en Marruecos, con un coste de 1.937.044 euros, de los cuales andaluces son 20, esto es, un 12.17 %. Por el contrario en la zona del Sahara se han ejecutado 429 proyectos, por un valor de 4.621.769 euros, de los cuales 85 eran andaluces, es decir, un 19,18%. A partir de estas cifras, podemos observar que el proyecto medio de los ayuntamientos españoles en Marruecos, es de 18.625,42 euros, mientras que el Sahara esa cifra baja a 10.773,35. En sectores prioritarios, en Marruecos destacan los de servicios sociales y seguridad social y atención sanitaria básica. En el Sahara, por su parte, las prioridades son los servicios sociales, el abastecimiento y depuración de aguas y las ayudas de emergencia y a refugiados. De todos modos, debemos realizar una matización, y es que encuadrados dentro de servicios sociales y ayudas a refugiados, el 80-90% de los proyectos se centran en promocionar proyectos de acogidas de menores saharauis en el periodo estival.

Al margen del estudio de la AOD que llega al norte de África, y 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 38: Distribución de la ayuda por sectores de los entes locales andaluces (1999-2001)**

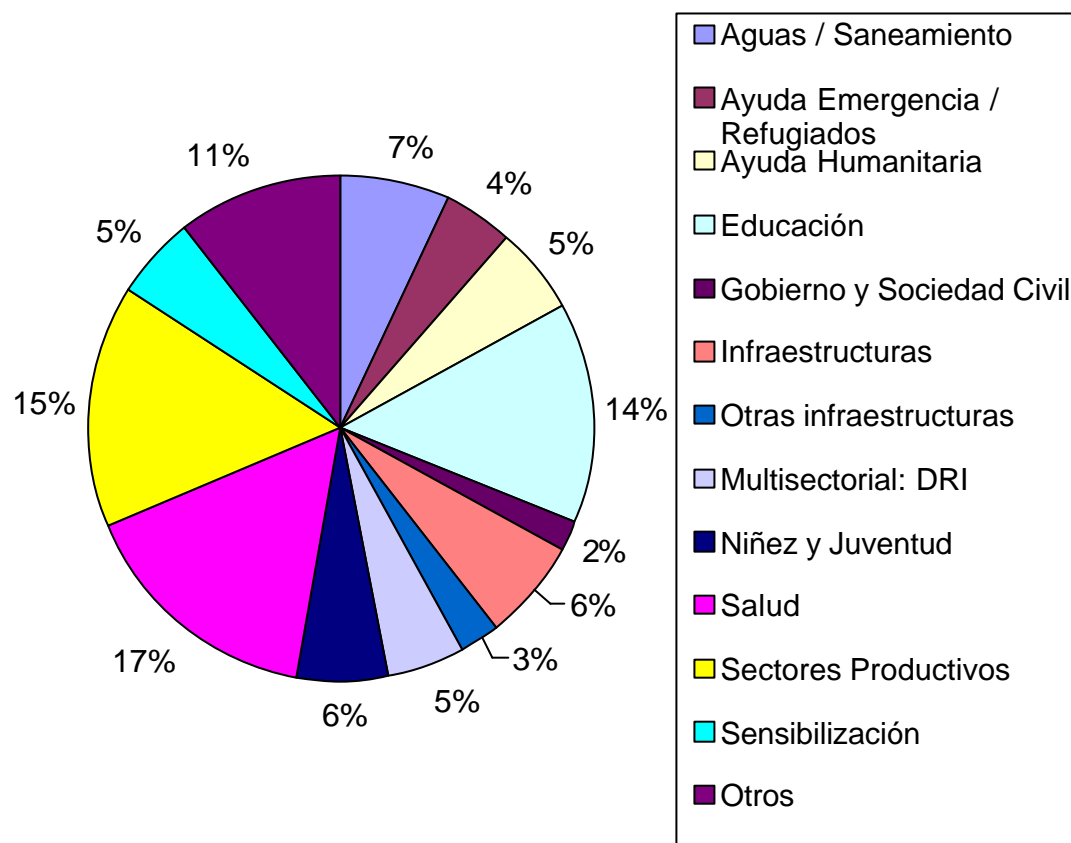
(mills de euros)

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: FAMSÍ (2001: 65)



**Gráfico nº 14: 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 CONGDE 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.

### **6.3.2. Modalidades de cooperación**

En cuanto a la modalidad de cooperación utilizada por los ayuntamientos y demás entidades locales en Andalucía, podemos afirmar que 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 y hemos podido comprobar en los estudios de caso, muchos ayuntamientos no computan los hermanamientos como cooperación al desarrollo.

### **6.3.3. El problema del impago en la cooperación municipal andaluza**

Los problemas de financiación de las administraciones locales son una realidad incuestionable y esto ha afectado también al ámbito de la cooperación al desarrollo, por lo que antes de seguir adelante en la investigación 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 local 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. A este respecto, 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, ya hemos mencionado que 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<sup>235</sup> 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:

---

<sup>235</sup> Confederación de ONGDs de Andalucía surgida en 1993 y que será estudiada en las siguientes líneas.

- *“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 medidas de diálogo con las administraciones morosas, en un primer momento, y de denuncia 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, en el que se centraba en los ayuntamientos de Sevilla y Jaén. Sin ánimo de exhaustividad respecto a esta problemática, la de Jaén será analizada en las siguientes páginas y la del ayuntamiento de Sevilla se centra en dos tipos de problemas: por una parte, los de tipo administrativo derivado del impago de 5 millones de euros en el periodo comprendido entre 1995 y 2001. Por otra parte, las malas relaciones con las ONGDs que han traído como consecuencia quejas reiteradas por parte de la Federación de ONGDs de Sevilla (en adelante, FONGD Sevilla). Ello se ha traducido en votos negativos en el Consejo de cooperación sobre las resoluciones de convocatorias del ayuntamiento en los años 1999 y 2000, manifestando que no existe un baremo público de dichas resoluciones y en la denuncia de que el Consejo de cooperación no se ha reunido las veces determinadas en su propio reglamento (CAOND, 2005). 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).

#### **6.4. Relaciones intergubernamentales en Andalucía**

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 Andalucía, 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 RIG, puesto que a ellas se une una tercera institución, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (en adelante, FAMP).

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 comunidades como el País Vasco. Pero lo cierto es que apenas unos meses antes (enero de 2003), la FAMP no poseía datos fiables sobre la cooperación al desarrollo de los entes locales andaluces<sup>236</sup>. 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

---

<sup>236</sup> Decían desconocer cuántos municipios andaluces realizaban cooperación pero les “constaba que era la inmensa mayoría” (Correo electrónico del 11/01/2003).

convenio de colaboración con el FAMSI 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, tal y como se ha estudiado en el capítulo precedente, 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 FAMSI 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 FAMSI 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 FAMSI y la FAMP de diciembre de 2004 debería impulsar este proceso de aumento del número de socios; aunque en el artículo 20 de la Ley de cooperación del año 2003 se procura el fomento de la cooperación para el desarrollo en Andalucía, pero dicho fomento no incluye al nivel local. A pesar del tenor literal de la legislación en cooperación esperamos que desde la máxima instancia a nivel regional en nuestra comunidad se de mayor protagonismo al principal representante en materia de cooperación al desarrollo de las entidades locales como es el FAMSI.

En cuanto a los acuerdos, el principal es el que firman la FAMP y el FAMSI 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 FAMSI ha sido 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 FAMSI: “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 FAMSÍ y uno de la FAMP. El FAMSÍ aportará medios personales y materiales, y la Consejería de Presidencia realizará una subvención al FAMSÍ. La duración del convenio es bianual, 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 FAMSÍ varias subvenciones por un total de 1.733.000 euros. Por su parte, el FAMSÍ aportará recursos propios por



valor de 985.845,14 euros. La ejecución de los proyectos correrá 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 actualidad 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 acuerdo<sup>237</sup>. En esta misma línea se muestra la normativa de desarrollo de la Ley. El Consejo

---

<sup>237</sup> 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).

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, al menos en parte.

### **6.5. 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 acciones 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 asociaciones<sup>238</sup>. Respecto a la representatividad e importancia de las federaciones, el Inventario FAMSI

---

<sup>238</sup> 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.P.Y.- Solidaridad en Acción (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.

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, 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, se ha puesto de manifiesto 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, así cuestiones como la aprobación por el Parlamento del Programa de cooperación que no estaba en la Ley pero era una petición de la CAONGD, se introdujeron en la misma. 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 van 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 termino, 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 diagnostico 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 Andalucía. En estos momentos, se está 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.

### **6.6. La cooperación al desarrollo en el ayuntamiento de Jaén, Granada, Córdoba**

Una vez que se ha analizado el marco general de la cooperación andaluza nos toca en este punto profundizar en los tres estudios de caso que se proponen para esta investigación. Los municipios propuestos han sido seleccionados considerando varias variables. La principal variable ha sido el partido político en el poder durante la legislatura 1999-2003. En el caso de Jaén, el Partido Popular; en Córdoba, la coalición de IU (partido mayoritario) y PSOE; y en Granada, la coalición PSOE (partido mayoritario) e IU. Córdoba y Granada tienen una población similar, no así Jaén, lo cual debe ser tenido en cuenta a la hora de las conclusiones, pues el número de habitantes resulta fundamental a la hora de diseñar esta acción pública, al ser la población el elemento que determina el presupuesto.

Para la realización de este estudio, se han mantenido entrevistas con responsables políticos de la concejalía encargada del área de cooperación al desarrollo en el periodo 1999-2003. Además esto se ha visto completado con las mantenidas con los actuales responsables. En el aspecto de la gestión, nos hemos entrevistado con los técnicos del ayuntamiento en la materia. Junto a ello, hemos acudido a los máximos representantes de las Coordinadoras Provinciales de ONGDs, miembros del Movimiento 0,7 y delegados de los tres partidos políticos con representación en los tres municipios, es decir, Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español e Izquierda Unida. Además, hemos acudido al estudio de los programas electorales municipales de estos tres partidos en la legislatura objeto de estudio, 1999-2003, y en la inmediatamente anterior y posterior (1995-1999 y 2003-2007) para observar el nivel de compromiso existente dentro del partido con esta política pública y su evolución. Los programas electorales nos sirven, además, para determinar el grado de aproximación de los partidos a ciertas tendencias sociales y *“constituyen valiosos esquemas de “agenda de los poderes públicos””* (Subirats, 1992a: 90).



La labor de búsqueda de información se ha completado con los datos facilitados por los entrevistados, por las actas de la Comisión de Asuntos Sociales y del Consejo Municipal de Cooperación<sup>239</sup>.

---

<sup>239</sup> Ello no ha sido posible ni en Jaén, donde no existe tal organismo, ni en Granada, donde el ayuntamiento no nos ha facilitado ningún tipo de documentación ni entrevista al respecto, salvo el concejal de Relaciones Institucionales, Sebastián Pérez.

### 6.6.1. La política de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Jaén (1999 – 2003)

Los datos de este apartado han sido obtenidos, principalmente, de una serie de entrevistas que se han mantenido con las siguientes personalidades:

**Cuadro nº 18: Entrevistas en Jaén capital**

Entrevista	Fecha	Cargo ocupado
María Hernández	24-X-2006	Presidente Coordinadora Jaén
Antonio Lucas Mohedano	20-II-2006	Concejal del PP de Asuntos Sociales (1999-2003 y 2003-2007)
Francisco Herrera	14-II-2006	Técnico
José Luis Cano	2-III-2006	Concejal de IU (2003-2007)
María Luisa Grande	28-XI-2006	Miembro de la CAONGD Miembro de la Coordinadora de Jaén Concejal del PSOE (2003-2007)
José Manuel Colmenero	11-XII-2006	Concejal del PSOE (2003-2007)

Jaén es una capital pequeña en cuanto al número de habitantes se refiere. El Informe del Consejo Económico y Social (en adelante, CES) local de Jaén de 2005 destaca que la capital jiennense es la de menor tamaño de población en Andalucía. Según el último padrón cuenta con 116.540 habitantes (Instituto Nacional de Estadística, 2005), aunque una de las particularidades es que en la provincia, existen otros municipios equiparables tanto en número de habitantes como en el nivel económico.

Jaén posee unos de los peores índices de riqueza de las capitales andaluzas. La aportación del sector agrario al Valor Añadido Bruto provincial, en el año 2000, fue del 12 por 100, el doble que en Andalucía y cuatro veces más que en el conjunto de la nación. La actividad industrial en Jaén es uno de los lunares

que resalta el informe del CES. Finalmente, otra de las asignaturas pendientes analizadas por el CES es el escaso peso de la oferta turística en la capital jiennense (EL PAÍS, 23 de enero de 2003).

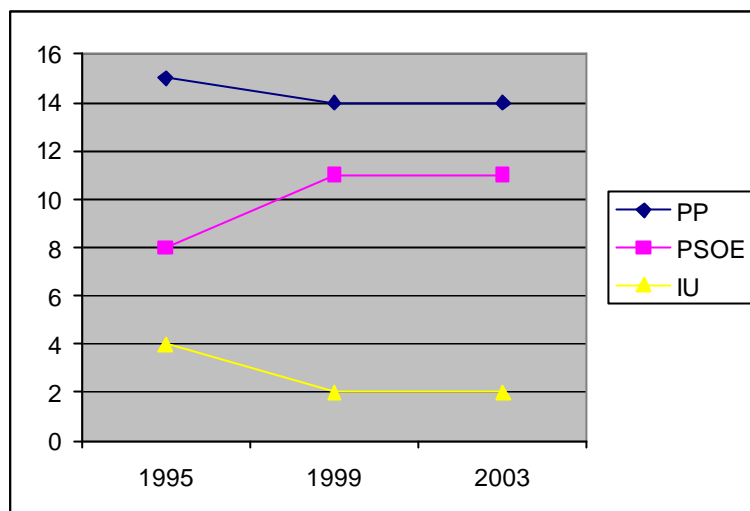
Por su parte, en los últimos diez años, la evolución electoral en Jaén capital ha fluctuado escasamente. El Partido Popular ha gobernado con mayorías absolutas las tres últimas legislaturas, aunque ha descendido en número de votos. Con un total de 25 concejales, el PP ha oscilado entre 15 y 14, lo que ha impedido cualquier tipo de cambio político. Los otros dos partidos políticos con representación han sido el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) e Izquierda Unida (IU). El primero de ellos es la principal fuerza en la oposición, y se observa como ha ido ganando peso con el paso de las elecciones. Si en 1995 contaba con 8 concejales, en las dos últimas parece estancado en los 11. IU aparece como un simple convidado pues aunque poseía 4 concejales en 1995, en las dos últimas elecciones el número de votantes descendió a la mitad, al igual que sus concejales.

**Tabla nº 39: Evolución electoral en el municipio de Jaén (1995 – 2003)**

	1995	1999	2003
PP	15	14	14
PSOE	8	11	11
IU	4	2	2

Fuente: Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía

**Gráfico nº 15: Evolución electoral en el municipio de Jaén (1995-2003)**



Fuente: CAPDEA

- **Origen e historia de la cooperación al desarrollo en el Ayuntamiento**

La cooperación al desarrollo en Jaén surge justo en el momento álgido de la campaña del 0,7, es decir, en 1995, aunque desde 1992 realizaba acciones de ayuda, puntuales y concretas, en Perú, Ecuador, Angola, Ruanda y el Sahara (Moción de IU en 1995 a favor del 0,7). La labor de Izquierda Unida, con la presentación de una moción de su grupo municipal en el ayuntamiento sobre “*La solidaridad es la ternura de los pueblos, el 0,7% un primer paso adelante*” (3 de abril de 1995) y la del técnico de cooperación, Francisco Herrera, suponen un impulso definitivo a la labor de ayuda a los países más pobres. En la citada moción los acuerdos que se proponen son:

- Dedicación anual de 0,7% del presupuesto municipal para la financiación de proyectos de desarrollo en países del Sur.
- Elaboración por los técnicos municipales de un Reglamento, en el cual se regule con la comisión de debate de reparto de las cantidades asignadas, la gestión del 0,7%, las bases de convocatoria y los baremos de valoración de los proyectos, entre otras cuestiones.

- Impulso ante la Federación Andaluza de Municipios y Provincias para generalizar proyectos en países en desarrollo y promover la actuación conjunta de municipios y ONGDs.

Tras el debate, el Pleno por unanimidad acordó dicha moción con leves modificaciones, sin mayor trascendencia.

A partir de 1995 y 1996, con un nuevo partido en el gobierno municipal, el Partido Popular; los grupos municipales en la oposición, PSOE e IU, reimpulsan el tema. El municipio se propone realizar acciones de cooperación y las actividades que realiza en ese primer momento son destacadas, impulsadas, principalmente, por el concejal de Asuntos Sociales: Miguel Segovia que es ayudado en toda labor en esta materia por el técnico, Francisco Herrera. En esta línea, el 10 de noviembre de 1995 se aprueba por unanimidad en el pleno del ayuntamiento la dedicación del 0,7% de los recursos ordinarios del presupuesto municipal para la financiación de proyecto de colaboración al desarrollo. Ese mismo año se hace pública la primera convocatoria de subvenciones a ONGDs aunque la misma no se resuelve hasta el julio de 1996. De esta manera, el ayuntamiento propone dedicar 40 millones de pesetas ese año 1996 y otros tantos en 1997 (EL PAÍS, 29 de abril de 1996).

Por otra parte, y junto a las primeras partidas destinadas a cooperación con cierta regularidad, el 16 de diciembre de 1996 se marca un importante hito, se aprueba el Reglamento de Cooperación Internacional al Desarrollo del Tercer Mundo del Ayuntamiento de Jaén. La citada normativa se configura como una de los preceptos legales más avanzados en este ámbito, de acuerdo con el momento en que es aprobado, pues apenas la COD se estaba empezando a vislumbrar cuando se cuenta con una normativa destacada en la materia. El 3 de abril de 1995 se había aprobado el proyecto de reglamento que sirvió como base para la concesión de subvenciones en los años 1995 y 1996. Estas dos iniciativas, a pesar del retraso en la resolución de la convocatoria a ONGDs,

nos mostraba un municipio muy integrado en las acciones de cooperación a llevar a cabo y decidido a realizar importantes acciones en este área.

Por lo tanto, y en resumen, las principales razones que llevaron a la realización de acciones de cooperación son, por una parte, la moción presentada por IU en el ayuntamiento y aprobado por unanimidad, surgida de las repercusiones en Jaén de las acciones del Movimiento 0,7 a nivel nacional, ya que en Jaén apenas un par de ONGDs se implicaron (entrevista Francisco Herrera, 14 de febrero de 2006, Jaén, entrevista semi-estructurada). A pesar de que Jaén no cuenta con dicho movimiento social en su municipio, si es cierto que los medios de comunicación a nivel nacional habían extendido el conocimiento sobre lo que hacía y pedía este movimiento. Junto a este primer paso, el interés y voluntad real del concejal y del técnico municipal a partir de las siguientes elecciones municipales marcan el devenir de los primeros años de las acciones impulsadas por el gobierno municipal de Jaén. Y ello a pesar de que al principio, como ocurre al comienzo de toda acción novedosa, existen dificultades a nivel técnico para funcionar, acerca de los criterios y procedimientos de valoración, y que quedan solventados en el segundo reglamento sobre cooperación aprobado en noviembre de 2002. La plena integración de las acciones de cooperación en la política municipal se adquiere a raíz de la creación del Patronato Municipal de Asuntos Sociales en 1996, como organismo autónomo del ayuntamiento.

Con el paso del tiempo, la realidad fue, sin embargo, muy distinta. En primer lugar, el presupuesto no alcanzó la “mítica cifra” del 0,7%. En segundo lugar, siempre, tal y como expondremos a continuación, estuvo estancado alrededor de los 250.000 euros. En tercer lugar, solamente se llegaron a subvencionar en su totalidad alrededor de 12 de los 52 proyectos aprobados. En cuarto lugar, hoy en día el ayuntamiento de Jaén consta como entidad morosa ante el Defensor del Pueblo que ha elaborado un informe en el que se considera que el ayuntamiento tiene una *“constatable falta de voluntad municipal... a la hora*

*de participar en los programas de cooperación al desarrollo*<sup>240</sup> (Informe del Defensor del Pueblo Andaluz, 2006).

Los retrasos e impagos parciales de proyectos aprobados se mantienen en los primeros cuatro años de desarrollo de esta política municipal. Desde 1999 el impago es total en todos los proyectos aprobados (Coordinadora de ONGDs de Jaén, 2004). Pero a pesar de esto, desde el año 2000, el ayuntamiento es miembro fundador del FAMSI, siendo en estos momentos, el concejal de Asuntos Sociales, Familia, Mayor y Participación Ciudadana, el tesorero de dicho Fondo. Aún más llamativo resulta que a pesar de esa imposibilidad de gestión y pago de la deuda contraída con las ONGDs, el equipo de gobierno municipal realice, al mismo tiempo, adhesiones como la votada en pleno el 12 de marzo de 2002 sobre la adhesión a dos propuestas realizadas en el marco de la III Asamblea General del FAMSI de 17 de diciembre de 2001, en la que entre otras cuestiones se compromete por la misma a *“... seguir impulsando la cooperación solidaria de entes locales andaluces...llamando a todas las propuestas políticas de gobierno local para que asuman el compromiso de dedicar el 0,7 de sus presupuestos a la cooperación internacional solidaria”*.

- **La sociedad civil organizada: la Coordinadora Provincial de ONGDs**

La sociedad civil de Jaén se muestra poco activa, en líneas generales, y en comparación con los otros dos estudios de caso propuestos. Ya hemos señalado la inoperancia del Movimiento del 0,7% en esta capital, por una parte, y por otra, se debe destacar que las organizaciones para articular a esa sociedad civil se crean con bastante retraso. En el área que nos ocupa, de la solidaridad y la cooperación al desarrollo, podemos resaltar la existencia de dos principales federaciones de asociaciones: la Coordinadora de ONGDs de Jaén y el Foro Social de Jaén. La primera de ellas, la Coordinadora Provincial de ONG de cooperación y desarrollo de Jaén (en adelante CONG-Jaén), se crea a finales de 2003. Su inicio es singular y particularmente interesante, poniendo de manifiesto la escasa movilización social de este municipio. Los

---

<sup>240</sup> Todos estos impagos y la deuda contraída con las ONGDs será desarrollada en las siguientes páginas.

orígenes se remontan al encuentro de varios miembros de distintas ONGDs de Jaén que vienen trabajando en la Coordinadora Andaluza y “*se conocen y reconocen en Sevilla*” (entrevista María Hernández Padilla, 24 de octubre de 2006, Jaén, entrevista semi-estructurada). A través de estos encuentros deciden la creación de la coordinadora de Jaén, impulsadas, al mismo tiempo por la situación que vive el ayuntamiento de impago a las ONGDs. Estas personas son principalmente: María Luisa Grande (Medicus Mundi Andalucía) y Rafael Calatayud (COPRODELI). La coordinadora no estaba todavía constituida como tal, cuando el ayuntamiento decide la suspensión de las convocatorias de 2004 y 2005, y es por ello en que en ocasiones la labor de interlocución ante el ayuntamiento sea asumida por la CAONGD y no por CONG-Jaén, que no contaba todavía con personalidad jurídica propia. Por lo tanto, la principal función de la coordinadora y el origen de la misma es la cuestión del impago.

Los primeros movimientos, más o menos institucionalizados, para la creación de la Coordinadora, tienen lugar a finales de 2003. El 17 de diciembre de ese año, cuatro ONGDs, COPRODELI, INTERED, Asamblea de Cooperación por la Paz y Medicus Mundi Andalucía, se reúnen y constituyen la Coordinadora (Acta de la reunión de constitución de la Coordinadora, 17 de diciembre de 2003). A partir de esos instantes, la CONG-Jaén comienza a reunirse cada dos semanas, aproximadamente, realizando las acciones más urgentes, de debate y aprobación de estatutos, el acta fundacional, etc. con el fin de tener entidad jurídica para llevar a cabo diversas actuaciones. Con el paso del tiempo se van uniendo más ONGDs a las cuatro primeras, aunque la asistencia a las reuniones no suele ser alta, alrededor de seis o siete ONGDs. En la actualidad la Coordinadora engloba a un total de 12 ONGDs. Podemos decir que el grado de representatividad de la coordinadora es alto. Es excepcional el caso de ONGDs sin representación en la Coordinadora, salvo “Quesada Solidaria”, cuya sede central está en el municipio de Quesada, y que recientemente ha solicitado formar parte de la misma.



La principal actividad de la Coordinadora ha sido la de mantener un papel bastante activo frente al impago de las subvenciones del ayuntamiento. A pesar de ello los resultados conseguidos no han sido satisfactorios. En primer lugar, ello puede ser debido a la poca gente implicada, poco arraigo social de las ONGDs, escaso impacto en los medios de comunicación, etc. Sirva como ejemplo, que en la actualidad, la coordinadora no posee sede física, y las reuniones se deciden hacer de manera “virtual”, por la escasez de recursos humanos implicados (entrevista Maria Padilla, 24 de octubre de 2006, Jaén, entrevista semi-estructurada).

Las relaciones con el gobierno local han sido más o menos fluidas y se han enmarcado en una serie de encuentros mantenidos a nivel formal e informal con los distintos actores implicados en el proceso de impagos y deudas contraídas con las ONGDs: el técnico del ayuntamiento en cooperación, el Alcalde y los concejales de Asuntos Sociales y de Hacienda. Además de reuniones con los grupos de la oposición, con los que se ha actuado en el Pleno municipal para la presentación de una moción en esta materia.

El mayor problema de la deuda contraída por el consistorio es que muchos de los proyectos de desarrollo ya son imposibles de ejecutar y llevar a cabo. En algunos casos, las ONGDs se han endeudado y han pedido créditos para sacar adelante los proyectos sobre los cuales el ayuntamiento no había pagado. En este sentido, los últimos años muchas ONGDs habían decidido no presentar proyectos al ayuntamiento, como destaca Maria Hernández (expresidenta de la CONG Jaén): “¿cómo van a presentarse las ONGDs a una convocatoria si el ayuntamiento tiene impagado el 75% de las convocatorias desde 1995?”. Igualmente, destaca que en el tema del 0,7 con el ayuntamiento se ha realizado: “...mucho, muchísimo esfuerzo con el tema del 0,7 con el ayuntamiento... y ningún resultado” (entrevista Maria Hernández Padilla, 24 de octubre de 2006, Jaén, entrevista semi-estructurada).

Dentro de la Coordinadora, el área de comunicación es la que ha tenido más trabajo con el tema del 0,7, las distintas ayudas de emergencia (Alhucemas,

Sudeste asiático...), y el envío de notas de prensa a los medios de comunicación, intentando sensibilizar a la sociedad civil y a las instituciones. Pero esos comunicados nunca han salido en prensa, por lo que una de las características más destacadas, y ya señalada, es la de la nula presencia mediática de la cooperación no asistencialista en los medios jiennenses.

En cuanto a la relación de la Coordinadora con otros actores, podemos resaltar el trato con los partidos políticos que es una constante a reseñar en este municipio. Con el PP las relaciones son buenas pero con reservas, especialmente a partir de los problemas con el pago de los proyectos. En este sentido, las primeras reuniones entre el ayuntamiento y las organizaciones no gubernamentales se llevan a cabo con la CAONGD, por la incipiente creación de la Coordinadora provincial. Las relaciones han sido fluidas, sin embargo, con la parte económica, es decir, con la Consejería de Hacienda han sido peores. Con el resto de partidos en la oposición, PSOE e IU, se han mantenido abundantes reuniones y encuentros.

Por otra parte, entre los acuerdos con otros agentes de la cooperación al desarrollo de la provincia de Jaén, debemos destacar especialmente las conexiones con la Diputación provincial y con la Universidad. Con la primera de las instituciones, la relación es muy buena y de estrecha colaboración, habiendo participado la Coordinadora, al igual que sucede en otros municipios, como asesoras y expertas en la materia para definir los estatutos, el consejo asesor, el consejo de cooperación, etc. Con la Universidad se han realizado muchas y variadas acciones puesto que varias profesoras son miembros activos de la Coordinadora –Maria Luisa Grande y Maria Hernández Padilla-.

También se han realizado acciones puntuales de cooperación con la Junta de Andalucía en materia de educación al desarrollo y sensibilización, como el I Congreso Andaluz de Cooperación al Desarrollo y Voluntariado.

- **Los partidos políticos**

La actual situación, brevemente descrita en líneas anteriores, de impasse en el ayuntamiento de Jaén al respecto de la política de cooperación al desarrollo ha motivado que los partidos políticos en la oposición se hayan movilizado. Tanto el PSOE como IU han mantenido reuniones de carácter informal con las ONGDs implicadas en el impago del ayuntamiento y se han convertido en la voz de las mismas en el Pleno del ayuntamiento en el que se ha presentado una moción para acabar con el impago de la deuda.

La moción, presentada por el Grupo Municipal Socialista, cuyo título era, *“La deuda municipal con los proyectos del 0,7% cooperación al desarrollo: la historia de un abandono hacia los más necesitados”* (16 de diciembre de 2004), estuvo defendida por el, entonces, Presidente de la Coordinadora provincial de ONGDs de Jaén, Rafael Calatayud, pues el Grupo Socialista decidió cederle la palabra. En la misma, se expusieron las distintas acciones y reuniones mantenidas con el equipo de gobierno y se solicitó la adopción de los siguientes acuerdos:

- La gestión urgente para el pago de la deuda de 1.439.622,10 euros.
- El establecimiento de un calendario de pago consensuado con las ONGDs que permita el pago fraccionado en tres cuotas de 479.874,03 euros cada una, comenzando a pagar en el año 2005 y finalizando en el año 2007.
- Que se realice en el 2005 la convocatoria 0,7% de proyectos de cooperación al desarrollo incorporando las cuantías de la parte proporcional de la deuda. De la deuda, se descontarán las ONGDs que no estén en activo o cuyos proyectos no se hayan desarrollado ni haya posibilidad de ejecutarlos, y dicha cantidad pasará a ampliar el presupuesto de cooperación.

Tras el debate posterior, en el que el Alcalde disiente de los datos proporcionados por las ONGDs por considerar que desde el año 1995 se han pagado en torno a 94 millones de pesetas (560.000 euros), las acciones expuestas se aprueban por unanimidad en Pleno.

Junto a esta moción, y en el tema del impago, tanto el PSOE como IU han desarrollado una intensa labor, efectuando alegaciones a todos los presupuestos en los que no se ha consignado una partida presupuestaria (desde 2003 hasta la actualidad) y realizando ruedas de prensa para informar de su postura.

En cuanto al papel que juega la cooperación y la solidaridad en sus programas políticos a lo largo de las tres últimas legislaturas, la posición de los tres principales partidos, queda reflejada de la siguiente manera.

**Cuadro nº 19: Programas electorales del PP, PSOE e IU para las elecciones municipales de 1995, 1999 y 2003 de Jaén**

	PP	PSOE	IU
1995	--	Compromiso del 0,7	*
1999	Plan municipal de cooperación internacional (0,7%)	Aumentar el 0,7%	Jaén, ciudad solidaria. Mejorar gestión del 0,7% Creación del Consejo Local de Desarrollo y Cooperación Apoyo al comercio justo Promover hermanamientos
2003	--	Cooperación al desarrollo Cumplimiento del 0,7% Constitución del Consejo Local de Cooperación al Desarrollo	Jaén, ciudad solidaria: Cumplir con el acuerdo de destinar el 0,7% Apoyo al comercio justo Promover hermanamientos Creación de un Instituto de Estudios por la Paz, la Solidaridad y la no Violencia.

\*No hemos podido tener acceso al mismo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los programas electores municipales de PP, PSOE e IU.

La evolución del tema de la cooperación se puede observar especialmente en el caso del PP. En 1995 el PP no establece nada sobre cooperación al desarrollo municipal a pesar de haber sido los impulsores de esta nueva línea de acción política, con destacadas acciones y actividades en esta área.

En 1999, el PP sintetiza en una única línea del programa su actuación en materia de cooperación al desarrollo: "*Plan municipal de cooperación internacional (0,7%)*".

En 2003, la cooperación al desarrollo desaparece del programa del PP, lo cual es entendible, teniendo en cuenta la situación en la que se encuentra la misma.

El Partido Popular no ha prestado atención al área de la solidaridad y la cooperación, su aparición en los programas electorales de 1995 y 1999 se limita a una única línea al respecto.

El PSOE, muestra en las dos primeras legislaturas analizadas, un escaso interés por el área de cooperación, limitándose en ambas ocasiones a establecer el compromiso de aumentar el 0,7% actual a proyectos de cooperación al desarrollo.

En 2003, se ahonda en otras cuestiones como la necesidad de constitución del Consejo Local de Cooperación al Desarrollo.

Izquierda Unida, en su programa electoral de 1999, es el que más espacio dedica al tema de la cooperación, estableciendo no solamente la necesidad de pagar el 0,7% del presupuesto municipal si no de realizar otro tipo de acciones como hermanamientos o la promoción del comercio solidario.

En las elecciones siguientes, IU, vuelve a incidir de manera más acusada, en promover la cooperación al desarrollo en su apartado: "Jaén, ciudad solidaria". Entre sus objetivos se encuentra cumplir con el acuerdo de destinar el 0,7%, apoyar al comercio justo, promover hermanamientos o crear un Instituto de Estudios por la Paz, la Solidaridad y la no Violencia.

En general, en el municipio de Jaén la parquedad entorno a la política de cooperación en los programas electorales es más que notoria. Especialmente llamativo resulta que el Partido Popular, impulsor de la misma, no la tuviese prevista entre las promesas para esa legislatura. Izquierda Unida es el partido que dedica más atención a esta acción pública, proponiendo más actuaciones e instrumentos para implementarla.

Al margen de eso, y en cuanto al organigrama de los diversos partidos políticos, el PSOE cuenta dentro de la Ejecutiva local de Jaén con una secretaría de Movimientos sociales y relaciones con las ONGDs. Aunque la realidad es que en el tema del 0,7 y de la cooperación al desarrollo, los más activos y conocedores de esta materia, como ocurre en las otras capitales analizadas, son los miembros del grupo municipal en el ayuntamiento. En este caso concreto, José Manuel Colmenero (concejal del PSOE –entrevista 11-XII-2006, Jaén, entrevista no estructurada). A este respecto, hay personas que a título personal se sienten especialmente motivadas por este tema y que ocupan cargos de responsabilidad, dentro del partido, como José Manuel Colmenero y María Luisa Grande.

En el Partido Popular no hay nadie vinculado a la materia de cooperación al desarrollo a nivel local, aunque en el ámbito territorial si cuentan con personas conocedoras del tema.

Nuevamente, el único partido que cuenta con un área de cooperación al desarrollo es IU. Dicha comisión, además es de las más activas, realizando actividades de sensibilización, cediendo su local para reuniones del Foro Social de Jaén, entre otras actividades (Entrevista José Luis Cano, 2 de marzo de 2006, Jaén, entrevista semi-estructurada). Además, IU conformó a mediados de los noventa, junto a ONGDs diversas como Medicus Mundi o Jaén Acoge, la Plataforma “Jaén Solidaria con el Sur”, que fue, como veremos, receptora de recursos del ayuntamiento destinados a proyectos de cooperación.

En cuanto al papel desempeñado por los medios de comunicación, ha sido muy escaso. La mayor repercusión en los mismos ha venido determinado por las ruedas de prensa sobre la deuda del ayuntamiento que ha aparecido de manera intermitente en los periódicos locales (IDEAL: 26 de febrero de 2004; 30 de marzo de 2004; 10 junio de 2004; 7 de julio de 2004; 16 de diciembre de 2004 y 11 febrero 2005. DIARIO JAÉN: 30 de marzo de 2004; 7 de julio de 2004 y 16 de diciembre de 2004). Con anterioridad, solamente noticias aisladas sobre la elaboración del Reglamento de cooperación y sobre las ayudas (DIARIO JAÉN: 27 de febrero de 1997; 20 de septiembre de 1997) o sobre reuniones y envío de alimentos al Sahara (18 de enero de 1997; 8 de febrero de 1997). El resto de noticias son sobre acciones llevadas a cabo en la ciudad por ONGDs como es el caso de Manos Unidas.

- **La toma de decisiones y la ejecución de la política**

Las decisiones en la materia que nos ocupa recaen en una única persona de la cooperación en el aspecto técnico, ayudada en esta tarea por un administrativo. Pero dicha área no aparece como tal recogida en el **organigrama** del Patronato de Servicios Sociales del ayuntamiento de Jaén, aunque si se encuentra dependiente de la consejería de Asunto Sociales, Sanidad, Consumo y Participación Ciudadana.

La cooperación al desarrollo al no estar circunscrita dentro del organigrama del Patronato, se configura como un área que asume la concejalía de Asuntos Sociales por una delegación directa del Alcalde, el cual mediante una resolución delega en el técnico responsable de esta materia, la configuración de la misma.

A esto se une que la cooperación desaparece completamente del entramado de los Servicios Social, pues se han suprimido las tareas que llevaban a cabo estos dos funcionarios mediante resolución interna desde septiembre de 2006. Por lo tanto, desde ese momento la ayuda no aparece ni formal ni informalmente en el consistorio jiennense.



Las decisiones sobre lo que se hace en materia de cooperación al desarrollo y cómo se lleva a cabo han ido evolucionando a lo largo de los últimos diez años, siempre lideradas por el único técnico responsable en materia de cooperación al desarrollo. El mismo, consciente de sus limitados conocimientos en esta área afrontó esta tarea recurriendo a contactos personales para ir adquiriendo nociones básicas acerca de cómo calificar los proyectos e ir conociendo a las ONGDs. Incluso a las ONGDs desconocidas las invitaba a una entrevista personal para conocer de su propia mano el proyecto.

Para realizar la valoración de los proyectos, se evaluaba el cumplimiento de una serie de requisitos formales. Como reconoce el propio Francisco Herrera, en primer lugar, y hasta 1998 y 1999, la selección de los mismos se realizaba de manera “muy personal y subjetiva”. Puesto que como ya hemos señalado, era la única persona encargada del área y no poseía criterios para decidir. Su mayor apoyo eran los contactos que poseía a nivel personal con algunas ONGDs (era miembro de la ONG “Mujeres en zona de conflicto” y “CIC Batá”), las relaciones que mantenía con la ONGD “Fundación para la paz y el desarrollo de los pueblos” (vinculada a Comisiones Obreras) y con la CAONGD. Todo ello completado con las relaciones de carácter informal con compañeros y con otros ayuntamientos para ir clarificando el tema. La experiencia y conocimientos adquiridos permiten que a partir de 1999 se apliquen criterios según el Enfoque del Marco Lógico (en adelante, EML). En ese aspecto, Francisco Herrera destaca la labor de asesoramiento que ha venido cumpliendo el FAMSI. Junto a ello, se comienza a invitar a las distintas ONGDs que presentan proyectos a participar en reuniones informales para que expliquen sus acciones y poder intentar consensuar la selección de los mismos. En estos momentos, el técnico ya ha confeccionado con ayuda de las ONGDs y el FAMSI un baremo de puntuación según el EML de acuerdo con una plantilla que valora de 0 a 10 cada uno de los subapartados. Tras esa preselección, se reúne la Comisión Informativa de Bienestar Social formada por todos los partidos políticos con representación. El técnico acude a la misma, con voz pero sin voto; su papel es realizar aclaraciones, aunque, como sucede

también en Granada, la Comisión casi siempre acuerda lo establecido por el técnico.

En cuanto a la normativa en la materia, el Reglamento de cooperación internacional al desarrollo del Tercer Mundo del Ayuntamiento de Jaén se aprueba el 16 de diciembre de 1996. Ya hemos mencionado la importancia de tener una reglamentación en la materia en una fase tan incipiente de la política. La importancia del mismo, nos obliga a detenernos brevemente en los elementos más destacados del mismo:

- Las prioridades de actuación serán las establecidas en el Título II, y se circunscriben a la dotación de infraestructuras, fomento de la agricultura, ganadería y el sector productivo, educación, promoción de sectores de población en riesgo y grupos étnicos autóctonos.
- Se establece la posibilidad de crear un consejo consultivo en el que se cuente con participación de las ONGDs.
- La resolución corresponderá al alcalde o en su defecto al Concejal Delegado del Área de Asuntos Sociales.
- Las subvenciones se harán efectivas en dos partes: el 50% en el momento de la concesión y lo restante previa justificación de la primera partida. Se establece que las subvenciones podrán ser controladas por cualquier medio (propio de la administración, entidad mixta, ONG o mediante informes). Destinándose hasta un 5% del total de la subvención a la evaluación. La misma, en su aspecto económico, requerirá dos informes de justificación de gastos, uno de carácter inicial, con el primer 50% de la subvención y, otro, al finalizar el proyecto.

El reglamento a pesar de su importancia era muy escueto y será reformulado y aprobadas sus modificaciones el 15 de noviembre de 2002. Los cambios se observaban como una necesidad por el paso de los años, la experiencia

adquirida y por adaptar la normativa a la realidad actual. Es llamativo, sin embargo, que el año de aprobación del reglamento sea el último año en que el ayuntamiento decida realizar acciones de cooperación. A continuación, incidiremos en algunos aspectos del reglamento y de la discusión que se creó entorno a su aprobación:

- El PSOE propone que se establezca que la dedicación del 0,7% será del Presupuesto Municipal Ordinario de cada uno de los ejercicios presupuestarios, de tal manera que no ocurra como hasta este instante que se destina el 0,7% del presupuesto de 1996.
- Se introduce que no solamente los vínculos geográficos e históricos, sino también el IDH, deben marcar las prioridades geográficas. Las prioridades, establecidas en el Título II, incluyen entre las geográficas, a los países menos avanzados (PMA) y a los que tengan el IDH más bajo. En los sectores, se privilegiarán la salud, educación, promoción del sector productivo, vivienda, género, integración de los beneficiarios, etc.
- Se establece un porcentaje para ayudas:
  - o 30% a cooperación directa y ayuda de emergencias, no pudiendo superar esta última el 10%.
  - o 70% restante será destinado a convocatorias de ONGD y se destinará un máximo del 15% a educación y sensibilización al desarrollo.
- Se determinan la necesidad de cumplimiento de una serie de criterios técnicos: formulaciones con resultados claros y realistas, indicadores que permitan mediar el grado de realización, calendario de ejecución, desglose presupuestario, estudio de viabilidad económica, social y administrativa tras acabar la ayuda, estudio del plan de difusión, etc.
- Se establece un modelo de formulario.

- Necesidad de información de subvenciones pedidas a otros organismos.
- Se determina la creación de un Consejo Consultivo en la materia (Titulo V)<sup>241</sup>.
- La resolución de la convocatoria se hará pública en el plazo de máximo de 6 meses desde la fecha de cierre de la convocatoria.
- Las subvenciones se harán efectivas de una sola vez.
- Se podrán conceder subvenciones a proyectos plurianuales.
- Las ONGDs deberán realizar un informe de seguimiento semestral y un informe final descriptivo y económico. Junto a ello deberán realizar un informe técnico, en el que se certifique, por parte de la ONGD, la consecución de objetivos previstos en el proyecto.

Una vez estudiado el proceso de toma de decisiones acerca de la política de cooperación al desarrollo, nos centraremos en un aspecto mucho más problemático: los recursos financieros destinados a ayuda al desarrollo desde el consistorio jienense.

- **Presupuesto<sup>242</sup> y prioridades.**

El tema del presupuesto del ayuntamiento de Jaén nos obliga a entrar de lleno en la morosidad del ente municipal, puesto que el ayuntamiento tiene deudas contraídas con las ONGDs desde 1995, es decir, desde el primer año que comienza a realizar subvenciones a proyectos.

---

<sup>241</sup> El mencionado Consejo Consultivo de Cooperación no se ha creado a día de hoy, ni parecen existir movimientos que permitan deducir su creación, tras la supresión de los fondos destinados a cooperación, por cuarto año consecutivo.

<sup>242</sup> Las cifras que se muestran a continuación proceden de la documentación entregada por el ayuntamiento de Jaén. Existe, sin embargo, graves discordancias que no hemos podido aclarar debido a que desde septiembre de 2006 las competencias en materia de cooperación al desarrollo fueron retiradas a los técnicos en esta materia, al igual que el material y documentación pertinente.

Para realizar este estudio, hemos partido de dos fuentes diferentes. Por una parte, la concesión de ayudas tal y como viene establecidas en los documentos del ayuntamiento de Jaén acerca de las propuestas de concesión de subvención desde el año 1995 hasta 2002. Por otra parte, la recopilación realizada por la CONG-Jaén sobre el dinero concedido y no pagado. Al margen de ello, debemos resaltar que la convocatoria de 2003 se suspendió, a pesar de que la misma salió a la luz pública. En los dos años posteriores, 2004 y 2005, se decidió no realizar subvenciones a proyectos, por acuerdo del Pleno del ayuntamiento de 24 de marzo de 2004. Y en 2006, a pesar de venir presupuestada una cantidad para ayuda a los países del Sur, dichos recursos nunca llegaron a ejecutarse.

Antes de entrar a analizar los datos que poseemos sobre la cantidad destinada por el ayuntamiento debemos realizar una matización que ha sido ya manifestada a lo largo de esta investigación: el problema de los datos y cifras. En esta ocasión nos vamos a encontrar hasta con cuatro cifras diferentes sobre cuánto dinero destina el ayuntamiento. Una vez destacada esta anomalía que a pesar de nuestros intentos no hemos podido clarificar, el resto de análisis se realizará sobre la información suministrada por el ayuntamiento de las Actas de la Comisión de Asuntos Sociales, salvo indicación en contrario. Pasamos al análisis de las ayudas concedidas a la cooperación al desarrollo.

**Tabla nº 40: Presupuestos de cooperación del Ayuntamiento de Jaén (1995-2002)**

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
246.270,16	250.277,08	250.277,08	250.277,08	250.277,08	250.277,08	249.195,26	250277

Fuente: Actas de la Comisión de Asuntos Sociales.

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
246.270,16	217.208	268.234	448.069	289.417	250.277	226.236	250.277

Fuente: CONG-Jaén. Este presupuesto es asumido por el ayuntamiento en la moción de 2004

Dentro de las cifras anteriores, habría que sumar 12.000 euros destinados al FAMSI desde el año de su creación, 2000. Y además debemos considerar que no se ha computado por imposibilidad de conocimiento de las cifras, las destinadas a ayuda de emergencia.

Al margen de ello, uno de los elementos más característico que debemos destacar es que el presupuesto se mantenga invariable a lo largo de los ocho años que se han estado resolviendo subvenciones a ONGDs. La razón de este estancamiento es producto de una “peculiar” lectura literal de la moción aprobada en 1994 sobre la dedicación del 0,7% del presupuesto. Desde el gobierno municipal se considera que ese 0,7% del presupuesto no es el resultado de aplicar dicho porcentaje al presupuesto de cada año si no del presupuesto del año en que se aprobó la moción, es decir, 1996, por lo tanto, la cantidad destinada a cooperación es siempre la misma (Debate de la sesión de 15 de noviembre de 2002 en la que se aprobó el 2º Reglamento de Cooperación).

A pesar de esas discordancias, el ayuntamiento, en el Pleno de diciembre de 2004, aceptó las cuentas realizadas por las ONGDs sobre proyectos aprobados y la deuda contraída. Por tanto, tomamos, finalmente como referencia las cifras de la CONG-Jaén, por lo que el total en el periodo 1995 – 2002 sería:

**Tabla nº 41: Resumen del impago del Ayuntamiento de Jaén (1995-2002)**

TOTAL PRESUPUESTADO	1.974.169,15
Deuda	1.439.622,10
Pagado	534.547,05

Fuente: Coordinadora de ONGDs de Jaén, 2004

En resumen, se adeuda a las organizaciones el 72,9% del presupuesto que se ha destinado a cooperación, habiéndose pagado únicamente el 27% de lo aprobado.

En 2003, como ya se ha mencionado, se estableció que no se realizaría resolución de ese ejercicio ni se realizarían convocatorias ni ese año ni los dos posteriores. Resulta especialmente llamativo que el 15 de abril de 2004 se establezca la baja de los 250.277 euros dedicados a cooperación al desarrollo y se establezca asimismo un crédito extraordinario por el mismo valor a ferias y fiestas. En 2005 a pesar de la aprobación en diciembre de 2004 de la moción relativa a saldar la deuda con las ONGDs, que conlleva el pago en tres años de la deuda, a razón de 479.874,03 euros por año, no se realiza convocatoria ni se paga esa primera cuota. En 2006 se presupuestó un total de 267.842,44 euros, lo cual no incluía la cuota para saldar la deuda, salió la convocatoria pero en julio la anularon.

A continuación se analiza el presupuesto comprometido con las ONGDs desde 1999 hasta 2002, teniendo en cuenta que la divergencia en las cifras hace necesario matizar que las aquí expuestas pertenecen a las Actas de la Comisión de Asuntos Sociales, en el periodo objeto de estudio.

Año 1999:

**Tabla nº 42: Proyectos aprobados por el Ayuntamiento de Jaén (1999)**

ONG	PRESUPUESTO	SECTOR	PAÍS
As. Jaén apoyo pueblo Saharai	70.183,00 €	Salud	Sahara
Paz y Desarrollo	34.137,49 €	Educación	Colombia
Manos Unidas	12.902,19 €	Productivo / Agricultura	Perú
Liga Española Pro-Derechos Humanos	17.128,84 €	Agricultura / Ganadería	Sahara
CIC-Batá	48.644,36 €	Desarrollo comunitario	Nicaragua
Ingeniería Sin Fronteras	7.957,88 €	Infraestructura Sociales	Cuba



Educación Fronteras	Sin	34.295,61 €	Desarrollo comunitario	Republica Dominicana
------------------------	-----	-------------	---------------------------	-------------------------

Año 2000:

**Tabla nº 43: Proyectos aprobados por el Ayuntamiento de Jaén (2000)**

ONG	PRESUPUESTO	SECTOR	PAÍS
As. Jaén apoyo pueblo Saharai	71.529,48 €	Salud	Sahara
Paz y Desarrollo	39.125,89 €	Agricultura	Nicaragua
Mujeres en Zonas de Conflicto	49.443,59 €	Género	Sin especificar
Asociación Española con ACNUR	30.076,91 €	Educación	Sudán
CIC-Batá	60.101,21 €	Educación	Cuba

Año 2001:

**Tabla nº 44: Proyectos aprobados por el Ayuntamiento de Jaén (2001)**

ONG	PRESUPUESTO	SECTOR	PAÍS
CIC-Batá	72.187,45	Infraestructuras Sociales Básicas	Sin especificar
Paz y Desarrollo	20.014,10	Agricultura	Bolivia
Liga Española pro Derechos Humanos	22.838,46	Agricultura / Ganadería	Sin especificar
Asociación Española con ACNUR	24.562,42	Ayuda humanitaria	Sudán
Cruz Roja	86.634,16	Infraestructuras Sociales	Sin especificar

		Básicas	
--	--	---------	--

Además, este año se entrega a Cruz Roja, al margen de la convocatoria de subvenciones, 24.050,48 euros.

Año 2002:

**Tabla nº 45: Proyectos aprobados por el Ayuntamiento de Jaén (2002)**

ONG	PRESUPUESTO	SECTOR	PAÍS
Asamblea de cooperación por la Paz	15.756,78	Infraestructuras sociales básicas	Honduras
Paz y Desarrollo	42.375,73	Infraestructuras sociales básicas	Guatemala
Jóvenes sin fronteras	10.833,4	Programa de prevención de la violencia familiar y desarrollo microempresarial	Perú
Adra Jaén	21.709,33	Infraestructuras sociales básicas	Bolivia
Educación sin fronteras	57.867,46	Educación	Perú
Asociación española con ACNUR	20.657,53	Agricultura	Sudán
Fundación para el desarrollo de la enfermería	75.180,63	Educación	Nicaragua
Cooperación directa	5.896	Actos del hermanamiento y seguimiento de proyectos	Cuba

En los datos expresados en las tablas anteriores, no se computan gastos de personal ni de las memorias realizadas.

Por otra parte, y de acuerdo con los datos presentados por la Coordinadora provincial de ONGDs, solo se habrían pagado en su totalidad un total de 12 proyectos. Ascendiendo el impago a 40 proyectos y la deuda a 1439.622,10 euros.

Debido a la importancia del impago del ayuntamiento de Jaén hemos considerado oportuno dedicar las siguientes líneas a analizar las acciones llevadas a cabo alrededor del mismo. La deuda que tiene en la actualidad el ayuntamiento de Jaén con las ONGDs en materia de cooperación al desarrollo y la resolución de no convocatoria de subvenciones a ONGDs en los tres últimos años, junto a la asignación en el presupuesto de 2006 pero su no convocatoria, es muy grave. Ya hemos señalado a lo largo de este capítulo las disfunciones creadas por este impago, pero la realidad es que el mismo ha motivado y creado específicas consecuencias como la creación de una coordinadora en Jaén de ONGDs, reuniones de las mismas con los partidos políticos y el gobierno municipal, apariciones en prensa, etc. Por lo tanto, la necesidad de dedicarle las siguientes líneas se muestra como necesario a la luz de los datos y cifras y relaciones creadas por esta circunstancia.

Tras varias reuniones informales desde mediados de 2003 con la Concejalía de Asuntos Sociales, en la que la interlocutora es la CAONGD, el 19 de julio de 2004 tiene lugar la primera reunión entre el Alcalde y la Coordinadora provincial, en la que las ONGDs se comprometen a elaborar un informe sobre la situación actual de la deuda. El informe es remitido al ayuntamiento en octubre de 2004 y en el mismo consta:

- Se solicita que la comunicación entre las ONGDs y el ayuntamiento tome otro sentido y carisma.
- Se especifican los proyectos afectados, organizaciones pendientes de pago y deuda contraída con cada una de ellas.

En este sentido, las cifras del impago son las siguientes. En total, el ayuntamiento ha dedicado a cooperación al desarrollo 2.190.151 euros. Ha pagado totalmente un total de 598.279 euros que ha permitido la realización de 4 proyectos en 1995, 7 proyectos en 1996 y 1 proyecto en 1998. Quedan 1.591872 euros, de los cuales se ha pagado parcialmente 9 proyectos. Desde 1999 no se ha realizado ningún pago.

A este respecto, los medios de comunicación escrita en Jaén han prestado escasa atención al tema del impago, dada la gravedad del mismo. En la mayoría de las ocasiones aparece recogido en la medida en que los grupos de la oposición en el ayuntamiento retoman este tema. La propia Presidenta de la Coordinadora nos lo decía: *“los medios de comunicación no sacan nuestras notas de prensa”* (entrevista Maria Hernández, 24 de octubre de 2006, Jaén, entrevista semi-estructurada). Específicamente, las noticias aparecidas tienen lugar, principalmente en 2004 en el periódico IDEAL:

- 26 de febrero de 2004
- 30 de marzo de 2004, en el que se anuncia la posibilidad de recurrir a la vía judicial.
- 7 de julio de 2004, rueda de prensa de la CONG-Jaén con PSOE
- 10 junio de 2004.
- 16 de diciembre de 2004, sobre la moción del PSOE.
- 11 febrero 2005, se anuncia la creación de una plataforma para exigir el pago de las deudas al ayuntamiento conformada por distintos colectivos sociales de la ciudad y con más de 80 asociaciones.

La respuesta dada desde el ayuntamiento, a través del concejal de Asuntos Sociales es clara: *“Nos veíamos y nos vemos desbordados, pero que evidentemente el ayuntamiento de Jaén piensa que debíamos de estar y de ahí que cuando se habló del tema FAMSÍ nosotros somos pioneros en ese asunto. Quizás hay tantas ONGDs que no es posible satisfacer todas las demandas... En esta concejalía el diálogo es fundamental...”* (¿y qué tal las relaciones con

las ONGDs?) ... *la relación con el Patronato genial, lo único que no todos contamos con los recursos que nos gustaría. Se ha dicho muchas veces en la prensa, que no hay coordinación entre la consejería de Hacienda y la de Asuntos Sociales, no es verdad, hay una coordinación absoluta, lo único que digo es que... lo que me cumple con mi equipo y me dice es viable o no un proyecto, es disparatado o es acertado y a partir de ahí nosotros hacemos un informe desde la perspectiva social, que obviamente termina con 1, 2 o 4 millones y obviamente eso tiene que terminar en la concejalía de Hacienda... que los proyectos lo estudien los técnicos y una vez que lo han estudiado, ... siempre soy muy respetuoso pero no porque quiera más a una ONG o a otra, si no porque habrá una prioridad social... Había un acuerdo con las ONGDs de llegar a un pacto para lo que había pendiente de, y lo que este concejal planteó en un momento fue primero acabemos con la deuda que tenemos hoy contraída y después hablamos de futuro... lo que yo no puedo es comprometerme con la ONG X, hagamos más grande la deuda ... esto es lo que desde aquí planteamos y seguimos planteando, nosotros nos dedicamos a lo social y al terminar decimos ... estos proyectos de estas cuantías creemos que debe realizarse y que es antes de otros que tienen menos rentabilidad social... Aquí unos señores vinieron a vernos y la coordinadora y yo les acompañé (a una reunión con el concejal de Hacienda); fuimos los dos concejales a hablar con la coordinadora se dijo unas cuestiones que se dijeron allí y que las dijo el concejal de Asuntos Sociales y de Hacienda y que evidentemente no es que yo quiera poner la pelota en el tejado de nadie, cuando se va a tomar un acuerdo de pago, obviamente no pasa por Asuntos Sociales, sino por la intervención municipal y obviamente al final el último destino es la concejalía de Economía y Hacienda... El término medio está la virtud. Las ONGDs son necesarias pero para mí el número es excesivo que hoy proliferan... a veces nos falte coordinar las fuerzas... acuerdos entre ONGDs, quizás sobra alguna o tiene que fusionarse alguna” (entrevista Antonio Lucas, 20 de febrero de 2006, Jaén, entrevista semi-estructurada).*

En resumen, parece que las dificultades de gestión económica del ayuntamiento son notorias, y que al final, el Concejal de Asuntos Sociales, opta

por basarse en ellas para no hacer frente al impago. Aunque también es destacada la incidencia que hace, a lo largo de la entrevista, sobre las ONGDs, su excesivo número, los proyectos con escasa viabilidad en el tiempo, etc.

Al margen de esta cuestión, la CAONGD, en un primer momento, y la CONG-Jaén, posteriormente, comienzan a mantener distintas reuniones, desde junio de 2004 con el concejal de Asuntos Sociales y con el alcalde. Finalmente, las mismas llevaron a la presentación en octubre de 2004 de un exhaustivo documento sobre proyectos afectados, organizaciones pendientes de pago, etc. y que ya ha sido mencionado. Dicho documento se presentó al pleno del ayuntamiento, en moción presentada por el PSOE, el 16 de diciembre de 2004, y fue asumido por unanimidad con el consistorio. Sin embargo, la resolución del mismo no fue acatada, y ante este impago sostenido y la falta de respuesta municipal, se decide, a instancias de la Coordinadora provincial y su entonces presidente, Rafael Calatayud, organizar acciones a nivel andaluz. Desde la CAONGD se crea una Comisión de Morosidad que pretende realizar un estudio detallado de los impagos en Sevilla y Jaén y elevarlo al Defensor del Pueblo andaluz, teniendo en cuenta que, según, el asesor jurídico de la Comisión las deudas prescriben a los cuatro años. En este sentido, ya se ha puesto de manifiesto, la activa participación de la CONG Jaén en el Grupo de morosidad en la CAONGD, área que como ya se señaló se creó precisamente ante la morosidad del ayuntamiento de Jaén y el de Sevilla.

Una vez agotada la vía con el ayuntamiento, tras mantener reuniones con todos los responsables municipales y de que las mociones presentadas en el pleno del ayuntamiento no dieran sus frutos, se debate la propuesta de presentar una queja formal ante el Defensor del Pueblo Andaluz. En Asamblea la Coordinadora de Jaén decide (Acta 19 de abril de 2005) que la siguiente vía es acudir a esta institución de autogobierno. Dado que determinadas ONGDs forman parte también de la CAONGD se crea un especial vínculo y se lleva este malestar y este problema a la Coordinadora andaluza. En la denuncia presentada ante el Defensor del Pueblo un peso muy significativo ha recaído en las ONGDs jiennenses. Si bien no ahondaremos en todo el proceso descrito

ante el Defensor andaluz, si debemos destacar que el gobierno local de Jaén entorpeció la labor del Defensor, al no le entregarle la documentación requerida, y que en todo este proceso, su comunicación con la sociedad civil (CAONGD y la coordinadora provincial) fue nula.

A lo largo de todo el proceso ante el Defensor, la Coordinadora de Jaén no cesó en las acciones a nivel municipal. A este respecto, y dado que en el presupuesto de 2005 no aparece reconocida la deuda, la CONG-Jaén efectúa una reclamación que se presenta al Pleno el 11 de marzo de 2005 y que fue rechazada (Fundamento de Derecho I.2º) por que *“no constituyen obligación exigible a la Entidad Local”* (Alegaciones a los presupuestos de 2005).

A mediados de 2005, comienzan de forma más intensa, una serie de reuniones y comunicaciones informales y muy frecuentes entre la CONG Jaén y la CAONGD. Finalmente, el 21 de junio de 2005 se realiza una entrevista personal con Defensor del Pueblo andaluz. El 30 de junio el Defensor admite la queja a trámite, y se pone en contacto con el ayuntamiento jienense y sevillano para pedir información relativa a la queja y la deuda con ONGDs. El Defensor del Pueblo remite comunicación a la Coordinadora el 22 de diciembre de 2005 en el que consta que el 30 de junio solicitó al ayuntamiento la emisión del informa preceptivo pero *“pese al tiempo transcurrido y los reiteros realizados con fechas 14 de octubre y 18 de noviembre siguiente, no hemos recibido respuesta a dicha petición... con esta misma fecha, hemos recordado, nuevamente, a dicho órgano el deber de auxiliar a esta Institución... Igualmente hemos significado al Ayuntamiento de Jaén que, caso de no recibirse contestación a esta petición en el plazo máximo de diez días su falta de colaboración “podrá ser considerada por el Defensor del Pueblo como hostil y entorpecedora de sus funciones haciéndola pública de inmediato y destacando tal calificación es su informe anual...”* (Comunicación del Defensor del Pueblo Andaluz, 2005). Con fecha 6 de marzo, nuevamente se produce comunicación del Defensor en la que se da cuenta de la respuesta facilitada por el Ayuntamiento de Jaén: *“... Este Excmo. Ayuntamiento tiene en proceso de estudio para el ejercicio en curso (2006), el establecimiento de un plan de*

*pagos para el cumplimiento del Acuerdo Plenario de 24 de marzo de 2004... Asimismo, le indico que en el anteproyecto de presupuesto municipal para el ejercicio 2006, se vuelve a incluir una partida para la financiación de proyecto de colaboración con el tercer mundo” (Comunicación del Defensor del Pueblo Andaluz, 2006).*

Ante las alegaciones de ambas parte, finalmente, el Defensor del Pueblo, procede a formular una serie de consideraciones y recomendaciones, que en la parte correspondiente al municipio de Jaén, pasamos a resumir:

*“... la constatable falta de voluntad municipal, en los últimos años, a la hora de participar en los programas de cooperación al desarrollo, tal y como se demuestra en la moratoria de las convocatorias de los últimos ejercicios (2004-2005), demora en la tramitación de expedientes, pagos pendientes de programas que en algunos casos alcanzan más de una década (1995-2002), incumplimiento de compromisos plenarios... Sin lugar a dudas, el Ayuntamiento de Jaén, en el ejercicio de su autonomía local, puede disponer lo que estime pertinente en orden a la inclusión o no de créditos presupuestarios para la cooperación internacional al desarrollo, disponibilidad que desaparece cuando de créditos contraídos se trata, máxima cuando puedan corresponderse con programas ya ejecutados y asumidos por los cooperantes con sus propios recursos o con débitos por esta causa. Por ello, en esta situación no resulta admisible que tras los reiterados incumplimiento descrito... se nos informa... que sobre esta cuestión se esté en “proceso de estudio un plan de pagos”... cuando lo cierto es que no se ha dado ningún paso en orden a dar cumplimiento a los acuerdos plenarios de 27 de diciembre de 2004... A la falta de voluntad política... se une la desidia y negligencia administrativa en la gestión de los expediente... en un continuo proceso de años que ... se valora, con sobradas razones, como bloqueo... solo nos queda hacer un recordatorio de los deberes legales en esta materia y de los compromisos plenarios adquiridos... estamos ante una consideración del derecho al desarrollo como un derecho de alto contenido retórica sobre el que, en última instancia, no se*



*muestra voluntad municipal en dar efectividad. Por todo lo cal... consideramos procedente formularle el siguiente RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES:*

- *art. 3 LRJ y art. 4 LOFAGE.*
- *Art. 6 Ley General de Subvenciones.*

*Y la siguiente RECOMENDACIÓN:*

*“Que se adopten las medidas que procedan en orden al cumplimiento de los compromisos plenarios de esa Corporación en relaciones a la cooperación al desarrollo, dando cuenta a esta institución sobre la materialización de los mismos” (Informe del Defensor del Pueblo Andaluz, 2007).*

A pesar de esto, resulta paradójico, que desde el Patronato de Asuntos Sociales, se siga con una determinada retórica, que es opuesta a los hechos. En este sentido, para Antonio Lucas, concejal de Asuntos Sociales, *“... cuando más apoyamos, cuando más intensamente llegamos a ese tema es cuando tenemos ese organismo que nos dimos para coordinar un poco la ayuda a cooperación, y los medios económicos buscados de dos formas. FAMSI... El año 2000 que nace el FAMSI si podemos decir que hay una mayor intensidad, conexión a través de la información continua y en ello nos volcamos... porque es cómodo tener una unificación de criterios”* (entrevista Antonio Lucas, 20 de febrero de 2006, Jaén, entrevista semi-estructurada). Sin embargo, ese año no se desembolsó cantidad alguna para los proyectos aprobados.

Antes de dar paso al estudio de las prioridades que se establecen en la convocatoria de subvenciones a ONGDs, nos gustaría poner de manifiesto, cuáles han sido los proyectos que han sido subvencionados totalmente por el ayuntamiento. Los mismos pertenecen al periodo, 1995 a 1997 y son los siguientes:

**Tabla nº 46: Proyectos subvencionados por el Ayuntamiento de Jaén  
(1995-1997)**

ONG	PRESUPUESTO	SECTOR	PAÍS
Manos Unidas	45.325,11 €	Educación	El Salvador
As. Jaén apoyo pueblo Saharaui	48.567,64 €	Educación	Sahara
Paz y Desarrollo	36.079,19 €	Salud	Nicaragua
Cruz Roja	51.551,24 €	Infraestructuras Sociales Básicas	Costa Rica
As. Jaén apoyo pueblo Saharaui	21.533,79 €	Infraestructuras Sociales Básicas	Sahara
Paz y Desarrollo	33.068,86 €	Salud	Méjico
Congregación Misioneras Cruzadas de la Iglesia	53.996,98 €	Educación	Perú
Fundación Interred	15.776,57 €	Salud	Guinea Ecuatorial
Veterinarios Sin Fronteras	18.722,19 €	Educación	Guinea Ecuatorial
Médicos del Mundo	10.151,23 €	Salud	Kenia
Asociación por la Paz y el Desarrollo*	7.512,65 €	Agricultura	Madagascar
Misionera Cruzadas de la Iglesia	38.492,02 €	Educación	Perú
Total: 12	380.777,47		

\* Según la Coordinadora Provincial, a la Asociación Paz y Desarrollo se le ha pagado únicamente el 50% de los concedidos.

Otras disfunciones, en 1997 no aparece como concedido por el Ayuntamiento, un proyecto a CIC-Batá, solicitado a través de Jaén Solidaria con el Sur.

De los proyectos pagados salen beneficiadas especialmente la Congregación Misionera Cruzadas de la Iglesia (2 proyectos, 92.489,00 €, 24% de la ayuda), Asociación Jaén apoyo al pueblo saharai (2 proyectos; 70.101,43 €, 19%), Paz y Desarrollo (2 proyectos; 69.148,05 €, 18%), Cruz Roja (13%) y Manos Unidas (12%).

Son proyectos dirigidos a educación, salud e infraestructuras básicas, en los siguientes países: Perú (24% de la ayuda), 19 % al Sahara, 18% y después 9% Nicaragua, 12% El salvador, Costa Rica 13%.

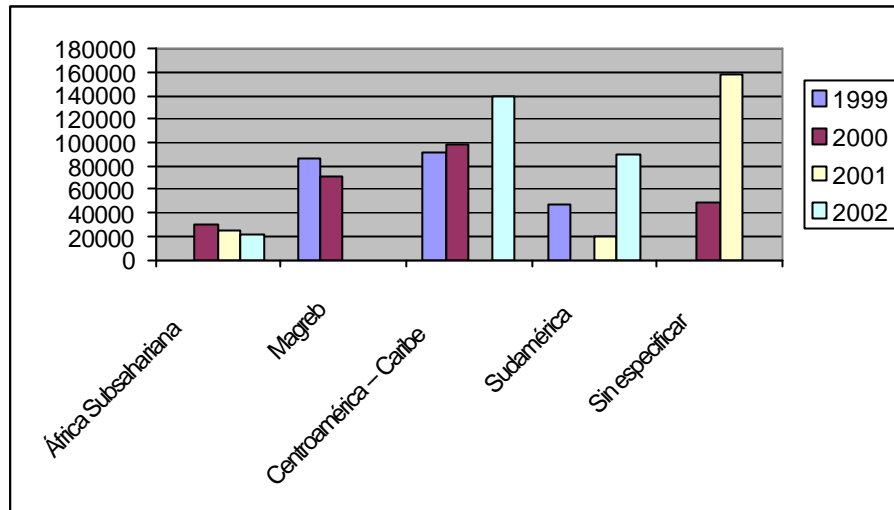
En cuanto a las prioridades geográficas y sectoriales en el periodo analizado, es decir, de 1999 a 2002 (ya que en 2003 no se resolvió la convocatoria de subvenciones a ONGDs), según los proyectos aprobados, que no quiere decir subvencionados, son las siguientes:

**Tabla nº 47: Prioridades geográficas del Ayuntamiento de Jaén (1999-2002)**

ÁREAS GEOGRÁFICAS	1999		2000		2001		2002		Total	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
África Subsahariana			1	30.076,91	1	24.562,42	1	20.657,53	3	75.296,86
Magreb	2	87.311,84	1	71.529,48					3	158.841,32
Centroamérica – Caribe	3	90.897,85	2	99.227,10			4	139.209,14	9	329.334,09
Sudamérica	2	47.039,68			1	20.014,10	3	90.410,19	6	157.463,97
Sin especificar			1	49.443,59	3	158.821,61			4	208.265,20
Total	7	225249,4	5	250.277,08	5	203.398,13	8	250.276,86	25	929.201,44

Fuente: Elaboración propia a partir de las Actas de la Comisión de Asuntos Sociales del Ayuntamiento de Jaén (1999-2002)

**Gráfico nº 16: Prioridades geográficas del Ayuntamiento de Jaén  
(1999-2002)**



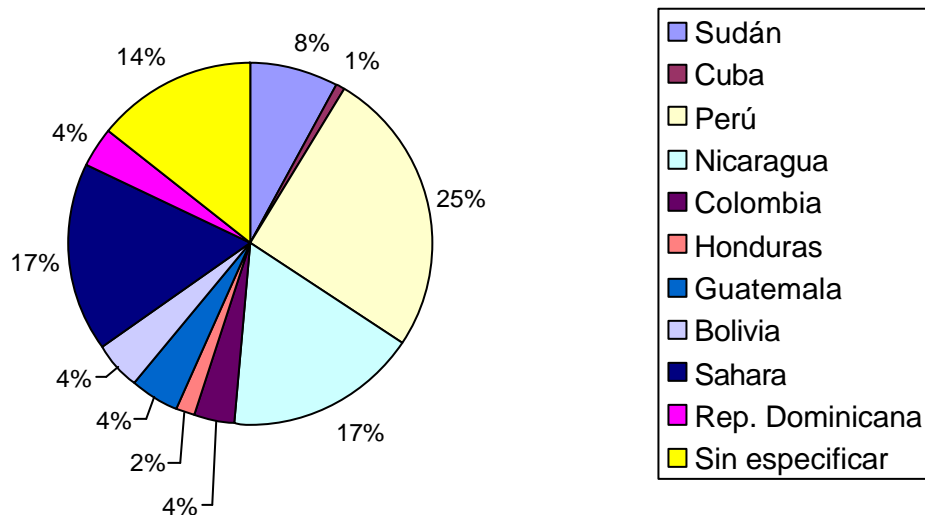
Fuente: Elaboración propia a partir de las Actas de la Comisión de Asuntos Sociales del Ayuntamiento de Jaén (1999-2002)

**Tabla nº 48: Prioridades geográficas del Ayuntamiento de Jaén por países (1999 – 2002)**

	Nº proyectos	Euros subvención
Sudán	3	75.296,86
Cuba	3	7.957,88
Perú	3	242.096
Nicaragua	3	162.950,9
Colombia	1	34.137,5
Honduras	1	15.756,78
Guatemala	1	42.375,73
Bolivia	2	41.723,43
Sahara	3	158.841,32
Rep. Dominicana	1	34.295,61
Sin especificar	3	136.077,75

Fuente: Elaboración propia a partir de las Actas de la Comisión de Asuntos Sociales del Ayuntamiento de Jaén (1999-2002)

**Gráfico nº 17: Prioridades geográficas del Ayuntamiento de Jaén por países (1999 – 2002)**



Fuente: Elaboración propia a partir de las Actas de la Comisión de Asuntos Sociales del Ayuntamiento de Jaén (1999-2002)

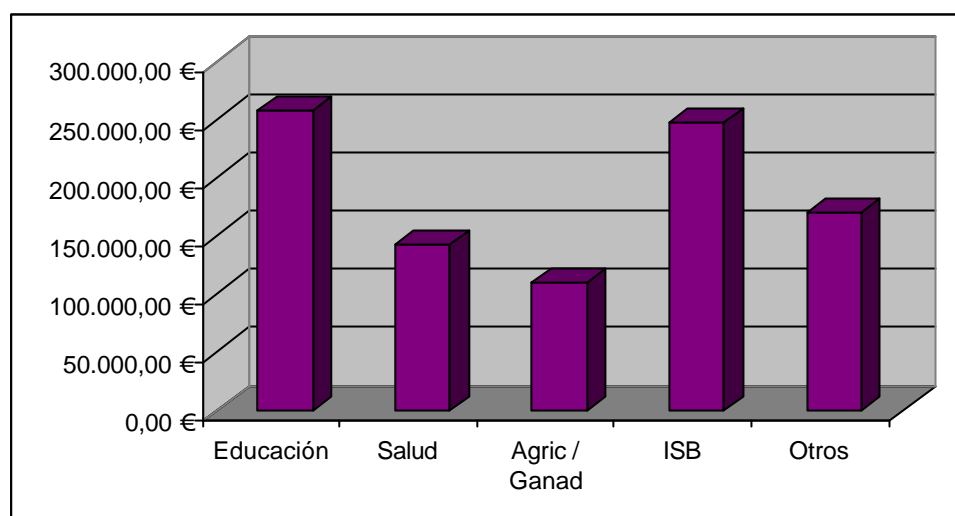
Como puede apreciarse en la tabla y gráfico anteriores, los países prioritarios son Perú, Nicaragua, los territorios saharauis y Sudán. Lo que muestran una dispersión alta en la ayuda. Aunque la zona que recibe mayores recursos es Centroamérica. La destacada presencia del Sahara y Sudán se debe a la fuerte implantación de las organizaciones que trabajan en esa zona, en Jaén. Esto permite que una de las características de los proyectos subvencionados sea su fuerte presencia en los Países Menos Avanzados (PMA). A este respecto, es de destacar que en 1999 se ejecuten dos proyectos en los territorios saharauis.

**Tabla nº 49: Prioridades sectoriales del Ayuntamiento de Jaén  
(1999 – 2002)**

	Nº de Proyectos	Euros
Educación	5	257.363,70
Salud	2	141.712,48
Agricultura / Ganadería	5	109.828,55
Infraestructuras Sociales Básicas	6	246.621,33
Otros (genero, ayuda humanitaria, desarrollo comunitario)	6	170.468,75

Fuente: Elaboración propia a partir de las Actas de la Comisión de Asuntos Sociales del Ayuntamiento de Jaén (1999-2002)

**Gráfico nº 18: Prioridades sectoriales del Ayuntamiento de Jaén  
(1999 – 2002)**



Fuente: Elaboración propia a partir de las Actas de la Comisión de Asuntos Sociales del Ayuntamiento de Jaén (1999-2002)

Las prioridades sectoriales del gobierno local son las infraestructuras sociales básicas, de manera bastante acusada, seguida de los proyectos de educación al desarrollo y salud. Lo que muestra una especial predisposición hacia la cobertura de necesidades sociales básicas, por parte de la entidad municipal.

En cuanto a las modalidades de cooperación, la cooperación indirecta es la gran protagonista, pues aunque se tiene constancia de un viaje a Cuba en el marco de un hermanamiento, en el presupuesto que se nos dio solo constan algo más 5.800 euros en el año 2000. Se han realizado diversas propuestas de cooperación directa, entre ellas un hermanamiento con Sacatepequec (Guatemala), zona en la que se habían ejecutado diversos proyectos de ONGDs. Al margen de ese y otros hermanamientos que fueron meramente simbólicos, estableció la posibilidad de realizar acciones de cooperación directa a través de programas del PNUD como en Cuba o en el Norte de África.

En cuanto a la ayuda de emergencia, que se computa como cooperación directa, se ha realizado, sobre todo, a través de ONGDs durante la guerra de los Balcanes y con el Sudeste asiático, tras el maremoto de 2004.

Por último, nos gustaría dejar de manifiesto, las relaciones que se mantienen con otras instituciones, al margen, de las ya comentadas con la sociedad civil organizada, a través de la CAONGD y la Coordinadora Provincial. A este respecto, debemos destacar las relaciones con la Universidad que han sido fluidas y que empiezan de manera informal por que una concejal del ayuntamiento es profesora de la universidad (M<sup>a</sup> Luisa Grande) aunque formaba parte de la oposición. También ha contribuido al fomento de esas relaciones el que la presidenta de la CONG-Jaén es, también, profesora de la universidad. Formalmente se ha participado en reuniones y jornadas.

- **La evaluación realizada por el ayuntamiento**

A pesar de la escasez de proyectos subvencionados, es de destacar el interés por el seguimiento y la evaluación en el municipio de Jaén. A este respecto, ya hemos destacado, que el II Reglamento de Cooperación Internacional consigna una parte del presupuesto a esta finalidad.

De acuerdo con lo establecido en la normativa en la materia, es decir, en los dos Reglamentos de cooperación, primero el de 1996 y posteriormente el de 2002, la evaluación a realizar ha ido evolucionando, aunque se mantiene el que sólo se realice sobre los proyectos de desarrollo de las ONGDs.

En total, en el ayuntamiento se requieren tres tipos de evaluación: inicial, de seguimiento y sobre el terreno. Las dos primeras, deben realizarlas las ONGDs según transcurra el proyecto.

Las evaluaciones sobre el terreno las realizó, en parte, Francisco Herrera, técnico de cooperación del ayuntamiento, como miembro del FAMSI. La idea del FAMSI es enviar a evaluadores por áreas prioritarias de la cooperación municipal andaluza, y dentro de esa zona de intervención se evalúan los proyectos de su institución y todos los demás proyectos que otras instituciones encarguen al FAMSI en el área. Las evaluaciones realizadas sobre el terreno, se han llevado a cabo en dos zonas: Centroamérica y los territorios saharauis,



que como se ha señalado era dónde se concentraba el grueso de los proyectos.

Junto a las evaluaciones, los mecanismos de difusión de la labor realizada son:

- .-Reglamento y protocolos a las ONGDs que habían solicitado proyectos de desarrollo.
- .- Cada año o cada dos años, memoria de las actividades.
- .- Sensibilización a través de exposiciones: Palestina (MPDL); ACNUR o Mujeres en zonas de conflicto (talleres), entre otras.

En resumen en el ayuntamiento de Jaén puede apreciarse una nula planificación y estructura en el área de cooperación al desarrollo. Como afirmaba el técnico del ayuntamiento *“el futuro va a depender de la capacidad y solvencia financiera”*. La cuestión económica y la necesidad de ponerse al día con los pagos a las ONGDs se establece como la primera prioridad en palabras del actual Concejal de Asuntos sociales: *“estamos todos de acuerdo en ello, yo estoy convencido que se realizará y de manera inmediata. Coger como actuación directa nuestra un numero determinado y muy especifico de situaciones en las que podamos estar presente y cumplir, el resto... creo que desde el Fondo (FAMSI)... se están moviendo cantidades que eran impensables... no por comodidad sino para optimizar los medios, debemos ir a esa unión de todos a ese fondo común; el ayuntamiento podrá coger un catalogo de menor cantidad de proyectos que podamos realmente hacerlos efectivos”*. Parece por lo tanto, que el interés es dejar todo en manos del FAMSI. Podemos decir que Jaén es el paradigma de ayuntamiento que realizó cooperación sin voluntad real de llevarla a cabo. En ello puede influir una sociedad civil escasamente articulada y dinámica.

### 6.6.2. La política de cooperación al desarrollo en el Ayuntamiento de Granada (1999 - 2003)

La información de las líneas siguientes se ha obtenido de las entrevistas mantenidas con las siguientes personas:

**Cuadro nº 20: Entrevistas en Granada capital**

<b>Entrevista</b>	<b>Fecha</b>	<b>Cargo ocupado</b>
Ildfonso Cordero	10-XI-2003	Presidente CONGRA (2001-2003)
José Luis Ayerbe	11-XI-2003 y 19-X-2006	Presidente CONGRA (2003-2004) Secretario CAONGD (desde 2006)
Carlos Moreno	19-XII-2003	Movimiento 0,7 Presidente CONGRA (2000-2001)
Néstor Fernández	17-XII-2003	Presidente CONGRA (1999-2000)
Manuel Morales	9-XI-2004	Responsable de Izquierda Unida Área de Paz y Solidaridad (1999-2003)
Emilia Morcillo	15-I-2004	Concejala de PSOE de Bienestar Social (1999-2003)
José Civantos	12-II-2004	Movimiento 0,7
Gabriel Martínez	3-XII-2003	Técnico del ayuntamiento (1999-2003)
Sebastián Pérez	18-X-2006	Concejal del PP de Relaciones Institucionales (2003-2007)

Una de las principales dificultades planteadas en esta tesis doctoral, como se ha reiterado a lo largo de la investigación, ha sido el acceso a los datos sobre la labor desarrollada por los entes locales. En el caso de Granada, no hemos obtenido colaboración del ayuntamiento en la entrega de los datos sobre cooperación al desarrollo por parte de la concejala del ayuntamiento en el área de Bienestar Social en la actual legislatura, Dña. Ana López Andujar, que también fue concejala en el periodo 1995-1999. Las memorias editadas desde

el año 1997 hasta la actualidad por el ayuntamiento se han conseguido gracias a la colaboración de los entrevistados, especialmente de José Luis Ayerbe (técnico de Medicus Mundi Andalucía), y también la de Belén Rodríguez<sup>243</sup> (Rodríguez Rus, 2005), que han puesto a nuestra disposición todo el material con el que contaban.

Granada es una capital media, en cuanto al número de habitantes se refiere, 236.982 según datos del padrón electoral de 2005 (INE).

Desde una perspectiva electoral, se ha caracterizado en los últimos años por una oscilación entre la izquierda y la derecha, que se han ido alternando en el poder desde 1991 hasta la actualidad cada cuatro años. En el periodo analizado gobernaba una coalición de izquierdas: PSOE, IU y PA, estando al frente del consistorio con anterioridad y posterioridad a este mandato, el Partido Popular. Dicho partido gobernó en ambos periodos con mayoría absoluta la ciudad, tal y como puede observarse en la tabla y gráfico siguiente:

**Tabla nº 50: Evolución electoral en el municipio de Granada (1995 – 2003)**

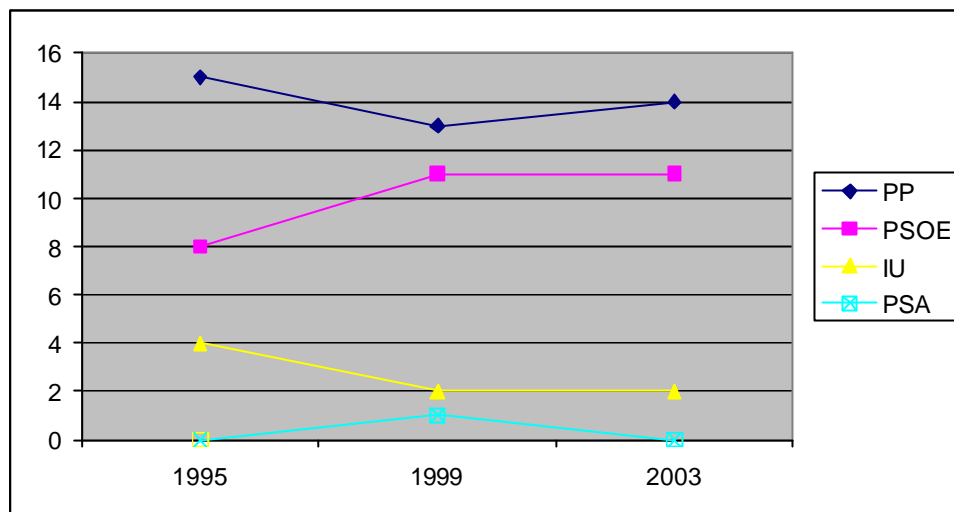
	1995	1999	2003
PP	15	13	14
PSOE	8	11	11
IU	4	2	2
PSA	--	1	--

Fuente: Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía

---

<sup>243</sup> Alumna del Master de gestión de la cooperación internacional y de las ONGDs de la Universidad de Granada (2004-2005), que realizó un trabajo de investigación sobre la AOD del ayuntamiento del Granada.

**Gráfico nº 19: Evolución electoral en el municipio de Granada  
(1995 – 2003)**



Fuente: Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía

#### - **Origen e historia de la cooperación al desarrollo en el Ayuntamiento**

En el ayuntamiento de Granada se realiza cooperación desde el año 1993 – 1994 pero no de manera cualificada si no a través de partidas específicas y puntuales. En estos primeros momentos se habla del “proyecto 0,7” aunque en realidad no se destinaban esos recursos financieros a cooperación, si no que se trataba de una forma de vincular esa nueva partida en el presupuesto con el Movimiento 0,7 que había sido particularmente activo en este municipio, y que es el catalizador fundamental de la política de cooperación. Prácticamente desde los inicios se empezó a realizar dos tipos de convocatoria, la que subvenciona proyectos de desarrollo de las ONGDs y la de sensibilización. El cambio de partido en el gobierno local tras las elecciones de 1995, del PSOE al PP, no consiguió que el nuevo partido en el poder destinara recursos a cooperación ni que la línea de aportaciones puntuales a los países más pobres se estabilizara. Sin embargo, la presión ejercida, por una parte, por el Movimiento 0,7 y, por otra, por los medios de comunicación en su apoyo al mencionado movimiento social provocarán un cambio en el ayuntamiento.

A este respecto, y antes de seguir avanzando en el estudio diacrónico de la AOD granadina, debemos hacer una mención destacada a la importante repercusión que obtuvo el Movimiento 0,7 en Granada capital, algo que no es llamativo pues la sociedad civil organizada tiene un amplio bagaje en este municipio. El movimiento de la sociedad civil en Granada ha sido destacado desde la transición. En materia de cooperación, debemos destacar los grupos brigadistas con Centroamérica a través de los denominados Comités de Solidaridad que se crean como alianzas de apoyo a los movimientos revolucionarios que se encuentran activos en Nicaragua (Frente Sandinista de Liberación Nacional-FSLN-) y El Salvador (Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional -FMLN-). Esa efervescencia de grupos activos de la sociedad civil se encuentra hoy articulada entorno a dos plataformas, por una parte, la Coordinadora de ONGDs de Granada, que aglutina a las ONGDs de la provincia, y el Foro Social de Granada, en el que tienen cabida movimientos sociales, partidos políticos, sindicatos, personas individuales, etc., y que hunde sus raíces en el Foro Social de Porto Alegre. Una es una plataforma de ONGDs y otro es un movimiento social, con las diferencias que ello implica y que ya se han destacado en el capítulo 4.

Si nos centramos en la comisión 0,7 y su repercusión mediática son, en el municipio de Granada, los dos elementos fundamentales para la creación de una partida estable de cooperación al desarrollo. El Movimiento es uno de los más activos de Andalucía y España. En los tres meses que duraron las acampadas movilizaron a más de cuatrocientas personas en el Paseo del Salón, a finales de 1994, y realizaron acciones significativas a favor de la movilización y sensibilización sociales que destacaban por su originalidad y por la cantidad de gente que acudía. Sin embargo, la acción más contundente y que más repercusiones tuvo en los medios locales tuvo lugar en diciembre de 1996: la visita de varios miembros de este colectivo a un pleno del ayuntamiento portando pancartas en solicitud de más cooperación al desarrollo. El edil, G. Díaz Berbel, del Partido Popular, solicitó la expulsión de dichas personas y su arresto. La mencionada decisión provocó cierta agitación social y tuvo una importantísima repercusión mediática. Ese es el punto inicial

de la realización de una política y una partida presupuestaria estable en materia de ayuda al desarrollo. Poco tiempo después, por tanto, el ayuntamiento comienza de manera más o menos periódica a realizar y subvencionar proyectos de cooperación al desarrollo. El año clave, en este aspecto es 1997 (hay memorias desde ese mismo año) –entrevista Gabriel Martínez, 3 de diciembre de 2003, Granada, entrevista semi-estructurada-.

Entre las acciones más destacadas del Movimiento 0,7 en Granada podemos resaltar:

- Acampada de un mes en el Paseo del Salón. La acampada reunió alrededor de 400-500 personas, y unas 150 tiendas de campaña, entre octubre y noviembre de 1994.
- Concentraciones frente al Gobierno Civil cada diez días: 7,17 y 27 de cada mes.
- Manifestaciones, más o menos numerosas. En algunas ocasiones participaron entre 4000 y 5000 personas (IDEAL: 16 de noviembre de 1994) o la de estudiantes que llegó a reunir a 10.000 (IDEAL: 21 de noviembre de 1994).
- Días de ayuno, en los que participaron alrededor de 20 personas; entre los meses de septiembre y noviembre realizaron varios (IDEAL: 18 de septiembre de 1994 y 5 noviembre de 1994).
- Teatro de calle.
- Conciertos.
- Marcha en bicicleta (IDEAL: 9 de octubre de 1994).
- Feria de la pobreza
- Recogida de firmas dirigidas al presidente del Gobierno español
- Jornadas por la solidaridad.
- Conferencias
- Contacto con partidos políticos, parroquias, asociaciones de vecinos, etc.

La comisión 0,7 de Granada funcionó a través de las siguientes áreas: información y difusión; contacto con asociaciones; contacto con ayuntamientos y pueblos de la provincia; relación con la prensa y medios de comunicación; y contacto con grupos universitarios.

A lo largo de este periodo consiguieron el apoyo de numerosos colectivos y de personas a nivel individual, entre ellos, de hermandades, centros de educación, Facultades (como la de Derecho), etc. Y el periódico DEAL les concedió el premio a la Solidaridad.

Si nos detenemos brevemente en la repercusión mediática del Movimiento 0,7 de Granada en los periódicos locales e, incluso nacionales, fue muy destacada. Principalmente podemos destacar tres momentos: a finales de 1993, entre octubre y noviembre de 1994 y en diciembre de 1996.

En el primer periodo, 1993, las noticias giran entorno a la propuesta de Ángeles Blanco de pedir el 0,7% para AOD:

- 17 diciembre 1993: Ángeles Blanco, del grupo mixto, pide el 0,7% del presupuesto para los países subdesarrollados. También lo pidió el año anterior, cuando estaba en IU. El PSOE responde que la cooperación es una competencia del Estado.
- 18 de diciembre de 1993. Ángeles Blanco propone destinar el 0,7% del presupuesto municipal a cooperación, finalmente se aprueba una partida de 33 millones de pesetas ante las protestas del Movimiento 0,7, a los que se suma un total de 4 millones de pesetas que se dieron para el ejercicio presupuestario anterior, es decir, 1993.

En 1994 es el momento del revulsivo del Movimiento 0,7 y cuando adquiere su mayor trascendencia tanto a nivel nacional como local. Especialmente destacado, por el número de noticias, van a ser el mes que dura la acampada de más de cien tiendas de campaña, desde el 23 de octubre al 27 de noviembre. Las noticias sobre dicha acampada y el Movimiento 0,7 es casi diaria en el periódico IDEAL (23 de octubre, 26 de octubre, 31 de octubre, 2 de

noviembre, 15 de noviembre, 16 de noviembre, 13 de diciembre). Junto a editoriales (1 de julio, 26 de octubre, 4 de noviembre) o numerosas cartas al director, tanto a favor como en contra del Movimiento (especialmente contra las pintadas que se hacen en las aceras o paredes de edificios); también se recogen noticias de la decisión de pueblos de la provincia de dedicar el 0,7 como Maracena, Baza, Loja, Motril o Albolote (IDEAL: 28 de octubre, 2 de noviembre de 1994, 11 de noviembre de 1994). A nivel nacional, el periódico Diario 16 destaca las multitudinarias manifestaciones de Sevilla y Granada a favor del 0,7 (17 de noviembre). Y el diario El PAÍS resalta que el ayuntamiento destina *“el 0,7% de su presupuesto de 1995 (28 millones) para cooperación al desarrollo”* (EL PAÍS: 6 de noviembre de 1994).

En 1995 las noticias escasean, desde Madrid la plataforma había firmado acuerdos con el gobierno para conseguir el 0,7 pero aún sigue recabando la atención, aunque esporádicamente de los medios (IDEAL: 21 de enero de 1995).

Pero, como se ha mencionado, 1996 va a ser el año fundamental para el movimiento en Granada. Durante noviembre habían estado acudiendo a los plenos para solicitar el 0,7 de presupuesto pero el 29 de noviembre, durante el pleno deciden el reparto de folletos entre los concejales. Es en este momento, cuando el alcalde decide la detención de los 14 miembros de la Plataforma 0,7, y dicho arresto se convierte en el tema más destacado del periódico IDEAL, que el día 30 dedica gran parte de su portada y las páginas 3, 4 y 5 a tratar con profusión este tema. Los días posteriores al arresto de nueve horas que sufrieron los miembros del Movimiento 0,7 la prensa se llenará de declaraciones de los diversos partidos políticos, asociaciones y de la propia comisión, que días después decide denunciar al alcalde por la detención (1, 2, 3 y 10 de diciembre). Finalmente, el día 4 de diciembre el PP cede y asume que dedicará el 0,2% de su presupuesto (37 millones de pesetas) a cooperación con los países pobres (IDEAL: 4 de diciembre de 1996). Finalmente, el día 13 de diciembre Díaz Berbel consiente la protesta del



0,7 e invita a los pacifistas a la comisión que repartirá el dinero destinado a cooperación (IDEAL: 13 de diciembre de 1996).

Estas noticias se ven acompañadas por cartas al director, editoriales y columnas de opinión sobre el mismo tema y apoyando la reivindicación del movimiento social (IDEAL: 3 y 5 de diciembre).

Otros periódicos que recogen noticias sobre el 0,7 son La Crónica o La Gaceta Universitaria de Granada. A nivel nacional debemos destacar la cobertura del diario El País que en sus páginas de Andalucía recoge ampliamente lo ocurrido en diciembre de 1996 (30 de noviembre, 1, 3, 7 y 13 de diciembre). También aparecerán diversas columnas de opinión (4 de y 13 de diciembre).

- **La sociedad civil organizada: La coordinadora provincial de ONGDs**

Por lo tanto, y a la vista de los hechos comentados, de manera esporádica antes de 1996 y a partir de esa fecha de forma continuada en el tiempo, el ayuntamiento comienza una política de cooperación que cada día ha ido concibiéndose con mayor importancia. Sin embargo, y desde los inicios (1995), el consistorio ha observado la necesidad de tener un único interlocutor válido de las ONGDs para poder realizar negociaciones con las mismas. De esta manera, con el impulso del gobierno local, y otras razones de menor trascendencia y que mencionaremos en las siguientes líneas, surge la Coordinadora de ONGDs de Granada (en adelante, CONGRA) en 1998. Hasta la creación de la mencionada plataforma eran las ONGDs individualmente consideradas las que directamente negociaban con el gobierno municipal. Se empieza a producir, a partir de ese mismo instante, trasvase de información, colaboración y reformas consensuadas de las convocatorias de subvenciones a ONGDs. Desde entonces las relaciones han sido muy fluidas entre el gobierno municipal y las ONGDs, algo corroborado desde instancias municipales (entrevista Gabriel Martínez, 3 de diciembre de 2003, Granada, entrevista semi-estructurada) como desde la CONGRA (los cuatro presidentes de la misma con los que nos hemos entrevistado). Estos primeros años el ayuntamiento busca

apoyo en otros expertos, que no sean exclusivamente las ONGDs y se pone en contacto con Madrid y Vitoria para comenzar una cierta planificación de su acción en materia de cooperación; también se recurrirá a la Universidad, específicamente, al Instituto de la Paz y los Conflictos. Sin embargo, todos estos intentos no llegan a cuajar en ningún tipo de acuerdo o convenio de colaboración, por lo que, el gobierno municipal se apoyará de manera muy destacada en el conocimiento experto que posee el personal al servicio de las ONGDs granadinas. Los temas y problemas más comunes en este periodo inicial se centra en determinar qué proyectos financiar ante los escasos conocimientos específicos sobre el tema del funcionariado responsable, cómo seleccionar los mismos, cómo privilegiar a ciertos proyectos frente a otros sin tener claro qué principios y objetivos se quieren conseguir.

La CONGRA, por tanto, celebra su Asamblea Fundacional el 23 de octubre de 1997 y su asamblea constituyente el 6 de octubre de 1998 con catorce ONGDs<sup>244</sup>. En la actualidad engloba a 22 ONGDs de Granada capital y provincia. Su representatividad es muy elevada, pues las organizaciones han sido conscientes de la necesidad de unión entre ellas. Sin embargo, las acciones desarrolladas o la fuerza de la CONGRA ha atravesado, como en toda organización, muchos vaivenes, pues tras una primera fase de interlocución con el gobierno local, con posterioridad los diversos colectivos que la conforman han sido conscientes de los principios diversos que tiene cada uno de ellos, o la escasa rentabilidad conseguida.

El origen de la CONGRA ya ha sido mencionado. La necesidad, por parte, del gobierno municipal de contar con un único interlocutor impulsa a las ONGDs a unirse, pero también reciben un impulso por parte de las plataformas y coordinadoras superiores como la CONGDE (creada en 1986) y la CAONGD (cuyo origen se remonta a 1993). Entre sus acciones destaca la realización de acciones de sensibilización de manera conjunta, interlocución ante organismos diversos y en el aspecto que más nos interesa de relaciones con el gobierno municipal podemos destacar la elaboración de un par de estudios / informes.

---

<sup>244</sup> Adobe, ASPA, Ayllú, Caritas, Casa del Agua de Coco, CODENAF, Dayra Acoge, Intermón Oxfam, Manos Unidas, MPDL, Medicus Mundi, SED, SETEM y UNICEF.

Por una parte, la propuesta de un Plan de cooperación para la provincia de Granada en 1998. Y, por otra, la propuesta de bases de la convocatoria de ayudas y subvenciones a proyectos de cooperación para el desarrollo y sensibilización del ayuntamiento de Granada, que realizan anualmente y que en 2004 es una propuesta de reglamento en la materia, que surge de realizar una aplicación a la realidad del municipio del documento-marco de “Homogeneización de criterios de la cooperación descentralizada” de la CONGDE (2000).

Como ya se ha indicado, debemos destacar la fluidez de las relaciones mantenidas con el equipo de gobierno municipal. Esto se ha traducido en que las ONGDs han ocupado un papel muy destacado en la elaboración de las bases del ayuntamiento hasta 2002; las ONGDs realizan propuestas y ajustes sobre los aspectos jurídicos y técnicos, de manera más destacada en los primeros años, como en 1997. Sin embargo, las ONGDs también son conscientes de que cuentan con una serie de déficits que necesitan superar como su escasa relación con los partidos políticos (Entrevista Ildefonso Cordero).

En la actualidad, la CONGRA tiene en palabras de Ildefonso Cordero (presidente en el periodo 2001-2003) un problema de identidad ocasionado por la creación del Consejo municipal de cooperación, pues está representada en dicho consejo al mismo nivel las mismas ONGDs que representa, creándose una duplicidad de estructuras (entrevista Ildefonso Cordero, 10 de noviembre de 2003, Granada, entrevista semi-estructurada).

La función que nos interesa en esta investigación es la de presión y las relaciones que se mantienen entre los actores gubernamentales y no gubernamentales. A este respecto, Ildefonso Cordero señala, que la capacidad de presión de la CONGRA no es tal, por la existencia de variados colectivos que tienen grandes diferencias entre sí, no solo técnicas, sino ideológicas y presupuestarias, lo que provoca una brecha y eso repercute a la hora de tomar decisiones comunes. En cuanto al diálogo entorno a las bases de la

convocatoria de subvenciones a ONGDs, la CONGRA aparece como un “experto” al que se convoca cada año para que realice sus aportaciones, aunque tras la creación del Consejo Municipal, esta consulta se realiza en el interior del mismo.

#### - **Los partidos políticos**

Los partidos políticos en Granada no muestran un interés destacado por el área objeto de estudio. Sirva como elemento clarificador que solamente IU cuenta con un área más o menos activa en su organigrama político dedicada a la cooperación al desarrollo o afín a ella. Es el área de Paz y Solidaridad que desarrolla diversas actividades a lo largo del año: encuentros, jornadas o cine-forum con el fin de crear una sensibilización en la ciudadanía granadina y un conocimiento sobre diversos asuntos como la globalización, la barrera Norte-Sur, la ocupación en Irak o Palestina, etc. En el organigrama del PP no existe ninguna persona encargada de esta temática. Y en el PSOE, aunque en su estructura interna a nivel municipal cuenta con un área de “movimientos sociales” y diversas personas destacadas por su figura dentro del partido vinculadas a ONGDs de la provincia (en especial al Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad –MPDL-), lo cierto es que no se da una importancia a esta materia dentro del partido, salvo, como decimos a nivel personal.

Al margen de la estructura institucional, hemos decidido analizar los programas electorales de estos tres partidos en el periodo estudiado (1999-2003) y en la legislatura anterior y posterior a la analizada, para poder apreciar los cambios, si los hubiere, en las acciones que se pretende llevar a cabo en el gobierno municipal en esta área específica de estudio.

De manera sintética, vamos a resumir en la siguiente tabla los elementos más destacados de los programas electorales:

**Cuadro nº 21: Programas electorales del PP, PSOE e IU para las elecciones municipales de 1995, 1999 y 2003 de Granada**

	PP	PSOE	IU
1995	--	Fomento y apoyo a proyectos de las ONGDs. Convocatoria pública el 0,7% de su presupuesto anual.	Dedicación del 0,7 de los Presupuestos Hermanamientos con otros municipios Constitución del Consejo Municipal
1999	Compromiso de potenciar el diálogo con las ONGDS para incrementar la ayuda al desarrollo.	Compromiso de impulsar una política de cooperación en todos los ámbitos. Creación Consejo Municipal. Aumento de los presupuestos para llegar al 0,7%	Ciudad Solidaria, el reto del 0,7. Necesidad de proyectos de desarrollo y de sensibilización ciudadana. Mociones del ayuntamiento de condena y sensibilización, 0,7, comercio justo, hermanamientos, denunciar las causas de las desgracias. Colaboración con ONGDs y darles publicidad.
2003	Desarrollo del programa municipal de cooperación al desarrollo <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento hasta el 0.7%.</li> <li>- Potenciación de los hermanamientos.</li> <li>- Promover la participación, implicación</li> </ul>	Apuesta Granadina por/a Cooperación Internacional <ul style="list-style-type: none"> <li>- Avanzar en el compromiso de destinar el 0,7%.</li> <li>- Potenciar el Consejo Municipal de Cooperación al Desarrollo.</li> <li>- Realizar programas de educación para la solidaridad Sensibilizar a la</li> </ul>	Apoyo a la sociedad civil. La política de solidaridad se entiende hacia el exterior a proyectos de desarrollo y otra hacia la población del Norte, sensibilizándola. El ayuntamiento colaborará y fomentará la labor de las ONGDs. Constituir un Consejo Municipal de Paz y solidaridad

	y coordinación de las diferentes entidades. - Establecer mecanismos para a situaciones de urgencia-emergencia	ciudadanía granadina. - Profundizar en las actuaciones de cooperación directa del Ayuntamiento de Granada.	Crear una partida del 0,7 % Hacer declaraciones y acuerdos municipales que sirvan de elemento de presión. Colaborar en proyectos de desarrollo económico y de ayuda humanitaria.
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia a partir de los programas electorales municipales.

Como puede apreciarse, en 1995, y de manera muy destacada, IU es el partido que más ampliamente presenta el tema de la cooperación al desarrollo en Granada. En su programa electoral se interrelacionan los temas de solidaridad con los de antimilitarismo y se establecen líneas programáticas bastante destacadas como el 0,7 del presupuesto, el apoyo a las ONGDs andaluzas o la constitución del Consejo Municipal en este área. En el programa del Partido Popular no aparece recogida esta temática, a pesar de que en esta legislatura y con él en el gobierno municipal se iniciaron las acciones de cooperación, aunque ya sabemos que fue el producto de una presión externa. Y el programa del PSOE se muestra parco incidiendo en dos cuestiones: el 0,7 y el apoyo a las ONGDs.

En 1999 en el PSOE aparecen temas como la ayuda humanitaria y de emergencia en catástrofes, la educación para el desarrollo y la sensibilización de la población. Debemos considerar muy positivo que aparezca la necesidad de creación de un Consejo Municipal de Cooperación. En este año el aumento de los presupuestos no se consiguió llegar al 0,7% pero sí aumentó. Por su parte, IU parte de la idea de la necesidad de crear una conciencia crítica, siendo muy destacada la introducción sobre la situación de pobreza en el mundo, que aparece en su programa. Para ello propone mecanismos concretos como la organización de debates sobre las causas de estos problemas y las posibles soluciones. Al mismo tiempo, propone alentar la formación de las organizaciones de base que son la conciencia de la humanidad, promocionando y estimulando la participación ciudadana. El programa de la formación de izquierdas es el que más ampliamente recoge este tema. Subraya la sensibilización, creación de conciencia crítica, educación para el desarrollo, conocimiento de las causas de la desigualdad, etc. Además propone la promoción de los hermanamientos, y el compromiso de alcanzar el 0,7 del presupuesto. Es el único partido que habla de presiones y declaraciones del pleno del ayuntamiento. En contraste, el más escaso de los programas es el del Partido Popular que resume toda su perspectiva sobre este tema en una línea sobre potenciar el dialogo para incrementar la ayuda.

En 2003, el Partido Popular aumenta de manera muy destacada sus propuestas sobre cooperación al desarrollo. Aparece, y debe verse como muy positivo, la sensibilización como un enfoque a fomentar, al igual que el potenciar la formación técnica, el desarrollo del programa municipal de cooperación al desarrollo y la consolidación de un porcentaje mínimo presupuestario que vaya aumentando hasta el 0.7%. Junto a ello aparece la necesidad del fomento de las relaciones Interinstitucionales entre la ciudad de Granada y naciones, regiones y municipios necesitados del Tercer Mundo. Se establece el fomento de las ONGDs de la ciudad pero únicamente como intermediarias, no como agentes de desarrollo y sensibilización. El PSOE apuesta por una cooperación a través de proyectos que incidan en las causas de la desigualdad y no sólo traten de paliar sus consecuencias o efectos, mejorando el sistema de gestión de estas ayudas. Apuesta, también por actividades educativas, en educación infantil y media, y en actividades de formación de futuros cooperantes. Y aparecen en su programa acciones solidarias como el comercio justo, el consumo responsable e incorporar a la ciudad de Granada a la Red de Municipios Tobin.

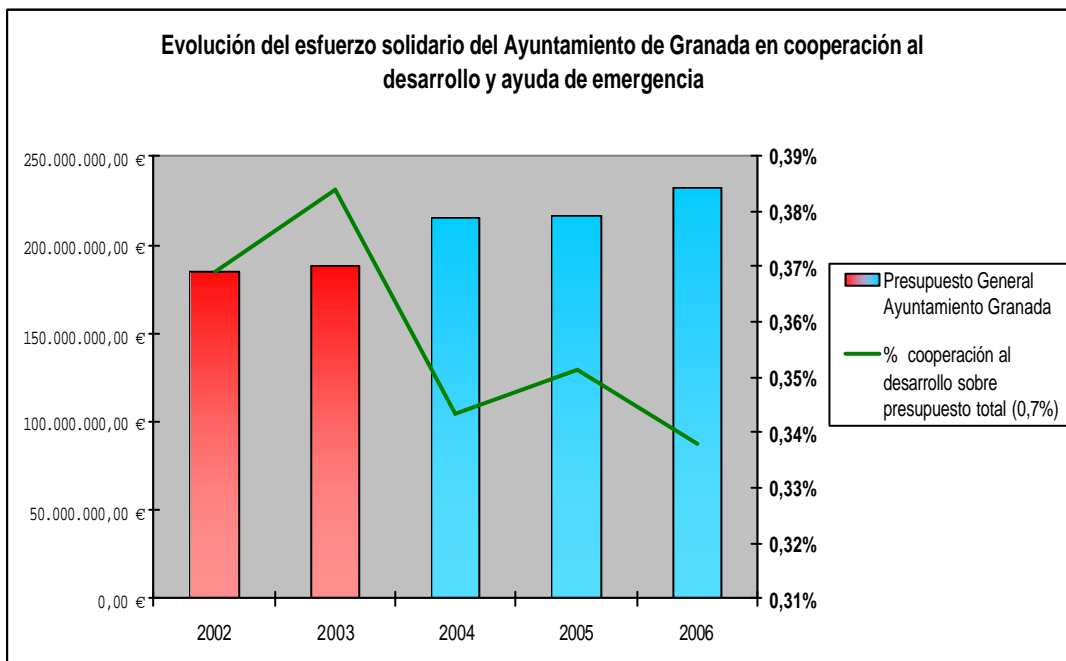
Nuevamente IU vuelve a ser el partido que más amplía y profundamente aborda este tema. Se ahonda en la sociedad civil articulada a través de las ONGDs como las promotoras de las ayudas para paliar las injusticias a nivel mundial y para denunciarlas. En el programa se establece que *“La política de paz y solidaridad se expresará en dos vertientes: una hacia el exterior a través de actuaciones concretas con otros pueblos; y otra hacia la población de nuestra ciudad, como labor de información y de desarrollo de una conciencia crítica sobre la situación de los pueblos oprimidos y de los valores y actitudes pacíficos y solidarios”*. Y específicamente propone:

- Constituir un Consejo Municipal de Paz y solidaridad.
- Crear una partida específica del 0,7 % del presupuesto municipal para cooperación internacional. Una parte se dedicará en Granada para tareas de sensibilización ciudadana.
- Realizar plenos dedicados a políticas de paz, cooperación y solidaridad.



- Hacer declaraciones y acuerdos municipales que sirvan de elemento de presión al Estado a favor de unas relaciones internacionales más acordes con el sentimiento de los pueblos.
- Colaborar en proyectos de desarrollo económico y en actuaciones de ayuda humanitaria, en colaboración con las ONGDs.

Es el partido que más incide, con diferencia, en la sensibilización y educación ciudadana, en la búsqueda de la participación ciudadana, en el interés por mostrar una imagen real del Tercer Mundo y por dar a conocer las causas de la desigualdad. Es el único que habla de hacer presión desde el ayuntamiento y votar en plenos declaraciones, de manera muy similar a cómo lo recogía en 1999. La importancia de esta materia para IU se observa, además en diversos análisis o estudios realizados como el presentado por el responsable de esta área entre 1999 y 2003, Manuel Morales, en la actualidad concejal del ayuntamiento, sobre la evolución del esfuerzo presupuestario del ayuntamiento. Sirva como ejemplo el siguiente gráfico.



Fuente: IU Ayuntamiento Granada (Manuel Morales)

Por último no queremos dejar de mencionar la especial simbiosis creada entre la sociedad civil organizada en el área de cooperación, solidaridad y

movimientos sociales e Izquierda Unida. Por una parte, destacadas figuras del mismo participan y han participado en los Comités de Solidaridad, la CONGRA o el Foro Social de Granada. Así, por ejemplo, uno de los actuales concejales de IU, Manuel Morales, a título individual participó en la CONGRA y como representante de IU fue uno de los impulsores del Foro Social, o Francisco Vilchez Lara, coordinador local de IU entre 2004 y 2006 y que era miembro del Foro Social. Por otra parte, entre las personas más fuertemente vinculadas con el movimiento 0,7, algunos de ellos son militantes o, al menos, simpatizantes de este partido de izquierdas.

- **La toma de decisiones y la ejecución de la política**

La toma de decisiones, las decisiones adoptadas o con quién se cuenta para consensuar las mismas, como es normal, ha ido evolucionando a lo largo de los 10 años de cooperación del ayuntamiento granadino. En un primer momento, como es de suponer y ya se ha adelantado en las líneas precedentes, la labor desempeñada por el actor no gubernamental fue decisiva. Las relaciones informales y fluidas mantenidas entre los técnicos municipales y las ONGDs configuran las bases de la convocatoria. Y tendremos que esperar hasta 2006, fuera de nuestro espacio temporal definido, para la existencia de un reglamento o normativa general sobre cooperación. Hasta estos momentos, la misma se encontraba recogida en las bases de las convocatorias a ONGDs en sus distintas modalidades: cooperación al desarrollo, sensibilización y ayuda de emergencia. Por su parte, la cooperación directa no estaba sujeta a ningún tipo de criterio o planificación, al menos eso parece deducirse de las entrevistas con la concejal de Asuntos Sociales (1999-2003), Emilia Morcillo (15 de enero de 2004, Granada, entrevista semi-estructurada) y el actual concejal de Relaciones Institucionales, Sebastián Pérez (PP) -18 de octubre de 2006, Granada, entrevista no estructurada-.

En este aspecto, la mayor información con la que contamos, junto a las entrevistas mantenidas, será la extraída de la convocatoria de bases de subvenciones a ONGDs anuales. Dichas bases, quién y cómo las realizan ha

sufrido modificaciones desde 1997. Así, en un primer momento, se consensuan con las ONGDs y cada año se van introduciendo modificaciones en aras a mejorarlas según las dificultades encontradas o las recomendaciones y peticiones de las ONGDs al respecto. Con el paso del tiempo, y desde 2002, serán los técnicos con el visto bueno del Consejo de Cooperación los que elaborarán la convocatoria. Por su parte, la adjudicación de las subvenciones se hace a través de una propuesta que realizan los técnicos del ayuntamiento a la denominada “Comisión de valoración”. Dicha comisión es la que propone la aprobación de las ayudas a la comisión de gobierno y la que, por tanto, selecciona los proyectos de cooperación que se subvencionarán. Sin embargo, en la práctica, la Comisión de valoración se limita a acatar los informes presentados por los técnicos del ayuntamiento. La composición y miembros de pleno derecho de esa comisión también han evolucionado entre 1999 y 2003.

En 1999, la concesión de ayudas se realizó a propuesta de una comisión cuya composición era:

- la Delegada del Área de Bienestar Social que actuó como Presidenta.
- Otro Delegado del equipo de gobierno.
- Un representante por cada uno de los Grupos Políticos Municipales.
- Cinco representantes de las Organizaciones No Gubernamentales, designados por la Coordinadora Granadina de ONGD , tres de ellos al menos de organizaciones representadas en la Coordinadora Estatal de ONGD.
- Dos técnicos designados por el Ayuntamiento de Granada.
- El Jefe de la Sección Administrativa del Área de Bienestar Social, Mujer y Juventud quien actuará como secretario de la Comisión.
- Otros técnicos expertos, intervendrán pero con voz pero sin voto.

En el 2000 la novedad más destacada es que dentro de dicha comisión, los técnicos y el jefe de sección pasaron a no tener voto.

En el año siguiente las remodelaciones son de importancia, de tal manera que queda configurada con la siguiente composición:

- La Delegada del Área de Bienestar Social como Presidenta.
- Otro Delegado del equipo de gobierno.
- Un representante por cada uno de los Grupos Políticos Municipales.

Asimismo formaran parte de la Comisión con voz pero sin voto:

- Tres representantes de las Organizaciones No Gubernamentales, designados por la Coordinadora Granadina de ONGD.
- Dos técnicos designados por el Ayuntamiento de Granada.
- El Jefe de la Sección Administrativa del Área de Bienestar Social que actuará como secretario de la Comisión.

Y, por su puesto, se mantiene que *“cuando la Comisión lo estime conveniente podrá, a través de su Presidenta, requerir la incorporación a la misma, con voz pero sin voto, de otros técnicos expertos”*.

En resumen, las ONGDs pasan a no tener voto, lo cual es positivo, pues si no las ONGDs se convertirían en las decisoras que seleccionarían entre ellas cuál se debe ser a la que se le subvencione el proyecto. Y serían juez y parte en la medida que sus posiciones respecto a la convocatoria se siguiesen. Su decisión de no tener voto es la consecuencia de la creación de un baremo de selección de proyectos.

En la convocatoria de 2003 se establece que una nueva Comisión de Evaluación queda compuesta por:

- La Delegada del Área de Bienestar Social que actuará como Presidenta.
- Otro Delegado del equipo de gobierno.
- Un representante por cada uno de los Grupos Políticos Municipales.

Asimismo formaran parte de la Comisión con voz pero sin voto:

- Dos miembros de la comisión ejecutiva del Consejo Municipal de Cooperación Internacional.

- Dos técnicos de cooperación internacional designados por el Ayuntamiento de Granada (en lugar de 2 técnicos).
- El Jefe de la Sección Administrativa del Área de Bienestar Social que actuará como secretario de la Comisión.

A continuación, en las siguientes líneas, vamos a efectuar un somero estudio de la normativa en la materia, es decir, las convocatorias de subvenciones desde 1999 hasta 2003. Esto nos permitirá resaltar las evoluciones dadas a través de la normativa existente.

Ya en 1999 surge una cuestión especialmente problemática y no pacíficamente resuelta entre las ONGDs y el ayuntamiento. La petición, que anualmente las ONGDs realizan al gobierno local, de que las ONGDs que reciban subvenciones tengan delegación consolidada en Granada. Lo cierto es dicha petición viene recogida como tal entre los requisitos para concurrir a las subvenciones, pero la realidad es que al final, por palabras del técnico del ayuntamiento resulta muy difícil determinar la presencia de las ONGDs y, por tanto, se obvia esta restricción. Es, por esta razón, que la CONGRA prefiere que se incluya la sede en el baremo, para intentar beneficiar a las organizaciones con presencia en la capital. Por otra parte, en esta primera convocatoria analizada, no existen baremos, y la selección de los proyectos se hace tomando en consideración las prioridades entre las que figuran los proyectos dirigidos a las poblaciones más desfavorecidas de los países menos desarrollados, con especial preferencia los destinados a zonas o países con vínculos culturales o históricos con la nación española. En los sectores prevalecen una gran amplitud, la atención primaria de necesidades de alimentación, sanidad, educación básica, cultura, vivienda, formación de recursos humanos, sectores más vulnerable; desarrollo rural; sector productivo; igualdad de género, etc. Por último, en el aspecto económico sobre las subvenciones concedidas destacan los siguientes aspectos:

- La cantidad solicitada nunca podrá exceder del 50% del coste total del proyecto, según lo establecido en la LBRL, aunque esto se cambia a partir de 1999 y aparece recogido en las bases de 2005.
- Los pagos de las subvenciones se efectuarán en dos plazos, el primero del 70% del importe total de la subvención concedida y el segundo del 30% restante.
- Quedan obligadas a justificar no solamente la cifra en que se haya establecido la subvención y en los conceptos en que fue otorgada, sino al total del proyecto subvencionado.
- Dichos pagos se efectuarán conforme se dispone en las bases de ejecución del presupuesto, según las disponibilidades de caja existentes y conforme a las prioridades, órdenes y directrices emanadas del Delegado del Servicio de Economía y Hacienda de este Ayuntamiento.

En la convocatoria del año 2000 las novedades es que no se podrá adjudicar más del 20% del presupuesto total asignado en la convocatoria una sola ONG, salvo circunstancias muy excepcionales. Y se modifica levemente la priorización de áreas y sectores; desapareciendo la referencia a vínculos históricos. No se establece la necesidad de justificación o memoria técnica y económica solamente se establece: *“las ONGDs vendrán obligadas a... someterse a las actuaciones de comprobación y seguimiento... así como del control financiero que corresponda a la intervención...”*. Considerándose que para el seguimiento podrá encomendarse dicha tarea a la entidad más idónea para ejecutarla.

El 2001 es un año de importantes cambios. Por una parte, aparece, como se ha mencionado anteriormente, diseñado un baremo de valoración de los proyectos, lo cual debe ser visto como muy positivo en la medida en que permite a las ONGDs conocer qué proyectos van a ser más favorablemente acogidos y reduce la arbitrariedad en la selección de proyectos. El problema viene, en esta ocasión determinado, porque el propio diseño del baremo

también provoca críticas. Las ONGDs a través de la coordinadora plantean principalmente las siguientes:

- Dado que “la presencia efectiva y continuada en Granada” no sirve como requisito, debería introducirse como puntuación mínima en el baremo.
- Se obliga a que los proyectos sean multisectoriales, pues se valora esa parte entre 0 y 63 puntos, y cada sector tiene un valor máximo entre 8 y 15 lo que obliga a crear macroproyectos que incidan en varios sectores al mismo tiempo, lo cual es poco realista.
- El total del baremo es 166. ¿No sería más fácil crear un baremo con una cifra redonda como 100?
- Las prioridades, geográficas y sectoriales, del ayuntamiento no deberían aparecer recogidas en el baremo.

En 2002 se incluyen varios aspectos que merecen ser destacados. Respecto a las ONGDs cuyos proyectos hayan sido evaluados mediante las actividades de seguimiento del Ayuntamiento de Granada, se establece la necesidad de que las mismas hayan obtenido informe favorable en el último proyecto financiado. Especificándose la necesidad de obtener un Índice de cooperación al desarrollo<sup>245</sup> de al menos un 70% respecto a lo que se especificaba en el proyecto aprobado para el que se concedió ayuda. Para los proyectos evaluados antes de su finalización el referido índice se ponderará según la fase de ejecución en que se encuentre el proyecto. Junto a ello, se modifica el baremo de valoración de proyectos realizándose pequeñas modificaciones y siendo el valor total máximo que puede alcanzar un proyecto de 208 puntos. En la justificación de las ayudas se incluye la necesidad de realizar una memoria o informe de las actividades desarrolladas que acredite el cumplimiento de la finalidad y una memoria económica junto con una cuenta resumen y las

---

<sup>245</sup> El Índice de Cooperación al Desarrollo será analizado en la fase de la evaluación en las líneas siguientes, pero se trata de un índice creado por el propio ayuntamiento.

facturas o recibos de los gastos ocasionados en la realización de las actividades subvencionadas, que deberán cumplir los requisitos establecidos en la normativa fiscal que regula el deber de expedir facturas por empresarios o profesionales. Esta documentación deberá presentarse en original o copia compulsada de los pagos realizados con cargo a la ayuda percibida, en cuyo caso se hará constar, en las facturas originales, una diligencia con el texto siguiente: “Pagado por el Ayuntamiento de Granada (España)”. Ambas justificaciones se presentaran en español, o traducidas al mismo, a partir de la finalización de las actividades subvencionadas. Todo ello sin perjuicio de presentar la documentación y justificantes exigidos por la Intervención Municipal. Otro cambio destacado es que hasta 2001 se establece la necesidad de justificar el 100x100 del proyecto pero a partir del 2002 solo se justifica la parte subvencionada. Es decir, que aunque el Informe económico debe ser del total del proyecto, las facturas sólo serán de la cantidad subvencionada. Aunque, esta modificación no aparece recogida en las bases si no que se trata de una práctica informal (entrevista José Luis Ayerbe, 11 de noviembre de 2003, Granada, entrevista semi-estructurada). En cuanto a los proyectos de sensibilización se establece un límite máximo de subvención a los mismos de 4800 euros.

Por su parte, el baremo de 2003 vuelve a introducir cambios. Vuelve a modificarse el baremo, por tercer año consecutivo, estableciéndose un máximo a obtener de 222 puntos. Por otra parte, se solicita, de acuerdo con la petición reiterada de las ONGDs, la acreditación de la existencia de sede consolidada en Granada capital o municipios que conforman su área metropolitana. Dicha justificación deberá acreditarse mediante copia compulsada de la escritura de propiedad del local, contrato de arrendamiento, u otro documento que acredite fehacientemente el pleno uso y disposición del mismo por parte de la ONGD solicitante, debiendo estar dichos documentos a nombre de dicha ONGD o de su representante. Considerándose que *“a estos efectos no se admitirá como sede social la designación de vivienda habitual de una persona física o local del que no se acredite, en la forma indicada, su uso como sede consolidada”*. Otras innovaciones son la rebaja al 15%, para la cantidad del presupuesto total que



se puede asignar a una sola ONGD. Y el hecho de que no se podrá subvencionar más de un proyecto a cada ONG por modalidad (o concepto) de la convocatoria. En el apartado económico, se establece que para cobrar el 30% del segundo plazo hay que justificar, con anterioridad, el 100% de la subvención.

Por su parte, y ante las modificaciones anuales, la CONGRA elaboró una propuesta de bases, que pretendía que fuera un reglamento en la materia, en el año 2004. Las cuestiones más destacadas y que se resaltan son: que el importe de las subvenciones sea en un solo plazo y no en dos, como se hace, uno del 70% y otro del 30%. Que las facturas originales no deban ser presentadas al ayuntamiento, si no que se conserven en la sede de la ONG durante cinco años, por si se requieren.

Frente a las facturas a presentar que deberán ser originales, o copia compulsada, de los documentos justificativos del gasto, las ONGDs apuestan por la entrega de una certificación del responsable legal de la ONGD, en la que se haga constar que las facturas justificativas corresponden efectivamente a pagos realizados y derivados de la finalidad para la que fue concedida la subvención. Y que los originales de todas las facturas imputables al proyecto, queden depositados en la sede de la entidad, donde estarán disponibles para cualquier inspección, al menos durante un período de cinco años desde la comunicación de la aprobación del informe final.

Proponen, además, un baremo alternativo en el que el número máximo a conseguir sea 100.

En resumen, los principales problemas surgen de dos cuestiones, los baremos y la financiación. El tema central, y que no sólo aparece en el municipio de Granada, es que desde la intervención del ayuntamiento se aplica la Ley de Bases del Régimen Local a proyectos, como los de cooperación al desarrollo que tienen una serie de características que los hacen difícilmente encajables en dicha normativa general. A ese respecto, los problemas se han solucionado

o no dependiendo, en numerosas ocasiones, de la flexibilidad de los interventores a nivel individual. Así, por ejemplo, aunque la LBRL establece que ningún proyecto se puede financiar en más del 50% del mismo, lo cierto es que las ONGDs en Granada han conseguido salvar ese problema desde 1999, aunque en las bases de las convocatorias se mantengan igual (entrevista José Luis Ayerbe). Por otra parte, desde la existencia de baremos la CONGRA decide no tener voto en la comisión de valoración pues hay acuerdo con los mismos, y observan la necesidad de no ser “juez y parte” en la decisión de seleccionar los proyectos. Esto creaba una situación cuanto menos llamativa en la que la coordinadora decidía a qué ONGDs se aprobaban los recursos.

Por otra parte, el **organigrama de la gestión** de la cooperación internacional en Granada se lleva a cabo desde el área de Bienestar social, Mujer y Juventud, dentro del Gabinete de planificación, evaluación y estudios, aunque como es habitual la denominación ha ido evolucionando, lo cierto es que la cooperación ha quedado vinculada a Bienestar Social. El gabinete encargada de los asuntos de cooperación internacional ha estado formado por dos profesionales, un coordinador del gabinete de planificación, evaluación y estudios y una trabajadora social.

En cuanto a la **normativa** existente, ya hemos mencionado anteriormente que el Reglamento de Cooperación al Desarrollo surge muy recientemente en julio de 2006. Con anterioridad, la misma se limita a la Ley de Bases de Régimen Local y el Reglamento del Consejo Municipal de Cooperación Internacional, por el que se regula su funcionamiento y composición.

El **Consejo Municipal de Cooperación Internacional** fue creado el 28 de septiembre de 2001<sup>246</sup>. Dicho consejo municipal es el órgano máximo de participación democrática de las personas y/o entidades que, por cualquier circunstancia, estén relacionadas con el ámbito de la Cooperación para el Desarrollo, Ayuda Humanitaria, Educación para el Desarrollo y Emergencias en

---

<sup>246</sup> La información obtenida procede de las entrevistas con los presidentes de la CONGRA y especialmente, con José Luis Ayerbe (11 de noviembre de 2003 y 19 de octubre de 2006, Granada, entrevistas semi-estructuradas), dado que no hemos podido acceder a las actas de las reuniones de dicho Consejo.

relación a los países empobrecidos. Su finalidad es la elaboración de estudios, informes y propuestas encaminadas a las actuaciones municipales en materia de Cooperación Internacional. Entre sus funciones podemos destacar las siguientes:

- Asesorar al Ayuntamiento de Granada en materia de Cooperación para el Desarrollo, en especial en el diseño de políticas municipales de Cooperación, tendentes a la erradicación de la pobreza y a la promoción social de los grupos más vulnerables de la población.
- Informar y realizar estudios sobre actuaciones al desarrollo rural integrado, apoyo al sector productivo (agropecuario, artesanal, industrial, servicios) y, en general, desarrollo socio-económico sostenible con especial consideración del impacto medio-ambiental en el contexto del Tercer Mundo
- Servir de medio para la participación de las personas y entidades en los temas relacionados con la Cooperación Internacional
- Ser el cauce para la colaboración y cooperación entre asociaciones y demás entidades que lleven a cabo actuaciones en el ámbito del Tercer Mundo.
- Colaborar con las Instituciones en todos aquellos asuntos que contribuyan a mejorar la coordinación.
- Elevar propuestas en cuantas convocatorias municipales dirigidas a la financiación de programas o proyectos se realicen en relación a la Cooperación para el Desarrollo, la Ayuda Humanitaria, Educación Social y Emergencias.
- Proponer medidas para la mejora cualitativa de los instrumentos de Cooperación al Desarrollo utilizados por el Ayuntamiento de Granada
- Asesorar e informar sobre el impacto de las políticas municipales en aspectos relacionados con la desigualdad internacional.

Pueden ser miembros del Consejo las asociaciones y entidades sociales específicas relacionadas con la cooperación al desarrollo. A las mismas solo se les pide el requisito previo de tener sede o delegación en la ciudad de

Granada, aunque se establece que podrán formar parte del Consejo aquellas entidades o asociaciones que, aún no teniendo sede o delegación en Granada así se estime conveniente, por sus especiales circunstancias, por la Comisión ejecutiva del Consejo. Entre sus miembros en un primer instante no estaba incluida la CONGRA, estando finalmente admitida como una organización más dentro del Consejo.

El Consejo tiene tres órganos, la Asamblea General, encargada de marcar las líneas generales de actuación, elegir a la Comisión ejecutiva, crear comisiones de trabajo, aprobar la memoria anual y el proyecto de presupuesto, etc. Se reúne, al menos, una vez al año. La Comisión ejecutiva que gestiona y prepara los asuntos para la Asamblea. Su elección se hace por votación entre los candidatos. Está formado por cuatro vocalías, de entre las cuales se elige al vicepresidente. Y las reuniones son bimensuales. Ostenta el cargo de Presidente/a, el concejal/a de Asuntos Sociales. A pesar del tenor literal de los estatutos del Consejo, lo cierto es que apenas se ha reunido (por ejemplo, en 2006 no ha habido ninguna reunión), y desde las ONGDs se constata la paralización actual del mismo.

La composición del Consejo desde 2002, por tanto, es la siguiente:

- Concejala de Asuntos Sociales como Presidenta.
- Vicepresidente: Medicus Mundi;
- Comisión Ejecutiva: Medicus Mundi, ASPA, Agua de Coco, Akiba;
- Técnicos del ayuntamiento.
- La Asamblea General, donde están representadas tantas ONGDs como lo hayan solicitado. A este respecto, podemos destacar que únicamente hay 3 ONGDs que no están en la CONGRA pero si están en el consejo, como son CIC-Batá, Cruz Roja, y la Asociación de senegaleses

A pesar de ser conscientes de que el actual *Reglamento Municipal de la convocatoria de ayudas y subvenciones a programas y proyectos de cooperación para el desarrollo y sensibilización social del Ayuntamiento de*

*Granada* fue aprobado con posterioridad al periodo objeto de estudio, hemos creído conveniente que por la importancia del mismo dediquemos unas líneas a destacar los detalles más sobresalientes del mismo.

En una primera aproximación, la característica más notoria es que se muestra en su contenido muy similar a la convocatoria de subvenciones a ONGDs, pero es eminentemente positiva su aprobación pues permitirá tener una normativa en la materia que no debe ser modificada cada año. Sin embargo, las organizaciones no gubernamentales no están muy satisfechas y tildan de “farragosas y confusas” las mismas. Aunque admiten que se les pidió desde el consistorio que presentasen una propuesta, lo cierto es que lo que debería haber sido un proceso de diálogo se quedó en una sola reunión en la que la CONGRA realizó una valoración técnica del proyecto de reglamento (Entrevistas José Luis Ayerbe, 19 de octubre de 2006, Granada, entrevista semi-estructurada).

Entre los aspectos más destacados del mismo podemos resaltar:

- La necesidad de que las ONGDs que concurren a la convocatoria tengan sede o delegación consolidada en Granada, o su área metropolitana y la acreditación de una experiencia mínima de dos años.
- El baremo es, como se ha reiterado en las páginas anteriores, otro de los puntos en conflicto con la CONGRA. La Coordinadora presentó una propuesta de bases al ayuntamiento y una de las cuestiones era que el baremo tuviera una puntuación máxima de 100. El actual cuenta con una de 215 para los proyectos de cooperación al desarrollo.
- Las prioridades sectoriales siguen siendo muy amplias, aunque ya no se requiere que el proyecto sea multisectorial. Se priorizan los sectores de salud básica y reproductiva, educación, infraestructuras básicas, desarrollo productivos, fortalecimiento de la sociedad civil. Defensa del medioambiente y desarrollo sostenible; igualdad oportunidades mujer-hombre como transversal o menos importante.

- Las prioridades geográficas están marcadas por el IDH del país receptor.
- Los proyectos de sensibilización también cuentan con un baremo pero en este caso la puntuación máxima es 100.
- La valoración y resolución, según el reglamento, (art. 6) la efectuará la Junta de Gobierno Municipal a propuesta de una Comisión de Evaluación y propuesta cuya composición será la ya mencionada en las convocatorias a ONGDs:

- \_ El Delegado/a del Área de Familia, Bienestar Social, Juventud e Igualdad que actuará como Presidente/a.
- \_ Otro/a Delegado/a del equipo de gobierno.
- \_ Un representante por cada uno de los Grupos Políticos Municipales.

Asimismo formaran parte de la Comisión con voz pero sin voto:

- \_ Dos miembros de la comisión ejecutiva del Consejo Municipal de Cooperación Internacional.
  - \_ Dos técnicos/as de cooperación internacional designados por el Ayuntamiento de Granada.
  - \_ El Jefe/a de la Sección Administrativa del Área de Familia, Bienestar Social, Juventud e Igualdad, que actuará como secretario de la Comisión.
  - \_ Igualmente se puede requerir la incorporación sin derecho a voto de otros técnicos expertos para que emitan informes.
- El plazo de resolución no será superior a tres meses, contados a partir de la fecha de finalización del plazo de presentación de las solicitudes.

- La cantidad solicitada no podrá exceder del 80% del coste total del proyecto, frente al 50% anterior. Esta modificación se incluyó en la convocatoria de bases de 2005, aunque como se ha mencionado se aplicaba con anterioridad.
- Asimismo, no se podrá adjudicar más del 15% a una sola ONG del presupuesto total asignado a la presente convocatoria en materia de Cooperación al Desarrollo.
- Una sola ONG no podrá gestionar más del 20% del presupuesto destinado en materia de sensibilización. Para los proyectos de sensibilización existirá una limitación presupuestaria del 5% del total del presupuesto destinado en la convocatoria.
- No se podrá subvencionar más de un proyecto a cada ONG por modalidad (o concepto) de la convocatoria.
- La concesión de una subvención en una convocatoria no comporta obligación alguna, por parte del Ayuntamiento de Granada, de adjudicar subvenciones en los siguientes ejercicios económicos para programas similares.
- En el abono de la subvención, se establece que los pagos de las mismas se efectuarán conforme se dispone en las bases de ejecución del presupuesto, según las disponibilidades de caja existentes y conforme a las prioridades, órdenes y directrices emanadas del Delegado del Servicio de Economía y Hacienda de este Ayuntamiento.
- Las ONGDs vendrán obligadas a la realización de tres tipos de informes: de inicio, de seguimiento y final. Junto a ello deberán emitir una justificación económica.
- Los originales de todas las facturas imputables al proyecto quedarán depositados en la sede la ONGD, al menos durante un período de cinco años desde la comunicación de la aprobación del informe final. Esta era

una de las reivindicaciones, como ya hemos destacado, en la propuesta de bases de la CONGRA

- **Presupuesto y prioridades**

El ayuntamiento realiza cooperación al desarrollo mediante cuatro modalidades

- Cooperación para el Desarrollo
- Sensibilización y Educación para el Desarrollo en Granada capital
- Ayudas de Emergencia Social.
- Programas de Cooperación Directa.

Como podremos observar en las líneas siguientes, la cooperación es la modalidad más extendida en cuanto a recursos gestionados. A nivel general, el gasto en cooperación ha ido evolucionando y creciendo en todos los años, siendo especialmente destacado desde la perspectiva cuantitativa los años entre 1998 y 2000. Desde la perspectiva cualitativa debemos destacar el baremo elaborado a partir de 2001, la creación del consejo municipal en 2002 y la adhesión al FAMSÍ en 2003.

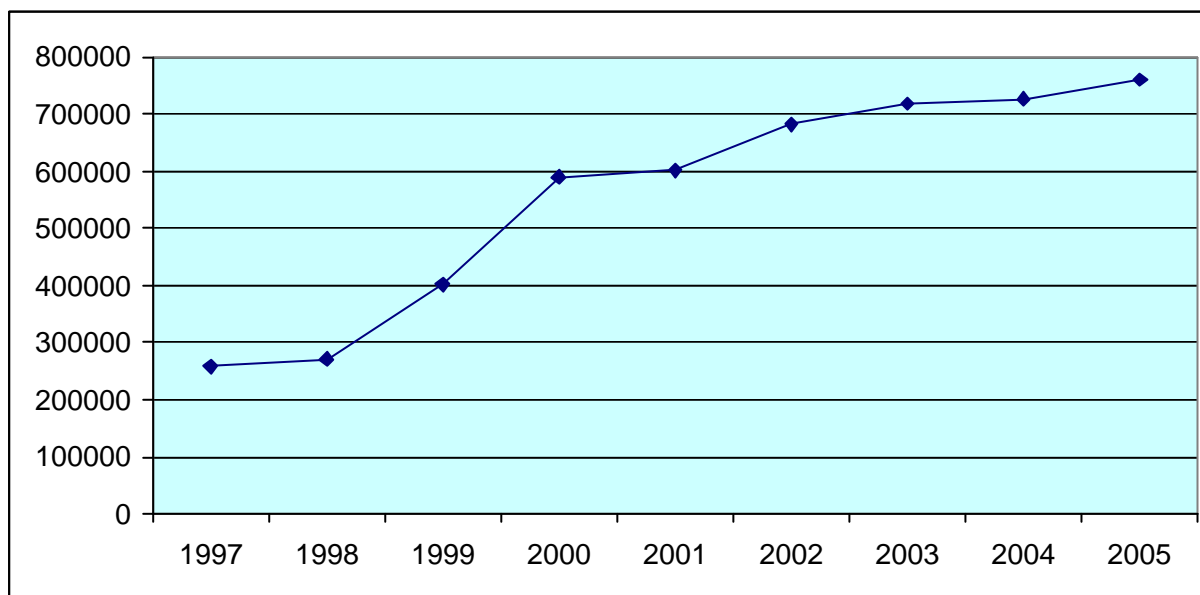


**Tabla nº 51: Presupuesto de cooperación internacional del Ayuntamiento de Granada (1997-2005)**

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
258.306,97	270.433,19	402.077,1	589.507	601.101,12	682.210,00	718.210	725.817,13	759.952

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de acciones de cooperación internacional del Ayuntamiento del Granada.

**Gráfico nº 20: Presupuesto de cooperación internacional del Ayuntamiento de Granada (1997-2005)**



Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de acciones de cooperación internacional del Ayuntamiento del Granada.

Como puede observarse en la tabla y gráfico adjunto, la subida más espectacular tuvo lugar entre 1998 y 2000. En 1999 el presupuesto aumentó un 48% y el año siguiente la subida fue del 46%. Con posterioridad los recursos destinados a cooperación en términos brutos han seguido aumentando aunque de manera más suave y paulatina.

**Tabla nº 52: Proyectos financiados y recursos gestionados por el Ayuntamiento de Granada (1999-2003)**

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Proyectos presentados</b>	20	18	19	25	27
<b>Recursos gestionados</b>	420708,48	589506,94	601012,03	682148,74	718210
<b>Medias de € por proyecto</b>	21035,42	32750,38	31632,21	27285,95	26600,4

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias del Ayuntamiento de Granada

Los proyectos subvencionados obtienen, en el periodo analizado, una subvención media entre 21.000 y 32.000 euros, lo cual es de destacar. Sin embargo, debe observarse con preocupación, que en los últimos años la cantidad media destinada a cada proyecto se haya visto reducida, pues los microproyectos no generan un impacto destacado en las comunidades beneficiarias de los mismos.

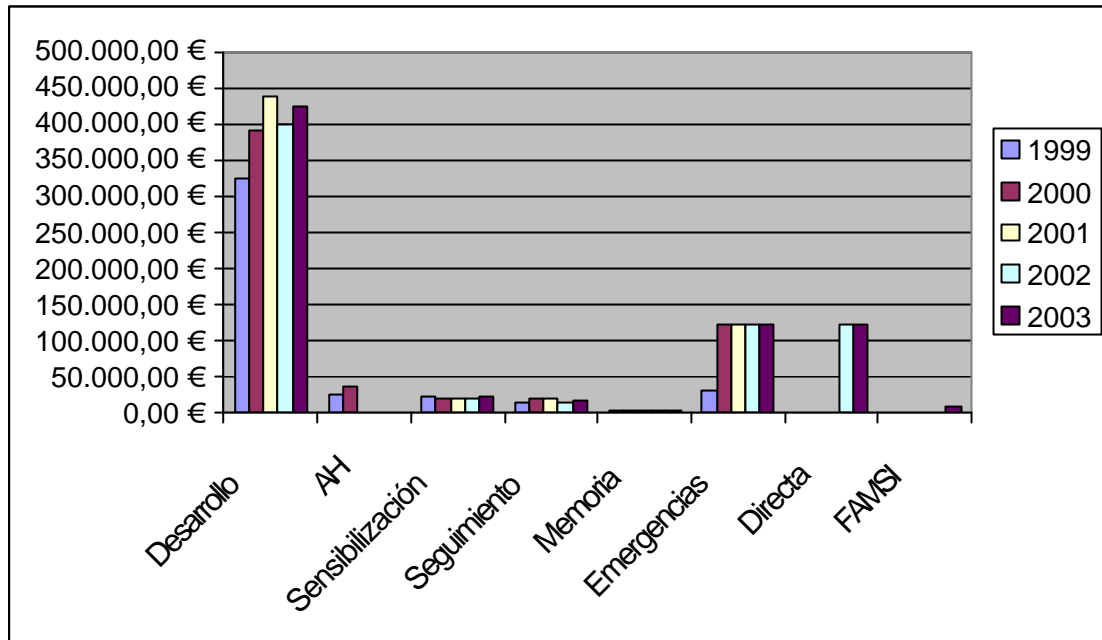
Si nos centramos en la distribución de los recursos destinados a ayuda al desarrollo en sus distintas modalidades, diferenciándolas por años, la misma ha sido la siguiente:

**Tabla nº 53: Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Granada según modalidad (1999 – 2003)**

	1999		2000		2001		2002		2003	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
Cooperación al desarrollo	11	324940,62	8	391173	9	438738,8	11	399673,04	9	424865
Ayuda Humanitaria	1	25318,24	2	36060,7						
Sensibilización	4	21767,64	2	18030,3	3	18030,36	5	18030,3	5	21000
Seguimiento	1	15025,30	1	18000,7	1	18030,36	1	15025,3	1	16230
Memoria	1	3606,07	1	3005	1	3005	1	3005	1	2695
Emergencias	2	30050,61	4	123207,5	5	123207,5	5	123207,5	8	123210
Cooperación Directa		--		--		--	2	123210	2	123210
FAMSI		--		--		--		--	1	7000
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>420708,48</b>	<b>18</b>	<b>589506,94</b>	<b>19</b>	<b>601012,03</b>	<b>25</b>	<b>682148,74</b>	<b>27</b>	<b>718210</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de acciones de cooperación internacional del Ayuntamiento del Granada.

**Grafico nº 21: Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Granada según modalidad (1999 – 2003)**



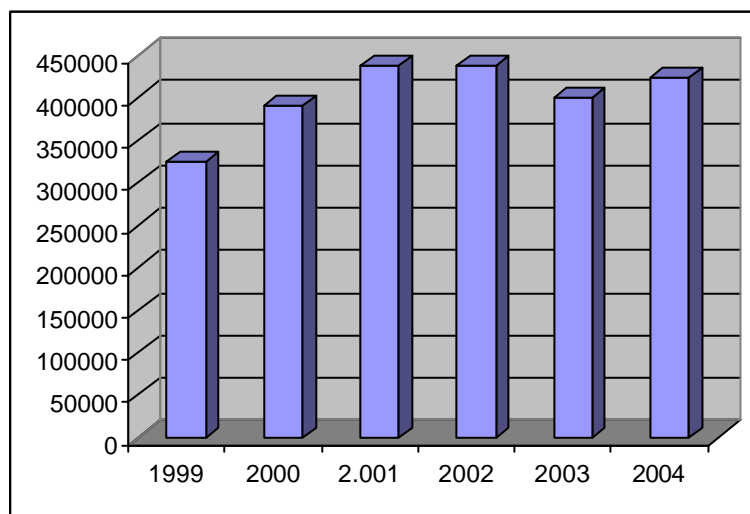
Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de acciones de cooperación internacional del Ayuntamiento del Granada.

La tabla y gráfico de la página anterior nos muestra como las acciones de cooperación al desarrollo son las más destacadas. El volumen de recursos gestionados es muy elevado, recibiendo más del 60% del total del presupuesto. La ayuda humanitaria, solamente aparece en los dos primeros años, ya que los otros años se subsume dentro de otras categorías como la cooperación directa o ciertos proyectos de cooperación al desarrollo. La sensibilización recibe unos escasos recursos sin apenas cambios en los cinco años analizados, oscilando entre 2 y 5 los proyectos subvencionados. La cooperación directa, que surge en los dos últimos años analizados engloba acciones de ayuda humanitaria, y no acertamos a entender porqué eso sucede así, lo cual se repite en el resto de municipios. Tampoco engloba las aportaciones al FAMSI como cooperación directa. La ayuda de emergencia sufre una espectacular subida entre 1999 y el 2000 y después se estanca, aunque el número de proyectos aumenta, lo que indica que éstos cada vez reciben menos recursos. El resto de la AOD permanece estancada, excepto las emergencias que aumenta un 310%.

Cantidad que permanece posteriormente constante. Los recursos destinados a sensibilización sufren fluctuaciones que finalmente les dejan en un mínimo 21.000 euros, alrededor del 3%. La cooperación directa no aparece hasta 2002 y la asociación al FAMI no llega hasta el año 2003. La poca entidad de la cooperación directa también se observa en la entrevista mantenida con el responsable de esta área, el concejal de relaciones Institucionales, que deja claro no invertir recursos para simplemente hacer visitas institucionales que no reportan nada más.

La cantidad más elevada es con diferencia los fondos destinados a proyectos de cooperación al desarrollo, la evolución de los mismos ha sido dispar. En los proyectos de cooperación al desarrollo:

**Gráfico nº 22: Evolución de los recursos destinados a proyectos de cooperación del Ayuntamiento de Granada (1999-2003)**



Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de acciones de cooperación internacional del Ayuntamiento del Granada.

En cuanto a las prioridades geográficas, al igual que sucede en la mayoría de entidades locales españolas, el principal destino de las ayudas se dirige hacia el área de América Latina. Y eso a pesar de que todas las bases de convocatoria tendían a privilegiar a países con IDH más bajo. Dentro de este

subcontinente, la zona que más recursos recibe es Centroamérica, dónde se ubican los países más pobres de la región, junto a los andinos. Posteriormente, el continente africano, es el segundo receptor, y, por último, Sudamérica. Como podemos comprobar en las siguientes tablas y gráficos sobre las áreas geográficas en las que se han llevado a cabo las actuaciones del ayuntamiento de Granada. Debemos destacar que los proyectos de sensibilización dirigidos a la población de Granada no ocupan un lugar destacado entre las prioridades, en cuanto a recursos invertidos. Por último, Asia es el área que menos ayuda recibe del gobierno local granadino.

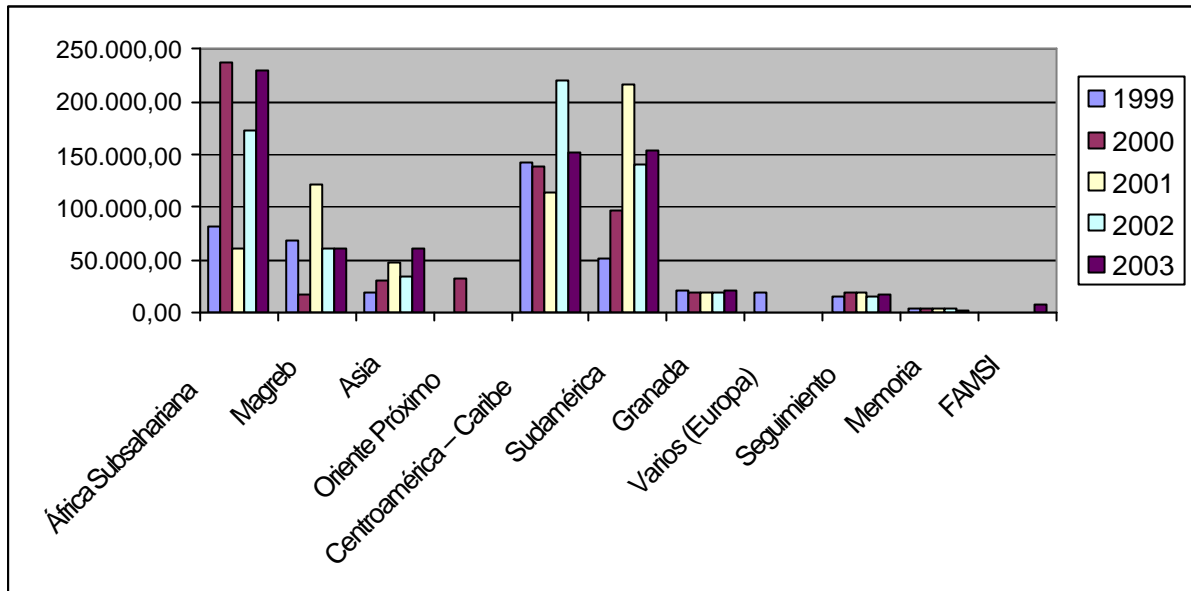
**Tabla nº 54: Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Granada según área geográfica (1999 – 2003)**

ÁREAS GEOGRÁFICAS	1999		2000		2001		2002		2003		Total	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
África Subsahariana	3	82.105,3	6	237825,8	2	61.709,1	5	173.618,6	6	230.746,1	22	786.005
Magreb	2	67.689,6	1	17.586,2	3	121.574,2	1	60.000	1	60.000	8	326.850
Asia	1	18.310,1	1	30.050,6	2	48.030,9	1	34.707,4	3	60.050,6	8	191.149
Oriente Próximo			1	33.055,7							1	33.056
Centroamérica – Caribe	4	142.908,9	3	138.120,5	3	113.571,7	6	220.934	3	151141,2	19	766.676
Sudamérica	3	51.265,1	2	97.370	4	216.701,3	5	140.827,5	6	153.515,5	20	659.679
Granada	4	21.767,6	2	18.030,3	3	18030,3	5	18.030,3	5	21000	19	96.858
Varios (Europa)	1	18.030,3									1	18.030
Seguimiento	1	15.025,30	1	18.000,7	1	18.030,36	1	15.025,3	1	16230	5	82.312
Memoria	1	3.606,07	1	3.005	1	3.005	1	3.005	1	2.695	5	15.311
FAMSI									1	7.000	1	7.000
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>420.708,27</b>	<b>18</b>	<b>593.044,8</b>	<b>19</b>	<b>600.652,86</b>	<b>25</b>	<b>666.148,10</b>	<b>26</b>	<b>702.378,40</b>	<b>102</b>	<b>2.982.926</b>

Las cifras sufren ciertas desviaciones de escasa importancia, con respecto a los datos de las memorias. Las discrepancias más graves se producen en la memoria de 2003, en la que al inicio se establece el número de proyectos subvencionados por áreas geográficas, el número de los mismos no coincide con la realidad de los proyectos subvencionados dirigidos a esa área.

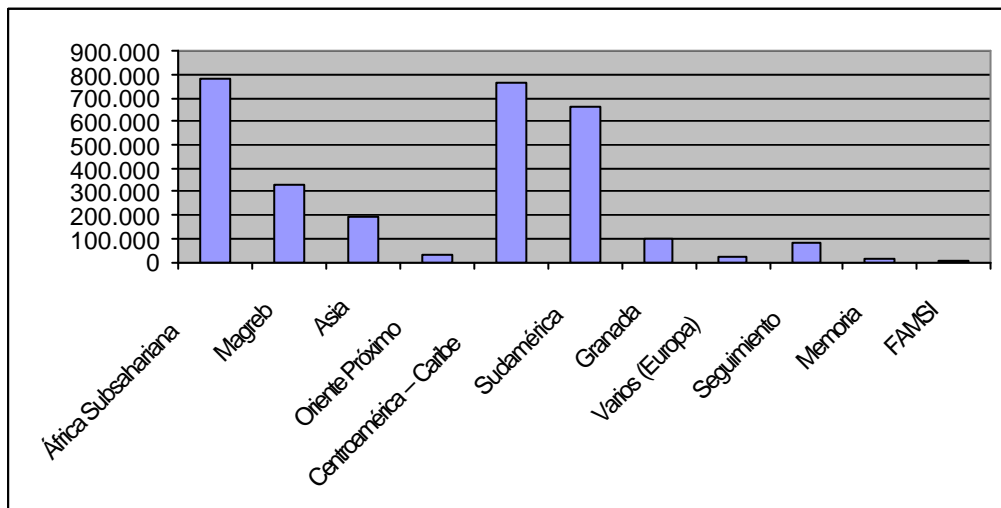
Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de acciones de cooperación internacional del Ayuntamiento del Granada.

**Gráfico nº 23: Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Granada según área geográfica (1999 – 2003)**



Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de acciones de cooperación internacional del Ayuntamiento del Granada.

**Gráfico nº 24: Cómputo total de las prioridades geográficas del Ayuntamiento de Granada (1999 – 2003)**



Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de acciones de cooperación internacional del Ayuntamiento del Granada.



De esta tabla y gráfico podemos extraer una serie de conclusiones que debemos destacar. En primer lugar, la preponderancia de África Subsahariana y Centroamérica (incluido el Caribe), seguidos de Sudamérica. Dentro de estas tres áreas, los países preferentes son: Nicaragua y Cuba, en el área centroamericana; Perú, en Sudamérica; Madagascar en África Subsahariana. La importancia del país africano se debe a que una destacada ONG local (La Casa del Agua de Coco) dirige casi todos sus proyectos a este Estado. En las ayudas de emergencia se priorizan Argentina, El Salvador, el Sahara, Afganistán, India y en el último año, Irak. Por último, es de destacar la elevada dispersión y oscilación de las ayudas por años, siendo únicamente las ayudas dirigidas a sensibilización y a seguimiento las que se mantienen estables en toda la legislatura.

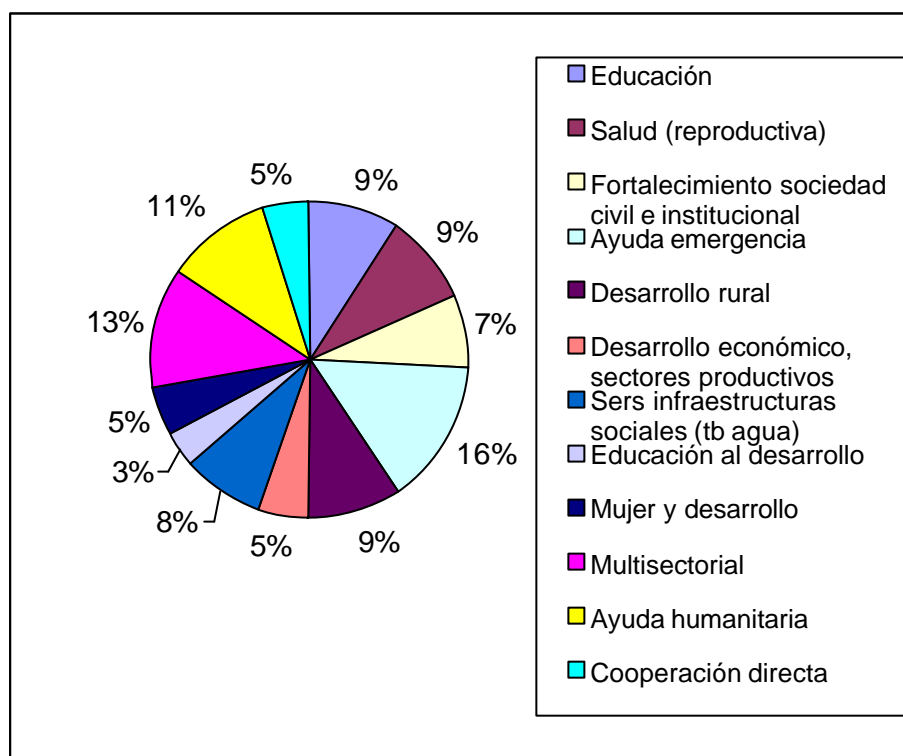
Por otra parte, los proyectos que reciben una mayor atención por parte del ayuntamiento son principalmente los que se orientan a proyectos de emergencia y humanitarios, que conjuntamente representan el 21% de los recursos totales. Detrás de éstos, los dirigidos a una pluralidad de sectores (proyectos multisectoriales) e infraestructuras sociales son los prioritarios. Por infraestructuras sociales básicas entendemos los servicios sociales elementales para mejorar las condiciones de vida de la población de estos países, sobre todo en lo que se refiere a la sanidad, educación, abastecimiento de agua potable y, sobre todo, infraestructuras para la rehabilitación de viviendas.

**Tabla nº 55: Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Granada según sectores (1999 – 2003))**

Sectores	Nº Proyectos	Aportación Municipal
Educación	7	263.091,82
Salud (reproductiva)	7	260.572,58
Fortalecimiento sociedad civil e institucional	5	213.148
Ayuda emergencia	24	426.480,57
Desarrollo rural	6	265.525,75
Desarrollo económico, sectores productivos	4	155.380,60
Sers infraestructuras sociales (incluye agua)	5	238.802,78
Educación al desarrollo	19	96.858,72
Mujer y desarrollo	3	148.648,76
Multisectorial	9	349.118,72
Ayuda humanitaria	7	310.360,13
Cooperación directa	1	133.417
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>2.861.405,43</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de acciones de cooperación internacional del Ayuntamiento del Granada.

**Gráfico nº 25: Recursos invertidos por el Ayuntamiento de Granada según sectores (1999 – 2003))**



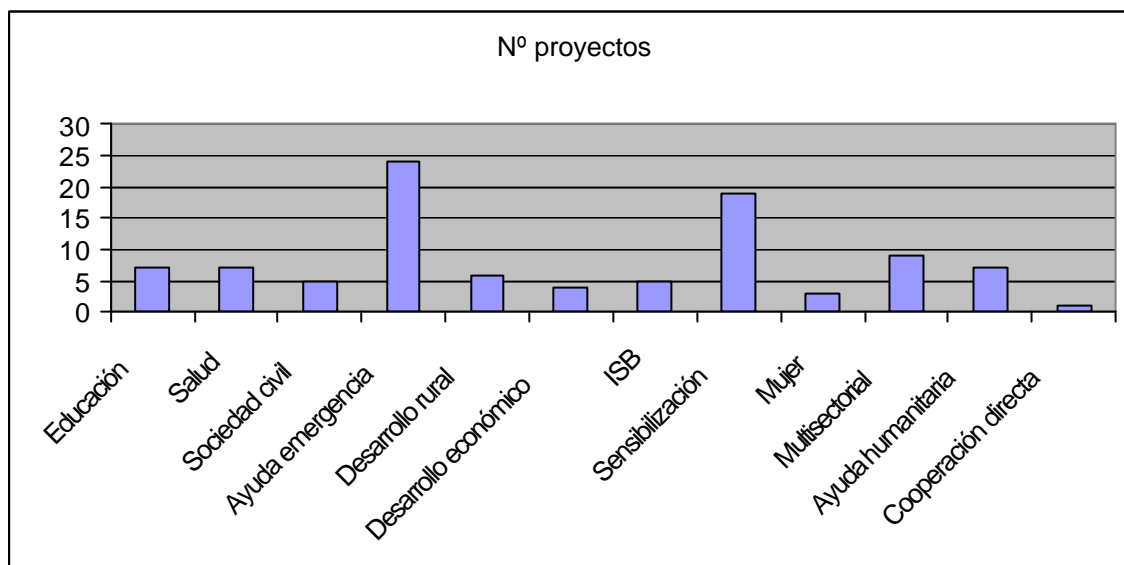
Fuente: Memorias de acciones de cooperación internacional del Ayuntamiento del Granada.

Para realizar la tabla y gráfico en relación a los sectores prioritarios, hemos realizado una serie de modificaciones respecto a la información contenida en las memorias. Puesto que en 2001 se ha detraído un proyecto de cooperación y se ha computado como ayuda humanitaria. En 2002, dos de los proyectos de emergencia son de ayuda humanitaria a Afganistán y Argentina, por lo que la ayuda humanitaria queda con 66175,4 y emergencia con 57035 euros. Además un proyecto computado como cooperación directa, nosotros lo hemos subsumido en la categoría de ayuda humanitaria al Sahara (60.000). Además hemos sumado al sector “cooperación directa” lo correspondiente al FAMSI.

El fomento, tal y como hemos destacado, de la realización de proyectos multisectoriales por parte del ayuntamiento tiene como consecuencia que se presente proyectos escasamente articulados o que más bien se trata de varios

proyectos subsumidos en uno solo como el subvencionado con cerca de 60.000 euros en 2002 cuyo título es “*Prevención de la violencia intrafamiliar y apoyo a la crianza caprina para mujeres en Malpaisillo (Nicaragua)*”.

**Gráfico nº 26: Número de proyectos del Ayuntamiento de Granada según sectores (1999 – 2003)**



Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de acciones de cooperación internacional del Ayuntamiento del Granada.

A pesar de ello, por número de proyectos destaca ayuda de emergencia y sensibilización. Sin embargo, son proyectos que reciben pocos recursos.

Las acciones de cooperación directa no ha sido posible recabarlas a través del ayuntamiento de Granada, pues aunque se nos ha facilitado un listado de hermanamientos del que nosotros hemos seleccionado aquellos que podemos englobar dentro de hermanamientos-cooperación, no se nos ha dado una relación de los proyectos de cooperación que se han enmarcado en los mismos. Los siguientes hermanamientos con ciudades del Sur poseen acuerdo plenario:

**Tabla nº 56: Hermanamientos del Ayuntamiento de Granada con acuerdo plenario**

CIUDAD	FECHA
Tlecem (Argelia)	1987
Tetuán (Marruecos)	1988
Marrakech (Marruecos)	1994
Belo Horizonte (Brasil)	2001

Fuente: Área de Relaciones Institucionales del Ayuntamiento de Granada

Sin acuerdo plenario, constando una propuesta o solicitud solamente, encontramos los siguientes:

**Tabla nº 57: Propuesta o solicitud de hermanamientos recibidos por el Ayuntamiento de Granada**

CIUDAD	FECHA
Tombouctou (Níger)	--
Alta Gracia (Argentina)	--
Atar (Mauritania)	1988
Mendoza (Argentina)	1990
Encarnación (Paraguay)	1994
Otras peticiones: San Pedro de Sula (Honduras), Popayán (Colombia), Meknes (Marruecos).	

Fuente: Área de Relaciones Institucionales del Ayuntamiento de Granada

También se han dado visitas o intentos de hermanamientos con las ciudades de Granada (Nicaragua) y Arequipa (Perú).

- **La evaluación realizada por el ayuntamiento.**

Por último, nos centramos en la evaluación y seguimiento realizados desde el gobierno municipal de los proyectos que han recibido subvención. Esta evaluación, como es habitual, ha ido evolucionando con el paso de la legislatura.

Cuándo se habla de evaluación en materia de cooperación se incluyen dos tipos de evaluación. La económica y la técnica. La primera supone la necesidad de justificación económica, ante la intervención municipal de las cantidades gastadas a través de los justificantes y facturas. Esta justificación es y ha sido uno de los temas de discusión constantes, en éste y en el resto de los ayuntamientos españoles. Ya hemos mencionado las dificultades de la aplicación de la LBRL en el área de la cooperación al desarrollo.

En cuanto a la evaluación técnica, ésta puede requerir diversas maneras de llevarla a cabo. En un primer momento, desde 1999 hasta el año 2002 era la consultora GAIA la encargada del seguimiento de los proyectos. La labor desarrollada por esta consultora, no fue satisfactoria para el ayuntamiento (entrevista Gabriel Martínez, 3 de diciembre de 2003, Granada, entrevista semi-estructurada). Aunque como se menciona en las memorias, los proyectos subvencionados y que fueron objeto de seguimiento por la consultora GAIA tuvieron un alto grado de desarrollo en la ejecución de la totalidad de los proyectos financiados en el informe técnico realizado *in situ*.

A partir de 2002 la evaluación paso a ser interna, es decir, llevada a cabo por los propios técnicos de cooperación internacional. Para ello se creó y elaboró, por parte de los dos técnicos del ayuntamiento, el “Índice de Cooperación al Desarrollo” en el que sobre el terreno y de acuerdo con 5 variables se realiza una evaluación de los proyectos. Las variables a estudiar son pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad del proyecto. Tras una visita a los

proyectos ejecutados, los técnicos valoran el grado de cumplimiento (entre el 0 y el 100%) de las variables, y conforme a ello obtienen el mencionado Índice.

En los últimos tiempos, el seguimiento y evaluación de los proyectos en el ayuntamiento de Granada sigue la siguiente dinámica. Las ONGDs tienen que presentar tres informes a lo largo del desarrollo del proyecto. En el informe de inicio, las ONGDs tienen que hacerle saber al ayuntamiento los plazos en que se va a desarrollar el proyecto y si cuenta con otras subvenciones además de la del Ayuntamiento. En el informe de seguimiento, realizado normalmente a mediados del proyecto, las ONGDs informan sobre el cumplimiento de los objetivos, como se están desarrollando las actividades, si se está cumpliendo la planificación, los logros obtenidos, si hay modificaciones en el presupuesto. El informe final consiste en una justificación de objetivos y económica, donde las ONGDs tienen que rendir cuentas al Ayuntamiento de cómo se ha gastado el dinero y de si se han conseguido los objetivos.

El presupuesto destinado a esta evaluación ha variado muy poco, oscilando entre los 15.000 y los 18.000 euros, a lo largo de todos los años analizados.

En este aspecto, todos los años desde 1997 se ha elaborado una memoria de las acciones realizadas por el ayuntamiento en esta materia. La misma supone un gasto alrededor de los 3000 euros.

En resumen, la cooperación desde el ayuntamiento granadino destaca por ser una cooperación seria, con planificación, que surge de una sintonía adecuada con las entidades no gubernamentales. Por volumen de recursos, Granada se sitúa en una línea media en comparación con los otros entes locales españoles, estando entre los 25 gobiernos locales más destacados del ámbito nacional (PACI Seguimiento 2005). Es, por tanto, uno de los actores más relevantes del panorama andaluz e incluso español, según el FAMSI y los PACIS. Podemos, por tanto, decir que Granada hace una buena política de cooperación al desarrollo, adecuada a su potencial, riqueza y número de habitantes. Aunque como en toda área deben de mejorarse ciertos aspectos y

tener cuidado con los últimos descensos sufridos en los recursos destinados a esta política, sobre todo, a la vista de que la cantidad destinada a cooperación, sin embargo, sigue siendo poca comparado con la cantidad de proyectos que se presentan. Uno de los mayores déficits es la escasez de los recursos destinados a la sensibilización y educación para el desarrollo. Como hemos mencionado a lo largo de esta investigación, la educación de la ciudadanía es uno de los enfoques en los que la cooperación descentralizada puede jugar un papel más destacado.





### 6.6.3. La política de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Córdoba (1999 – 2003)

Las entrevistas mantenidas en la capital cordobesa y que nos han permitido la configuración de este apartado han sido las siguientes:

**Cuadro nº 22: Entrevistas realizadas en Córdoba capital<sup>247</sup>**

Entrevista	Fecha	Cargo ocupado
David Luque	30-XI-2006	Miembro del Movimiento 0,7 Concejal de IU de Cooperación y Solidaridad (1999-2003) Secretario de Córdoba Solidaria
Juan Pérez	14-VI-2006	Concejal de IU de Cooperación y Participación Ciudadana (2003-2007)
Reginaldo Matala	30-XI-2006	Concejal del PP (2003-2007) Representante del PP para temas de inmigración y solidaridad
Esperanza Cordon	30-XI-2006	Técnico de Córdoba Solidaria
Antonio Granadino	14-VI-2006	Técnico del Ayuntamiento de Córdoba

Córdoba es la capital con mayor población de las tres analizadas, según datos del padrón del Instituto Nacional de Estadística en 2005, con 321.164 habitantes.

---

<sup>247</sup> El número de entrevistas realizadas en Córdoba capital es sensiblemente menor que en los otros dos estudios de casos. La razón de ello estriba en que, como se puede observar, varias personas tenían puestos de responsabilidad distintos, que de la cooperación al desarrollo que realiza esta ciudad existen números documentos que nos permiten conocer dicha información sin necesitar las entrevistas, en este sentido, debemos destacar la página web del Ayuntamiento de Córdoba, y particularmente los documentos colgados en el área de Cooperación (<http://cooperacion.ayuncordoba.es/cooperacion/web/index.jsp>). Además, finalmente no hemos podido mantener una entrevista con representantes del PSOE por problemas de agenda.

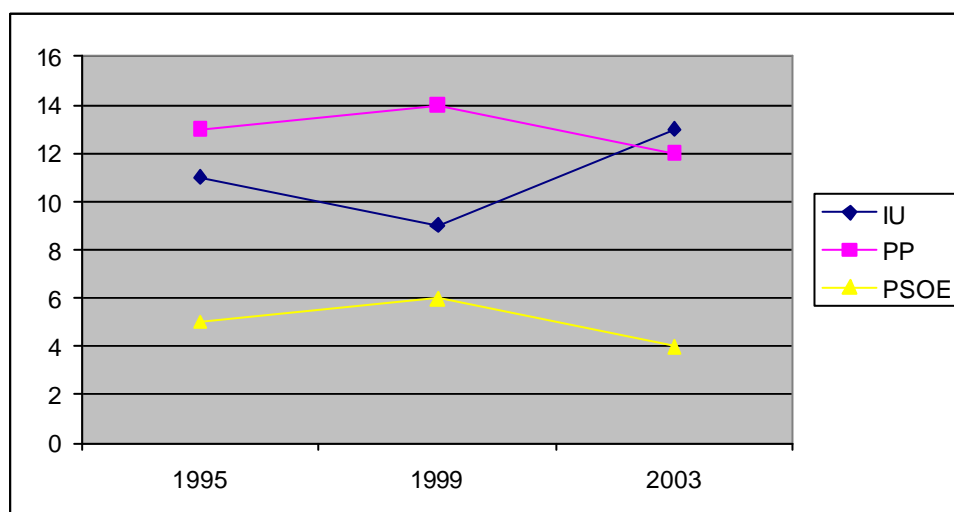
Salvo la legislatura 1995-1999, Córdoba ha estado gobernada por fuerzas progresistas. En 1987 al frente del consistorio se estableció un gobierno liderado por el PCE, que en la siguiente legislatura fue sustituido por Izquierda Unida. Posteriormente, gobernará el Partido Popular, pero en las dos últimas legislaturas volverá la izquierda al poder. En el periodo analizado, se producirá una unión entre IU y el PSOE. Y en la actualidad, el gobierno está en manos exclusivamente de IU.

**Tabla nº 58: Evolución electoral en el municipio de Córdoba  
(1995 – 2003)**

	1995	1999	2003
IU	11	9	13
PP	13	14	12
PSOE	5	6	4

Fuente: Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía

**Gráfico nº 27: Evolución electoral en el municipio de Córdoba  
(1995 – 2003)**



Fuente: Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía

Las alianzas de las fuerzas de izquierdas hacen que a pesar de la victoria del Partido Popular en las elecciones de 1999, dicho partido no gobierne en Córdoba. En 1999, IU apoyada por el PSOE se hace con el gobierno municipal y en 2003, las fuerzas se invierten electoralmente, quedando IU por encima del PP.

En resumen, Córdoba es una capital de sentido claramente progresista, y que el periodo analizado está gobernada por un gobierno de izquierdas en coalición de Izquierda Unida y Partido Socialista.

- **Origen e historia de la cooperación al desarrollo en el Ayuntamiento de Córdoba y su relación con la sociedad civil organizada.**

Los inicios de la cooperación al desarrollo en el municipio de Córdoba aparecen vinculados de manera clara e inequívoca al movimiento no nuclear y entorno a una sociedad civil fuertemente activa y articulada, cuya participación es impulsada y respaldada desde el propio ayuntamiento. Es por ello, que analizaremos de manera conjunta el origen de la cooperación al desarrollo en esta ciudad y los avatares de la sociedad civil articulada a través de la Asociación “Córdoba Solidaria”.

Al igual que en otras ciudades andaluzas los primeros movimientos solidarios de la sociedad civil se articulan alrededor de los Comités de Solidaridad con Nicaragua. En este contexto, debemos incluir a la asociación “Solidaridad Andaluza” que surge a mediados de los ochenta en Córdoba. Junto a los mencionados comités, en el municipio cordobés destaca, como hemos mencionado, el importante respaldo político y social que se da al movimiento de ciudades no nucleares, y que tiene su máxima expresión en la celebración en esta ciudad de la II Conferencia Internacional sobre dicha temática en 1990.

La labor de acompañamiento político a esta sociedad civil por parte del ayuntamiento ha sido una constante a lo largo del tiempo, aunque los pasos más destacados se producen en la legislatura 1991-1995. Durante estos años,

el responsable del área de cooperación será Francisco Paños, persona vinculada a los comités de solidaridad pues había sido brigadista en Nicaragua y miembro de “Solidaridad Andaluza” (Palacios Córdoba, 2005). La voluntad e interés del máximo responsable político es fundamental a la hora de encauzar una política como la tratada, que cuenta con escasos recursos. Junto a él hay que destacar firmemente la labor de implicación personal del técnico municipal en la materia y es que en el caso de Córdoba, la acción e impulso de Antonio Granadino supuso el espaldarazo definitivo a esta política. Tanto Córdoba Solidaria<sup>248</sup> como la Feria de la Solidaridad<sup>249</sup> son fruto de diversos intereses, pero principalmente producto del apoyo y promoción del técnico municipal.

En ese periodo empiezan ya a vislumbrarse una serie de elementos característicos y definatorios de la actual política de cooperación al desarrollo en el Ayuntamiento de Córdoba como su vinculación con la participación, la realización de un programa en la televisión municipal, la plasmación de sus objetivos en un programa municipal de paz y solidaridad o la firma de convenios de permanencia con terceras instituciones en materia de paz y solidaridad.

En este sentido, podemos destacar que Córdoba cuenta con una Plataforma 0,7 bastante activa y con una coordinadora provincial de ONGDs muy peculiar, pues se puede englobar más adecuadamente como un movimiento social que como coordinadora, denominada “Córdoba Solidaria”. Así, en su seno se articulan movimientos sociales y ONGDs, y su estructura es de carácter asambleario y flexible, lo que durante mucho tiempo ha conllevado su falta de institucionalización. La misma surge como tal en los inicios de 1993, aunque no tendrá personalidad jurídica hasta mucho tiempo después, en 2002. En su proceso de institucionalización serán fundamentales elementos como una secretaría, que con el paso del tiempo ha contado con dos personas

---

<sup>248</sup> Córdoba Solidaria es la plataforma a través de la cual se articulan los diversos movimientos sociales, asociaciones y ONGDs de Córdoba capital.

<sup>249</sup> La Feria de la Solidaridad es un lugar de encuentro de la ciudadanía con las asociaciones de su municipio que desarrollan acciones de Paz y Solidaridad. En la misma se llevan a cabo talleres, conferencias, charlas, debates, etc.

contratadas, el establecimiento de una sede social, las cuotas mensuales aportadas por cada colectivo y, finalmente, la aprobación de unos estatutos,.

Los orígenes de la cooperación al desarrollo en Córdoba prácticamente son paralelos al devenir de Córdoba Solidaria, tal y como vamos a observar, y específicamente a una actividad impulsada desde el ayuntamiento, la Feria de la Solidaridad que se convoca por primera vez en el año 1992 y que se ha mantenido, con altibajos hasta la actualidad. Solamente en 1997 la Feria no se realiza por cuestiones que analizaremos a continuación.

El inicio de Córdoba Solidaria, por tanto, se encuentra vinculado a la Feria de la Solidaridad. En el año 1992 diversas organizaciones fueron convocadas por la institución municipal para plantear la organización de la 1ª Feria de la Solidaridad. Finalmente, las asociaciones que participaron en esta primera feria fueron 14<sup>250</sup>. Con el paso de los años, el número de asociaciones implicadas se verá aumentado a unas 25.

El primer programa municipal de paz y solidaridad surge también en este año, 1992, sobre 3 ejes prioritarios: cooperación, educación y participación. Y es aprobado finalmente julio de 1994 bajo el título: "Córdoba, ciudad de la Paz y la Solidaridad". Este es el momento en el que Córdoba Solidaria comienza a tomar cuerpo con una secretaría técnica, un portavoz y un tesorero, convirtiéndose desde ese instante en una interlocutora y asesora válida ante el ayuntamiento.

Esta normativa o plan municipal refuerza las primeras convocatorias de subvenciones a ONGDs que se realizan a partir de 1993 pues, aunque con anterioridad se destinaban partidas presupuestarias, éstas eran discontinuas, puntuales y sin convocatoria. Un año después existe una partida

---

<sup>250</sup> Amnistía Internacional, Ayuda en Acción, Colectivo Educación por la Paz, Córdoba Acoge, COSAL, Cruz Roja, Federación de Asociaciones de Vecinos, HOAC, JOC, Manos Unidas, Plataforma Cívica por la Paz, SEPAL, UGT, Vetelmón.

presupuestaria destina a sensibilización y educación al desarrollo aunque con unos recursos muy exigüos, 6.000 euros.

Al margen de esta Feria, cuyo lema cada año se centra en una temática diferente de las relaciones Norte-Sur, y destacando, en este sentido, la celebrada en 1994 en apoyo a la Plataforma 0,7, lo cierto es que sus actividades van aumentando poco a poco. En su apuesta por el fomento del movimiento asociativo de la ciudad, la Feria comienza a realizarse en los barrios, para aliarse con el movimiento vecinal y realizar acciones que lleguen más a la ciudadanía y sean más continuas en el tiempo (Luque Navarro, 2005).

En 1994, el lema fue el 0,7 y en ese entorno se realizaron acciones similares a las que se dieron en el resto de ciudades españolas como exposiciones, encierros, talleres y conferencias en las que se plantea, y esto sí es novedoso, que los entes locales se impliquen en la dedicación de fondos para ayuda al desarrollo. Córdoba Solidaria se convierte, de este modo, en la impulsora de la creación de la Plataforma 0,7 (entrevista D. Luque, 30 de noviembre de 2006, Córdoba, entrevista semi-estructura).

El ayuntamiento, en su afán por adquirir conocimientos y llevar la cooperación al desarrollo a un ámbito mayor que las convocatorias de subvenciones a ONGDs firma convenios con el Centro de Iniciativas por la Paz (CIP), la Universidad de Córdoba y con el Instituto Social Agrario y Escuela Técnica Empresarial Agrícola (INSA-ETEA).

En el periodo 1995 – 1999 las relaciones entre Córdoba Solidaria, como estandarte de la sociedad civil, y el ayuntamiento pasaron por diversos avatares y discrepancias sobre aspectos como la ubicación de la Feria o los miembros que debían formar parte del Consejo Municipal. Las malas relaciones traen como consecuencia que el ayuntamiento no respalde económicamente la Feria de la Solidaridad de 1997 y que el Consejo Municipal prácticamente quede paralizado. El Plan de cooperación del año anterior también quedó suspendido. Los cambios políticos se traducen también en cambios de técnicos

en esta materia, por lo que el nuevo funcionario se vuelve a encontrar sin conocimiento en la materia (Palacios Córdoba, 2005).

El nuevo equipo de gobierno local, restringe las acciones de cooperación a la convocatoria de subvenciones a ONGDs, dejándose sin efecto los convenios con ETEA o el Instituto Cordobés de Estudios para la Paz.

Las rencillas entre las ONGDs y el ayuntamiento se plasman en las Ferias de la Solidaridad. En la IV Feria (1995) se pide al ayuntamiento que aumente el presupuesto de cooperación y se constituya un consejo de cooperación. Al tiempo que presenta una propuesta de bases de subvenciones que permita el reparto de los fondos. Dicha propuesta es presentada y admitida por la Diputación pero no por el gobierno municipal.

En 1996, en el marco de la Feria (V), se celebra el I Encuentro sobre cooperación y municipio, cuyo fin es sensibilizar y presionar a los distintos partidos políticos sobre la realización de políticas municipales de solidaridad.

En julio de ese mismo año, el ayuntamiento celebra un pleno en el que la oposición, con Izquierda Unida liderando el proceso, propone la creación de un consejo municipal de cooperación. La propuesta es aprobada y finalmente a finales de año se aprueba el consejo (Acuerdo Plenario nº 560 de fecha 7 de noviembre de 1996).

Sin embargo, la aprobación final contiene una serie de diferencias sobre el número de miembros del Consejo. Esto y las jornadas sobre cooperación celebradas en 1997 en las que las ONGDS de Córdoba Solidaria habían llegado a la conclusión de que lo más positivo era la no institucionalización de sus miembros, hacen que el Consejo nazca ya viciado de origen

Córdoba Solidaria considera que no debe de participar en el consejo de cooperación que ya había puesto en marcha el Ayuntamiento, y que es más adecuado realizar propuestas y sugerencias desde fuera de la institución municipal. El “boicot” al consejo municipal es apoyado por los grupos políticos



de la oposición. En el consejo sólo participaron 3 organizaciones sociales y el órgano municipal dictamina sin tener en cuenta las propuestas que Córdoba Solidaria realiza al margen del Consejo sobre los fondos de cooperación en 1997, que ese año se desviaron en parte para la catástrofe que sufrió nuestro país con las inundaciones de Badajoz y Melilla. Todo esto provoca un gran distanciamiento entre el consistorio y la sociedad civil cordobesa (Luque Navarro, 2005).

Todos los años se celebrará la Feria, salvo en 1997, coincidiendo con la puesta en marcha por parte de las organizaciones sociales del “Plan de sensibilización en valores de Paz y Solidaridad” en diversos barrios de la capital cordobesa.

En la primavera de 1997 se celebran unas nuevas jornadas sobre cooperación en el municipio (Jornadas de Paz y Solidaridad) para debatir sobre las posturas a considerar ante la creación de consejos de cooperación en las instituciones. Las conclusiones de esas jornadas son las que propician que Córdoba Solidaria considere más positivo no participar en el Consejo Municipal.

Consecuencia de todo ello es que la VI Feria (1998), no contó con el respaldo del Ayuntamiento, por las abiertas discrepancias que mantenía con una mayoría de organizaciones sociales.

Aunque Córdoba Solidaria prefería asumir la tarea de realización de propuestas y seguimiento no incardinándose en ninguna estructura, como ya hemos mencionado, finalmente en 1998 lo asume como mal menor y también ante los cambios que se estaban produciendo (Luque Navarro, 2005). La participación de Córdoba Solidaria reactivó el Consejo Municipal, donde se debatieron conceptos y criterios, y haciendo uso de los medios de comunicación en las cuestiones que les parecían más graves.

Pero junto a estas diferencias lo más destacado es que la sociedad civil va a tener una marcada repercusión mediática de sus acciones. La cobertura que el

Diario de Córdoba realiza es bastante extensa, en estos primeros años, especialmente noticias vinculadas a las Ferias de la Solidaridad, entre las que podemos destacar las siguientes:

- DIARIO DE CÓRDOBA, 29 de Septiembre de 1993
- DIARIO DE CÓRDOBA, 6 de Octubre de 1994
- DIARIO DE CÓRDOBA, 3 de Diciembre de 1995

Con posterioridad, también el DIARIO DE CÓRDOBA prestará atención a la Feria, a las jornadas sobre Paz y Solidaridad y a los diversos cursos (11 de mayo de 2001; 17 de febrero de 2003; 5 de junio de 2003; 14 de octubre de 2003).

El cambio de signo político en el Ayuntamiento trae consigo una nueva etapa en las relaciones con las asociaciones y ello posibilita e influye positivamente en la realización de la Feria de la solidaridad y de otras actividades educativas y de concienciación ciudadana.

En los últimos años, uno de los aspectos más destacados ha sido la implicación, a partir de 2004 en la XII Feria de la Solidaridad, de otras instituciones, distintas del ayuntamiento, como son la Diputación, FAMSI y la Junta de Andalucía.

Al margen de la mencionada actividad, destacar la participación de Córdoba Solidaria en las Ferias del Libro de 1997 y 1998 y las acciones de sensibilización en los programas en la televisión municipal.

En resumen, un gobierno municipal activo en acciones antimilitaristas, en un primer momento, y posteriormente uniéndose a acciones de cooperación será uno de los máximos impulsores de la cooperación. Todo ello con una contribución muy destacada de una ciudadanía movilizada y articulada, que presiona al consistorio, con personas como José Carlos Torres o David Luque,

ambos miembros, en diversas etapas, del Consejo de la Juventud, la Plataforma 0,7 y Córdoba Solidaria.

Con anterioridad a las elecciones y en el marco de la campaña electoral, en mayo de 1999, Córdoba Solidaria elabora el documento “*10 propuestas sobre las políticas de Paz, Solidaridad, Desarrollo y Derechos Humanos en el municipio*”, en el que entre otras cuestiones, solicita que se nombre un concejal en la materia. Además se organiza un debate con los candidatos, para saber su posicionamiento respecto a este tema (Luque Navarro, 2005).

Junto a lo positivo que parece que la cooperación se convierta en una política más que pueda ser objeto de debate político, lo cierto es que el nuevo periodo electoral traerá consigo la vuelta de IU al consistorio cordobés. Esta legislatura supondrá el definitivo despegue de las acciones de cooperación, la creación de un nuevo Consejo, la vuelta a los convenios con diversas instituciones, la creación de una delegación de cooperación y una subida destacada del presupuesto municipal en esta área.

#### - **Los partidos políticos**

Los tres principales partidos políticos de Córdoba, Izquierda Unida, Partido Popular y Partido Socialista, muestran una especial inclinación hacia el tema de la participación ciudadana y la cooperación al desarrollo. Dicho interés puede ser consecuencia de un entorno civil muy movilizado y activo o de la propia creación de la Concejalía de Participación Ciudadana y Cooperación, por parte de Izquierda Unida. El ser uno de los municipios que más cooperación realizan, más de tres millones de euros en la legislatura analizada, es también un argumento que posibilita que sus programas y estructuras muestren una cierta atención hacia esta área.

Partido Popular y Partido Socialista, tienen a dos personas encargadas de esa área dentro del organigrama del partido en el ayuntamiento, aunque a nivel local y provincial subsiste la misma carencia que en las otras provincias. Sin

embargo, si es de destacar la existencia de un concejal que está más activo e interesado en esa área, Reginaldo Matala, por el PP, y Claudia Zafra, por el PSOE. Esto debemos entenderlo como una consecuencia lógica de la creación de la concejalía de cooperación. Al igual que ocurre en los otros municipios analizados la estructura sobre cooperación al desarrollo únicamente existe en IU. Aunque debemos destacar la existencia de un responsable provincial del PP en el área de Inmigración y que asume también, como ya hemos señalado, la cooperación al desarrollo, Reginaldo Matala (entrevista, 30 de noviembre de 2006, Córdoba, entrevista semi-estructurada). La especial predisposición hacia esta área influye en la configuración del cuadro de la organización provincial que tiene a responsables de participación ciudadana.

Al margen de la estructura, el análisis de los programas electorales se muestra muy interesante, aunque en esta ocasión no hemos podido acceder a la documentación de las elecciones de 1995 del PSOE ni de IU.

**Cuadro nº 23: Programas electorales del PP, PSOE e IU para las elecciones municipales 1995 – 1999 – 2003 de Córdoba**

Partido Político Año	PP	PSOE	IU
1995	Reconocimiento a las organizaciones gubernamentales no	*	*
1999	El apoyo a una política de solidaridad con el tercer mundo, Incremento de las partidas destinadas a programas de cooperación internacional a través de las ONGDs	Un compromiso con la Solidaridad y la Cooperación. El 0,7 %. Apoyar acción de cooperación y el comercio justo. Fortalecimiento del consejo municipal de cooperación La sensibilización y educación.	Una ciudad solidaria y cooperante Instrumentos técnicos-políticos: Creación de una concejalía de paz y solidaridad Sensibilización ciudadana Cultura y valores. Presión institucional Líneas de cooperación para el Desarrollo Formación e Investigación
2003	Impulsar políticas de solidaridad con el tercer	Mantenimiento del 0,7% Priorización de ciertos países.	Córdoba, ciudad solidaria Apoyo a las organizaciones cordobesas que

	<p>mundo, Incremento de las partidas destinadas a programas de cooperación internacional a través de las ONGDs, hasta el 0,7%.</p>	<p>Seguimiento y evaluación de los proyectos de desarrollo. Realizar un “Plan de cooperación directa”. Potenciar el Consejo Municipal de Cooperación. Elaboración de un programa municipal de apoyo al voluntariado; Potenciar la ayuda humanitaria. Sensibilización y educación para el desarrollo Mantener el apoyo al FAMSI</p>	<p>realicen acciones de cooperación internacional. Promoción de los hermanamientos Seguir avanzando en la utilización del 0,7% Fomento del Trabajo en Educación para la Paz y la Solidaridad Participación de la Concejalía de cooperación en el proceso de presupuestos participativos, Apoyo al FAMSI y al Consejo Local de cooperación.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

\* No hemos podido tener acceso a esa documentación

Fuente: Elaboración propia a partir de los programas municipales de PP, PSOE e IU (1995-2003)

De acuerdo con la tabla anterior debemos de realizar una serie de aclaraciones y destacar una serie de conceptos.

El Partido Popular presta también una especial atención a la participación, primer tema de su programa electoral de 1995. Dentro de la misma establece el reconocimiento a las organizaciones no gubernamentales existentes en el municipio y el apoyo al voluntariado social. Esa es la única referencia meramente colateral al tema de la cooperación internacional.

Sin embargo, en las elecciones de 1999, dentro del amplio documento para las elecciones, el punto 4: "Por una Córdoba de todos", el primer subapartado es para "participación". En el apartado de "participación" se establece que *"El apoyo a una política de solidaridad con el tercer mundo, se traducirá en el incremento de las partidas destinadas a programas de cooperación internacional a través de las ONGDs implicadas en este ámbito"*.

En 2003 en el amplísimo documento del programa electoral en su apartado 4: "Córdoba con mejor calidad de vida", específicamente se establece: *"Asimismo, desde el Partido Popular nos comprometemos a impulsar políticas de solidaridad con el tercer mundo, lo se traducirá en el incremento de las partidas destinadas a programas de cooperación internacional a través de las ONGDs implicadas en este ámbito, abriendo el número de colectivos beneficiados y con el objetivo de llegar al 0,7% del presupuesto municipal dedicado a estos fines"*.

A lo largo de los años se observa una evolución del papel asignado a la cooperación al desarrollo por parte del PP. Sin embargo, se trata de un interés muy minoritario y secundario, en el que se establecen objetivos muy generales, salvo la de alcanzar la cifra del 0,7%.

En IU el programa electoral de 1999 en el área de solidaridad se muestra muy completo. En el punto 8: "Una ciudad solidaria y cooperante", se trata extensamente esta temática en una serie de subapartados:

- Instrumentos técnicos-políticos: se determina la creación de una concejalía de paz y solidaridad; el fomento de un Fondo de cooperación

- autonómico (FAMSI); los hermanamientos; y el respeto de los acuerdos no nucleares.
- En materia de sensibilización ciudadana se apuesta por que la misma se realice a través de talleres, jornadas y cursos en colegios; potenciación de acciones en campañas internacionales...
  - En el apartado de cultura y valores, se estima conveniente la promoción del comercio justo, la publicidad de autores del países del Sur, el impulso de la participación de diversos colectivos en la práctica de la solidaridad, etc.
  - Se apuesta por la presión institucional, el fomento del debate ciudadano y dar a conocer la problemática existente en algunas zonas del planeta a través de la aprobación de mociones en los Plenos.
  - Las líneas de cooperación para el desarrollo prioritarias son la ayuda de emergencia, los proyectos de salud, educación y fortalecimiento civil e institucional, la creación de redes ciudadanas y la potenciación de Córdoba Solidaria, convenios con la AECI, los Fondos de Cooperación, etc.
  - Se determina el desarrollo de programas de formación e investigación, incluyendo un amplísimo catálogo de acciones, desde cursos de para técnicos, convocatorias de trabajos de investigación, participación del ayuntamiento en foros internacionales, actividades de divulgación, transparencia y en las subvenciones, etc.

En su programa para 2003, la formación de izquierdas, trata la solidaridad en su punto 13: "Córdoba, ciudad solidaria". En dicho documento incide en el desarrollo de actividades de cooperación internacional que tengan como principios la paz y los derechos humanos, y que favorezcan la concienciación y articulación de la ciudadanía. Específicamente proponen:

- Promoción de la cooperación internacional con ciudades y organizaciones.
- Seguir avanzando en la utilización del 0,7%



- Apoyo a las organizaciones cordobesas que realicen acciones de cooperación internacional.
- Promoción de los hermanamientos para el fortalecimiento institucional y organizativo.
- Establecimiento de criterios de comercio justo en las compras de organismos municipales.
- Promoción de artistas del Sur.
- Fomento del Trabajo en Educación para la Paz y la Solidaridad; actividades de concienciación ciudadana, apoyo al Foro social mundial “otro mundo es posible”.
- Participación de la Concejalía de cooperación en el proceso de presupuestos participativos,
- Defensa de una cultura de la paz y antimilitarista
- Apoyo al FAMSI y al Consejo Local de cooperación.

El programa de 2003 incide en muchos y variados temas de gran calado en la cooperación municipalista, pero se observa un menor estudio de los instrumentos y temas propuestos que en el año anterior.

El PSOE, en 1999, establece como necesaria las siguientes medidas en el ámbito de la cooperación:

- Destinar el 0,7 % del presupuesto.
- Apoyar acción de cooperación y el comercio justo.
- Fortalecimiento del consejo municipal de cooperación
- La sensibilización y educación.
- Convocatoria de encuentros, seminarios y certámenes de solidaridad.

En el programa de 2003, trata en un mismo apartado las actividades de “cooperación-desarrollo” y las de “voluntarios”. Respecto a las primeras se apuesta por:

- Mantenimiento del 0,7% del presupuesto

- Priorización de los países más cercanos del Magreb y con los que exista mayor vínculo histórico de América Latina.
- Seguimiento y evaluación de los proyectos de desarrollo.
- Realizar un “Plan de cooperación directa”.
- Hermanamiento con ciudades del Sur.
- Potenciar el Consejo Municipal de Cooperación.
- Elaboración de un programa municipal de apoyo al voluntariado; becas para jóvenes cooperante.
- Potenciar la ayuda humanitaria.
- Sensibilización y educación para el desarrollo
- Referente internacional en defensa DDHH
- Mantener el apoyo al FAMSÍ

Este segundo programa es más ambicioso que el primero, se tratan más elementos e instrumentos de la cooperación al desarrollo. Especialmente positivo es el interés por un “Plan de cooperación directa”, pues como analizaremos más tarde los hermanamientos y las otras actuaciones de Córdoba con sus homónimas del Sur se encuentran escasamente articuladas.

En general, se observa una peculiar inclinación hacia los temas de participación ciudadana y cooperación en todos los partidos de Córdoba. En este aspecto, el PSOE se muestra más activo que en otras ciudades, aunque IU sigue siendo el que trata el tema en mayor profundidad, con mayor claridad de objetivos, elementos e instrumentos de cooperación. Los enfoques y modos de abordar la cuestión son especialmente significativos.

Como ya hemos puesto de manifiesto en los capítulos anteriores, en Córdoba se vuelve a producir un solapamiento entre los miembros de los movimientos sociales e Izquierda Unida. El nivel de sintonía ideológica es claro, sirva como ejemplo, que miembros de Córdoba Solidaria han participado activamente en la elaboración de los programas de 1999 y 2003 de IU en Córdoba en la sección de Solidaridad y Cooperación. Además David Luque (concejal en el periodo 1999-2003) estuvo vinculado a diversos colectivos sociales, y en especial al

Consejo de la Juventud, posteriormente apoyó al movimiento 0,7 y al movimiento antimilitarismo y desde 1997 se implicó activamente en el movimiento 0,7 y en Córdoba Solidaria (entrevista David Luque, 30 de noviembre de 2006, Córdoba, entrevista semi-estructurada). Por su parte, el actual concejal, Juan Pérez, perteneció al movimiento vecinal; desde allí se unió al mundo de la cooperación siendo representante de la Asociación de Vecinos de Córdoba en Córdoba Solidaria. Y, posteriormente, participó en la Red Ciudadana por la Abolición de la Deuda Externa (RCADE) y en la Plataforma 0,7, siendo en esos años (2000-2001) coordinador de Córdoba Solidaria (entrevista Juan Pérez, 14 de junio de 2006, Córdoba, entrevista semi-estructurada).

#### - **La toma de decisiones y la ejecución de la política**

El nuevo clima existente a partir de 1999-2003 moviliza a diversas asociaciones que quieren colaborar con el consistorio y realizar acciones de supervisión de las políticas de cooperación. En esta nueva coyuntura, la revisión de las bases de las convocatorias se lleva a cabo en un clima de diálogo con el ayuntamiento, manteniendo reuniones informales con ONGDs y en el seno del Consejo Municipal de Cooperación. En este sentido, es de destacar las reuniones que a partir de 2001 y de manera anual permiten las relaciones entre las ONGDs de la ciudad y al gobierno municipal, para evaluar la marcha de las políticas de cooperación (entrevista David Luque, 30 de noviembre de 2006, Córdoba, entrevista semi-estructurada).

A pesar del buen ambiente creado con el nuevo equipo de gobierno, Córdoba Solidaria lidera a las distintas asociaciones para seguir en su línea de presión política. Podemos destacar, en este sentido, las concentraciones para exigir llegar al 0,7 del presupuesto destinado a cooperación o la reivindicación de participación en los presupuestos participativos<sup>251</sup>, todo ello con una marcada capacidad movilizadora de Córdoba Solidaria.

---

<sup>251</sup> La intervención en los presupuestos participativos se realiza a través de las juntas de distrito. A este respecto, podemos destacar que la mayoría de peticiones en la Delegación de cooperación se refieren a la cooperación al desarrollo y a las actuaciones de las ONGDs, en

A este respecto, Córdoba Solidaria se inscribe, finalmente en el registro de asociaciones el 6 de octubre de 2002 como “Coordinadora de colectivos sociales de Córdoba Solidaria” (C.C.S.C.S.), con el respaldo únicamente de 8 ONGDs debido a la premura por llegar a un acuerdo. Tal y como establecen sus Estatutos consta de una Junta Directiva, tres Comisiones de Trabajo (Educación y sensibilización; Plataformas e instituciones; Prensa y medios de comunicación) y la Asamblea de Socios.

Por último, y antes de la celebración de las elecciones de 2003 se firma un convenio de colaboración entre Córdoba Solidaria y el Ayuntamiento, en el que se reconoce a la coordinadora como interlocutor y el gobierno municipal se compromete a ayudarla financieramente en actividades y proyectos. Fruto de dicho acuerdo, Córdoba Solidaria contrató a dos personas a tiempo parcial para dinamizar e informar a las asociaciones del municipio.

Otros acuerdos y convenios firmados por el ayuntamiento con diversas entidades son:

- Instituto Social Agrario y Escuela Técnica Empresarial Agrícola (INSA-ETEA) para el periodo 2001-2004 y gracias al mismo dicha institución realiza la selección y baremación de los proyectos presentados por las ONGDs y la evaluación de los mismos.
- Universidad de Córdoba, Cátedra de cooperación UCO, firmado en el año 2000 y que incluirá a partir de 2001 actuaciones como el Programa Educación para la Paz y el Desarrollo y el apoyo a las II Jornadas de cooperación al desarrollo. En 2002, en el marco de dicho acuerdo se darán 2 becas para investigación sobre la paz y el desarrollo, se apoyará a las III Jornadas de cooperación. De este convenio también surgirá el

---

segundo lugar destacan las referencias a la educación al desarrollo y, por último, al deseo de incrementar la acción humanitaria y destinar mayor porcentaje del presupuesto al área de cooperación (Informe Técnico de la Delegación de Cooperación y Solidaridad, 2003).

Informe sobre el interés de la cooperación al desarrollo entre los alumnos y profesores de la universidad.

- Asociación Educativa Barbiana. Este convenio es muy destacado por varias razones. En primer lugar, se centra en acciones de sensibilización y educación al desarrollo, que como veremos en las siguientes líneas es un área prioritaria para el Ayuntamiento. En segundo lugar, implica a otras áreas del ayuntamiento, como la concejalía de educación. Y, por último, la entidad de las actuaciones llevadas a cabo en el marco del convenio son especialmente destacadas por el volumen de recursos financieros y humanos invertidos y el número de beneficiarios de dichas acciones. Por el interés que la capital cordobesa presta a la educación al desarrollo, este convenio y las acciones ejecutadas en el marco del mismo, serán objeto de más detalle en las siguientes líneas.
- Convenio con el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), que permite en 2000 y 2001 realizar aclaraciones sobre las bases de la convocatoria y acerca del concepto mismo de "Ayuda Humanitaria" que lleva finalmente a que se cambie el término y las convocatorias y proyectos sean de "Acción Humanitaria".

El fuerte movimiento asociativo de Córdoba parece ser una de las claves de la importancia tanto cuantitativa como cualitativa de la cooperación cordobesa. A este respecto y con la vista puesta en las elecciones de 2003 y de manera similar a lo ocurrido cuatro años antes, Córdoba Solidaria presenta el escrito "*Cinco puntos sobre políticas de Paz y Solidaridad*", en dicho documento se apuesta por alcanzar el 0,7 del presupuesto consolidado, aumentar el personal en la delegación y reforzar su estructura. Estas peticiones son asumidas por todas las formaciones políticas (DIARIO DE CÓRDOBA, 20 de mayo de 2003).

Por otra parte, ya se ha mencionado que uno de los elementos más destacados de la cooperación cordobesa es que, contrariamente a lo que sucede en otros municipios, ésta cuenta con un **organigrama** más o menos

desarrollado en el ámbito de la cooperación. Desde 1999 existe una concejalía de Cooperación y Solidaridad, que ha ido evolucionando en cuanto a su denominación y estructura orgánica. En el periodo 1999 – 2003, la concejalía de Cooperación y Solidaridad estaba creándose. El mayor problema fue precisamente la falta de recursos, especialmente humanos que repercutió en dicha acción pública, en este sentido sólo existía un técnico en esa área, que volvió a ser ocupado por Antonio Granadino, y el concejal, David Luque (además había un asistente visual del concejal). Desde entonces el número de personas adscritas ha ido aumentando de manera paulatina hasta la actualidad en la que la Delegación engloba a un total de 7 personas trabajando. En este sentido, la primera ampliación supuso un nuevo técnico para educación al desarrollo. Esa falta de suficiente personal intenta ser contrarestada con la firma de convenios de colaboración con diversas entidades e instituciones como con Instituto Social Agrario y Escuela Técnica Empresarial Agrícola (INSA-ETEA). En la actualidad, por tanto, el entramado de la cooperación se inserta dentro de la Concejalía de Participación Ciudadana y Cooperación, en la Dirección General de Igualdad y Cooperación y, específicamente, en el Departamento de Cooperación y cuenta con tres áreas o unidades, la de Cooperación, la de Sensibilización y la Unidad Administrativa, que surgen a partir de la legislatura 2003-2007. Este crecimiento de la estructura orgánica ha posibilitado el aumento de los recursos humanos, que cuentan con el jefe del departamento, Antonio Granadino (hasta septiembre de 2006, fecha de su jubilación), dos personas en la unidad de cooperación y dos administrativos y dos personas en el área de educación al desarrollo. Además gracias a un concierto con ETEA una persona trabaja para el ciclo del proyecto.

Junto a la concejalía, e inserto también en la estructura de esta área, debemos contar con la existencia del Consejo Municipal de Cooperación, con carácter meramente consultivo pero que se vislumbra como un modelo bastante acabado de permitir la participación ciudadana<sup>252</sup>.

---

<sup>252</sup> Como nos decía Juan Pérez, actual concejal en esta área: "... el Consejo es consultivo... pero ya nos cuidamos nosotros mucho de contar con su opinión" (entrevista Juan Pérez, 14 de junio de 2006, Córdoba, entrevista semi-estructurada).

Tras la problemática creada por el anterior Consejo municipal, el nuevo partido en el gobierno municipal decide realizar cambios en el mismo. El reconocimiento a Córdoba Solidaria y a expertos llegará con el nuevo Consejo que se constituirá el 7 de octubre de 1999. El consejo participará activamente en realizar aportaciones al Plan Municipal de carácter cuatrianual. Al margen, los debates realizados en el seno del consejo son cada vez más fecundos, sobre el presupuesto destinado a cooperación, cómo realizar la computación, aumentar las funciones y reuniones del mismo, etc. Finalmente el consejo se crea el 6 de junio de 2002, con una comisión permanente y diversas comisiones de trabajo, que con el paso del tiempo se convierten en permanentes. El Consejo de cooperación desde la reforma en 2002, tiene una Asamblea General, amplía su número de ONGDs que no sean de Córdoba. Finalmente el nuevo Consejo se constituye con todos los partidos políticos, expertos de los mismos (uno por cada partido) y 30 ONGDs.

En su estructura destacar que cuenta con una comisión permanente, compuesta por los partidos políticos, 8 representantes de las ONGDs, el presidente y los técnicos, que se reúne cada 45 días y controla la actuación municipal, realiza propuestas, impulso las acciones de cooperación. Además existen dos Comisiones de Trabajo de carácter permanente, la de cooperación al desarrollo y la de educación al desarrollo. Se establece, al mismo tiempo, la posibilidad de crear comisiones de carácter temporal, como la creada para la elaboración del Plan Municipal de Paz y Solidaridad 2004-2008 o para los Planes anuales, conformadas por 2 técnicos municipales y 7 ONGDs.

**Gráfico nº 28: Organigrama de la cooperación al desarrollo en el Ayuntamiento de Córdoba**



Fuente: Elaboración propia

En el desarrollo de la política de cooperación al desarrollo y en el proceso de impulso va a ser fundamental, como hemos reiterado, el interés demostrado por los dos máximos responsables del área de cooperación, por una parte el concejal, D. Luque, y por otra parte, el técnico, A. Granadino.

Desde esta perspectiva, existe desde 1999 un Plan Municipal cuatrianual de Paz y Solidaridad, más un plan más específico de actuaciones anuales. El Plan cuatrianual incluía un compromiso presupuestario y contaba con el apoyo de dos recursos humanos, un concejal y un técnico. Entre las líneas del plan estaba la necesidad que desde Presidencia se coordinase la colaboración de todos los departamentos del ayuntamiento pero era muy difícil y, tal y como se admite desde el propio ayuntamiento, no se ha avanzado nada en este sentido (entrevista Antonio Granadino, 14 de junio de 2006, Córdoba, entrevista semi-estructurada).

Dicho plan cuatrianual establecía 4 ámbitos de actuación, la ayuda al desarrollo, la ayuda humanitaria, la educación para el desarrollo y se



introduce, por primera vez, la acción institucional. Se aprobó el 13 de enero de 2000 y estuvo vigente para todo el periodo 2000-2003. Dentro de este periodo, como después incidiremos en ello, se le concedió una gran importancia al área de la sensibilización. El mayor problema fue la escasez de personal que intentó ser contrarestada con la firma de convenios de colaboración con diversas entidades e instituciones como con Instituto Social Agrario y Escuela Técnica Empresarial Agrícola (INSA-ETEA). Este acuerdo, con una validez de tres años (2001-2004), es particularmente importante porque en él se incluyen los siguientes aspectos:

- Colaborar en el estudio técnico y valoración de los proyectos presentados a las convocatorias de subvenciones a ONGDs, confeccionando un baremo y realizando un informe de carácter no vinculante.
- Seguimiento y evaluación de cuatro de los proyectos ejecutados con presupuesto municipal, elegidos por acuerdo entre ambas partes.
- Otras cláusulas incluían becas para alumnos del Master de Cooperación al Desarrollo y Gestión de ONGD de ETEA o ayudas para programas de cooperación con universidades centroamericanas.

Hasta la firma del convenio con ETEA, la comisión de selección de proyectos se realizaba por una Comisión Evaluadora formada por un técnico y 2 ONGDs de Córdoba Solidaria que no habían presentado proyectos para esa convocatoria.

En el 2000, se nombra una comisión del Consejo Municipal compuesta por expertos nombrados por los partidos políticos y 2 representantes de Córdoba Solidaria para la elaboración de un baremo para la selección de proyectos. Finalmente, dicha comisión quedó conformada por la experta propuesta por IU, M<sup>a</sup> Luz Ortega (profesora de ETEA), las ONGDs y a ellas se unió el técnico A. Granadino. Dicha comisión realizó dos trabajos, por una parte la realización del baremo y, por otra, estudiar la resolución para realizar la selección entre los proyectos seleccionados.

En resumen, este periodo va a suponer un impulso y espaldarazo definitivo a la política de cooperación al desarrollo en el ayuntamiento cordobés y que lo convertirán en un referente a nivel nacional. Uno de los aspectos más destacados será la creación de la Delegación Municipal de Cooperación y Solidaridad, dentro de la Concejalía de Participación Ciudadana y Cooperación. En este aspecto, un elemento especialmente llamativo es que los dos concejales de IU en el área de cooperación proceden del ámbito de la solidaridad, como ya se ha mencionado, habiendo participado activamente en movimientos sociales y de paz y solidaridad. El apoyo y la experiencia que poseen por su trayectoria anterior es fundamental, al igual que *“rodearse de gente que sepa, de ETEA, Mari Luz (Ortega)<sup>253</sup>... realizar jornadas de formación técnica... las reuniones eran de carácter informal (con las ONGDs)... después el Consejo de cooperación se reunía cada tres semanas...”* (entrevista David Luque, 30 de noviembre de 2006, Córdoba, entrevista semi-estructurada).

- **Presupuesto y prioridades**

Si nos centramos en el presupuesto, los datos suministrados por el área de Cooperación y Solidaridad del ayuntamiento son los siguientes:

---

<sup>253</sup> Profesora de ETEA, que fue experta en el Consejo Municipal de Cooperación a propuesta de Izquierda Unida.

**Tabla nº 59: Presupuesto de cooperación internacional del Ayuntamiento de Córdoba (1987-2005)**

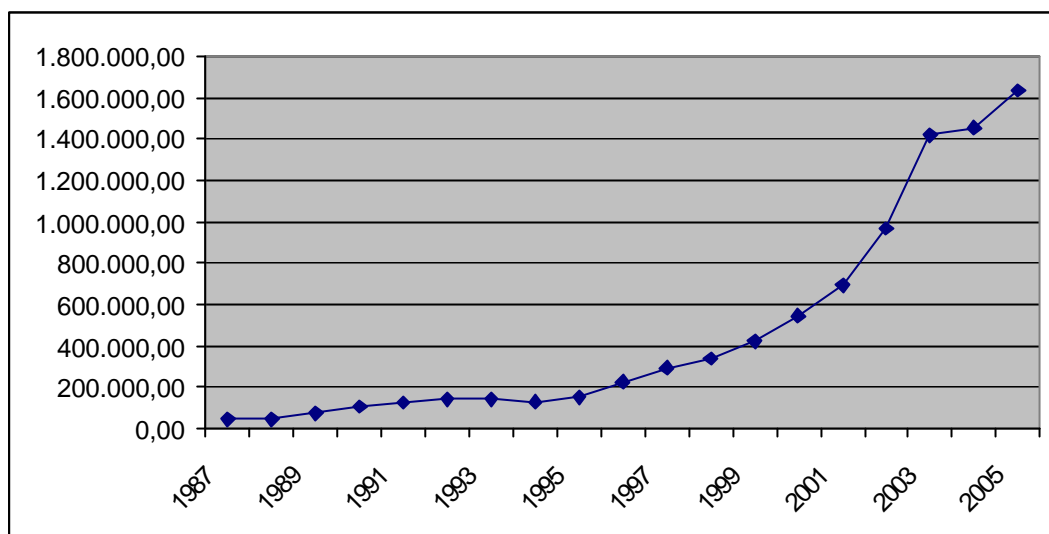
<b>Año</b>	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	<b>1998</b>
<b>COD</b>	44.454,6	43.696	70.474	103.388,6	122.693,6	138.206,6	138.206,6	126.633,5	151,075	225.442,7	292.248	336.567

<b>Año</b>	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>COD</b>	420.708,5	542.714	691.164	965.260	1.417.941,1	1.451.807	1.635.582,5

\*El capítulo I de gastos de personal está incluido en los gastos.

Fuente: Ayuntamiento de Córdoba

**Gráfico nº 29: Presupuesto de cooperación internacional del Ayuntamiento de Córdoba (1987-2005)**



Fuente: Ayuntamiento de Córdoba

Como puede apreciarse en la tabla y gráfico anteriores el verdadero impulso de la cooperación en el ámbito del presupuesto se produjo en el periodo objeto de estudio, es decir, 1999-2003. El porcentaje en esos años se elevó un 237%.

La información que tratamos a continuación se refiere únicamente a la cooperación indirecta realizada por el ayuntamiento de Córdoba. La misma representa casi el cien por cien del presupuesto en los primeros años analizados, sin embargo, en los últimos (2002 y 2003) las acciones de cooperación directa aumentaron, especialmente el apoyo al FAMSI. Estas cifras no han podido ser corroboradas por el gobierno local por lo que el análisis se referirá exclusivamente a la cooperación realizada a través de ONGDs.

El primer aspecto que debemos destacar es la gran cantidad de proyectos subvencionados cada año, alrededor de 50 proyectos.

**Tabla nº 60: Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Córdoba según modalidad (1999 – 2003)**

Líneas de Actuación	Nº de Proyectos	Aportación Municipal (euros)	% de Ayuda en euros	Media en proyectos
Cooperación al desarrollo	77	1.847.060,58	49%	23.987,8
Acción Humanitaria	42	273.309,9	18%	6.507,4
Educación al desarrollo	115	1.208.074,9	33%	6.753,4
Total	234	3.328.445,4	100	--

\*Los proyectos plurianuales se han computado como proyectos distintos en cada uno de los años y los recursos se han dividido en partes iguales para cada uno de los años.

Fuente: Ayuntamiento de Córdoba

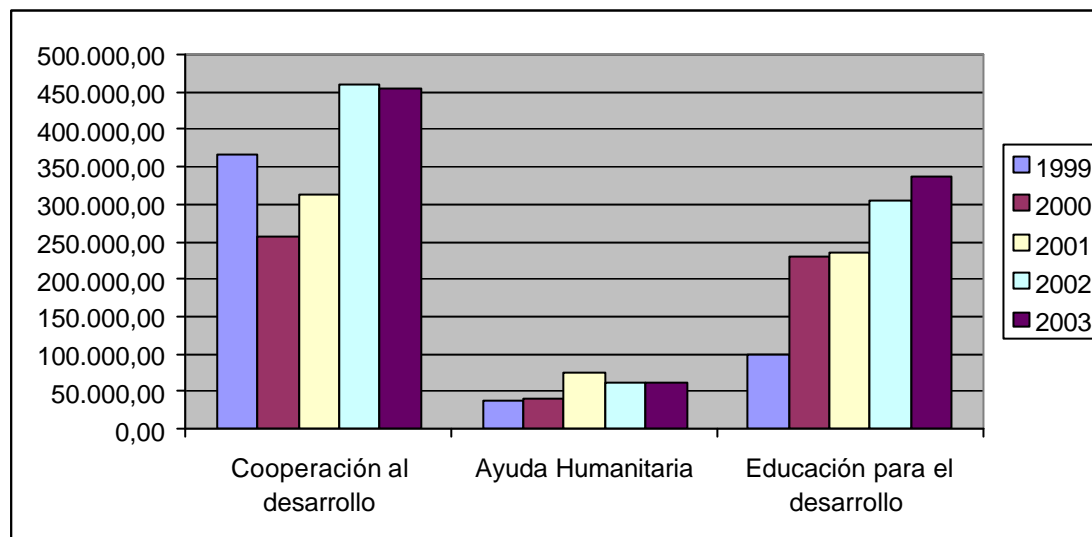
En principio la idea es que la ayuda humanitaria sea la cantidad minoritaria, alrededor del 10%, la cooperación sobre el 60% y el resto sea educación al desarrollo (entrevista A. Granadino, XXX, Córdoba, entrevista semi-estructurada). En este sentido, la realidad coincide bastante con esta aproximación teórica. La cantidad más elevada se destina a proyectos y acciones de cooperación al desarrollo, el 49% del dinero. Pero lo más destacado es la gran cantidad de recursos invertidos en educación al desarrollo, el 33%. Esta cifra supone un espaldarazo definitivo a esta modalidad de cooperación y nos muestra una apuesta decidida por una cooperación cualitativamente diferente. En cuanto a la media por proyecto, el mismo, en cooperación al desarrollo supera ampliamente en recursos a la educación para el desarrollo y la acción humanitaria.

**Tabla nº 61: Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados anualmente por el Ayuntamiento de Córdoba según modalidad (1999 – 2003)**

	1999		2000		2001		2002		2003		Total	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
Cooperación al desarrollo	13	364.806,81	10	257.202,35	18	313.361,79	18	458.756,19	18	452.933,44	77	1.847.060,58
Ayuda Humanitaria	6	37.888,97	6	39.833,38	12	74.649,45	10	61.472,95	8	62.631,75	42	273.309,9
Educación para el desarrollo y Sensibilización	11	100.224,63	17	231.149	27	236.069,31	30	303.849,36	30	336.782,52	115	1.208.074,9
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>502.920,4</b>	<b>33</b>	<b>528.184,73</b>	<b>57</b>	<b>618.080,55</b>	<b>58</b>	<b>828.249,5</b>	<b>56</b>	<b>850.761,7</b>	<b>234</b>	<b>3.328.445,4</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Córdoba

**Gráficos nº 30: Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados anualmente por el Ayuntamiento de Córdoba según modalidad (1999 – 2003)**



Fuente: Ayuntamiento de Córdoba

La cooperación al desarrollo y la sensibilización y educación al desarrollo son los instrumentos preferidos. La ayuda humanitaria es el instrumento más estable con escasas fluctuaciones. Únicamente el año 2001 hay más proyectos y recursos invertidos, y ello por los terremotos de la India y El Salvador (que reciben un proyecto cada uno) y el Magreb al que se dedican 4 proyectos; uno para la repatriación del cadáver de un menor marroquí muerto en España y los tres restantes como seguridad alimentaria con el Sahara.

El año 2000 es el año en el que las acciones de cooperación y de educación para el desarrollo reciben recursos casi idénticos. Este año en materia de sensibilización se celebran las III Jornadas de Cooperación y Desarrollo o un ciclo de cine. Es el año de los grandes convenios de colaboración, de carácter plurianual con la Facultad de Ciencias de la Educación de la UCO, Cátedra de Cooperación de la UCO, Consejo de la Juventud, Córdoba Solidaria y Asociación Educativa Barbiana. Especialmente importante es este último que recibe para el periodo 2000-2004 más de 264.000 euros.

Los proyectos mas elevados son los de cooperación y los últimos los de acción humanitaria.

Las instituciones más beneficiadas con los proyectos de cooperación, ayuda humanitaria y educación al desarrollo son el Ayuntamiento de Córdoba, ASPA, CIC-Batá, MZC, MAIZCA, Manos Unidas, Paz y Desarrollo, UNICEF, FAMSI, ECO JUSTO IDEAS, ACANSA, Intermón-OXFAM. Las 10 entidades que más dinero reciben, obtienen más del 70% de las ayudas, lo cual indica un grado de concentración elevado, y debe entenderse de manera positiva.

A pesar de ser el instrumento más estable, lo cierto es que la ayuda humanitaria sufrió vaivenes según las catástrofes y su eco en los medios de comunicación. En este sentido, se dieron muchas discusiones acerca de qué se entiende por AH, y en 2001 se adoptan los criterios de la UE, aceptando el concepto de Acción Humanitaria. Mucha se dirige al Sahara. En los proyectos se ha computado el convenio suscrito con el Instituto de Estudios sobre



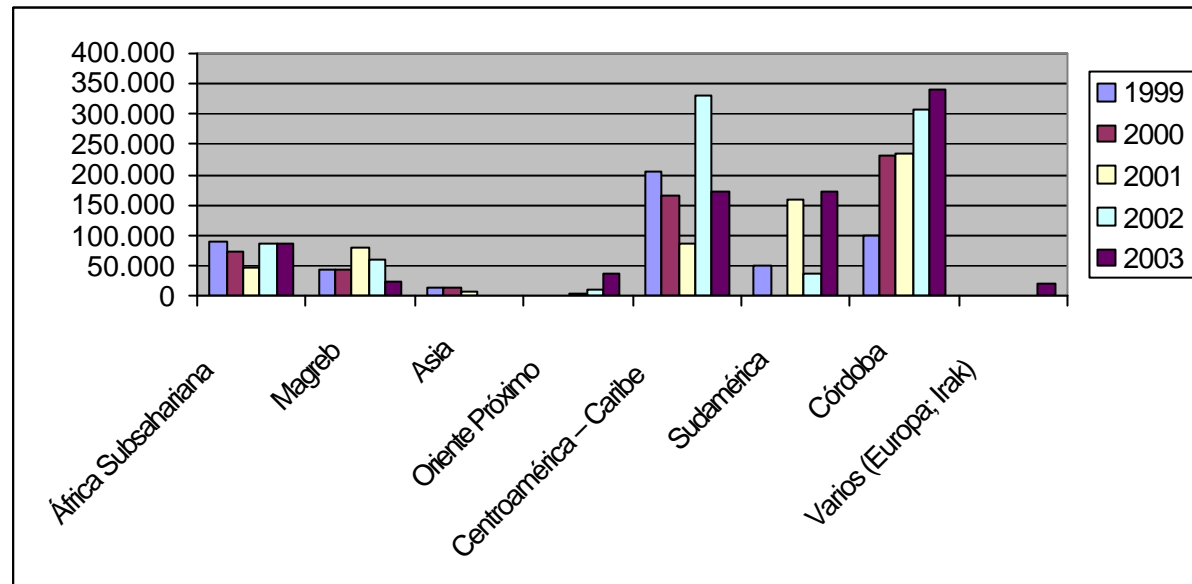
Conflictos y Acción Humanitaria para los años 2002 y 2003 por un valor total de 3.173 euros.

**Tabla nº 62: Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Córdoba según área geográfica (1999 – 2003)**

ÁREAS GEOGRÁFICAS	1999		2000		2001		2002		2003		Total	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
África Subsahariana	4	89.414	3	73.081,8	4	46.105,22	2	85.208,03	3	84.741,15	16	378.550
Magreb	5	43.074,6	4	42.825,7	9	78.388,9	6	59.779,9	4	25.080,15	28	249.148,2
Asia	1	15.782	1	15.781,5	2	7.154,44					5	38.717
Oriente Próximo					1	6.000	2	12.000	2	35.973,8	5	53.974
Centroamérica – Caribe	7	204.872,24	8	165.346,77	6	86.582,3	12	329.508,07	7	172.446,35	39	958.755
Sudamérica	2	49.553,44			8	157.779,40	5	36.563	7	173.144	22	417.039,8
Córdoba	11	100.224,63	17	231.149	27	236.069,31	31	305.436,03	31	338.368,52	117	1.211.247,5
Varios (Europa; Irak)									2	21.010	2	21.020
	30	502.921	33	528.185	57	618.079,6	58	828.495,03	56	850.763,35	234	3.328.454,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Córdoba

**Gráfico nº 31: Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Córdoba según área geográfica (1999 – 2003)**



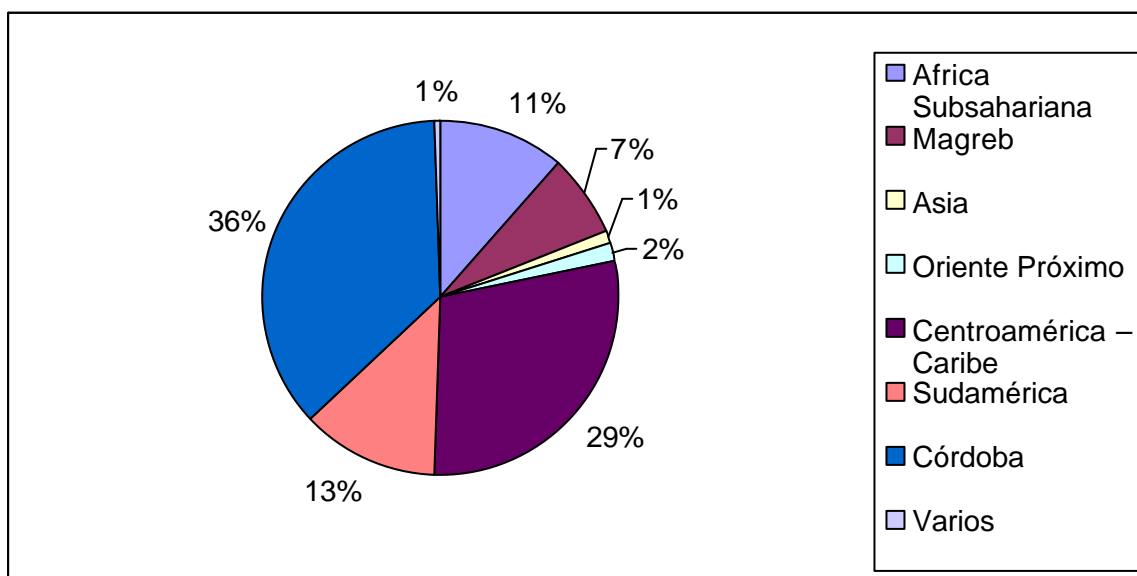
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Córdoba

**Tabla nº 63: Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Córdoba según área geográfica en su cómputo total (1999 – 2003)**

Áreas Geográficas	N	€	%
África Subsahariana	16	378.550	11%
Magreb	28	249.148,2	7%
Asia	5	38.717	1%
Oriente Próximo	5	53.974	2%
Centroamérica – Caribe	39	958.755	29%
Sudamérica	22	417.039,8	13%
Córdoba	117	1.211.247,5	36%
Varios	2	21.020	1%
<b>Total</b>	<b>234</b>	<b>3.328.456</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Córdoba

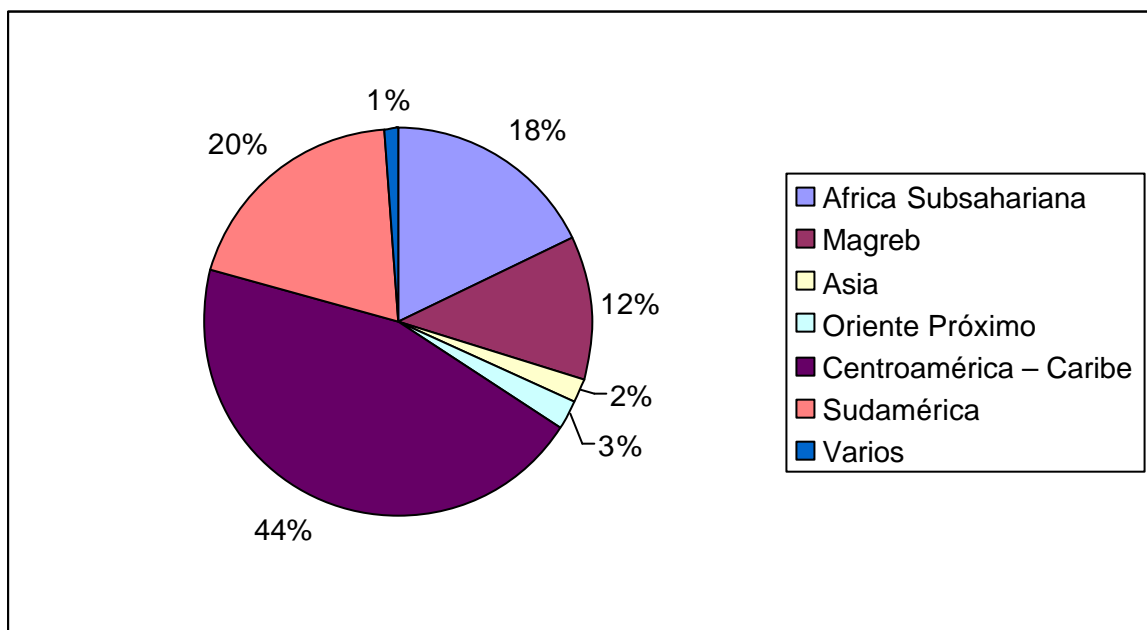
**Gráfico nº 32: Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Córdoba según área geográfica en su cómputo total (1999 – 2003)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Córdoba

Debido a la gran importancia de Córdoba en el total de los recursos, hemos considerado que sería oportuno observar cuáles son los países del Sur prioritarios de la ayuda, sin computar la AOD dirigida a educación al desarrollo en España. Los resultados son los siguientes:

**Gráfico nº 33: Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Córdoba según área geográfica sin computar las inversiones destinadas a Córdoba (1999 – 2003)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Córdoba

Como puede observarse, la zona prioritaria es Centroamérica y el Caribe, que recibe casi el 45% de los recursos. La segunda área importante, recibe apenas la mitad de los fondos y es Sudamérica, aunque muy cerca se encuentra África Subsahariana. Magreb es la última zona en importancia con el 12% de los recursos, destinados sobre todo a la población saharai, por lo que África recibe el 30% de la ayuda. Los otros países receptores son simbólicos, destacando Palestina en Oriente Próximo. Por lo tanto, se observa un papel destacado de los PMA. Algo que también establecen las bases de convocatorias a ONGDs, en las que se muestra partidario de destinar sus fondos a los PMA.

Los gráficos sobre número de proyectos y recursos invertidos son muy similares. Córdoba es el principal destino de la AOD gestionada y ello por la ingente cantidad de recursos financieros destinados a educación y sensibilización para el desarrollo. Al margen de las cifras de Córdoba, le siguen Centroamérica y Caribe, con alrededor del 25% de los proyectos y recursos, y Sudamérica con el 12%. En menor medida, se prioriza, África Subsahariana, con el 10% y Magreb, con el 8%.

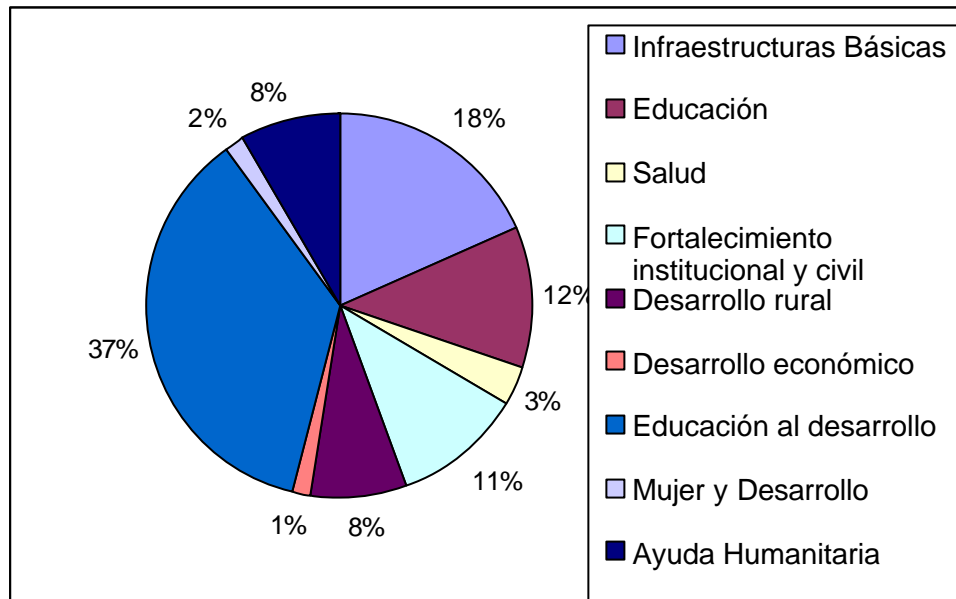
**Tabla nº 64: Recursos invertidos y número de proyectos seleccionados por el Ayuntamiento de Córdoba según sectores (1999 – 2003)**

Sectores	Nº Proyectos	Aportación Municipal	%
Infraestructuras Básicas	19	613.003	
Educación	14	396.099,12	
Salud	6	110.975,16	
Fortalecimiento institucional y sociedad civil*	21	361114,81	
Desarrollo rural	7	264.616,63	
Desarrollo económico	5	45.368,74	
Educación al desarrollo	115	1.208.074,9	
Mujer y Desarrollo	5	55.913,57	
Acción Humanitaria	42	273.309,9	
<b>Total</b>	<b>234</b>	<b>3.328.476</b>	

\*Incluye Derechos Humanos

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Córdoba

**Gráfico nº 34: Recursos invertidos por el Ayuntamiento de Córdoba según sectores (1999 – 2003)**

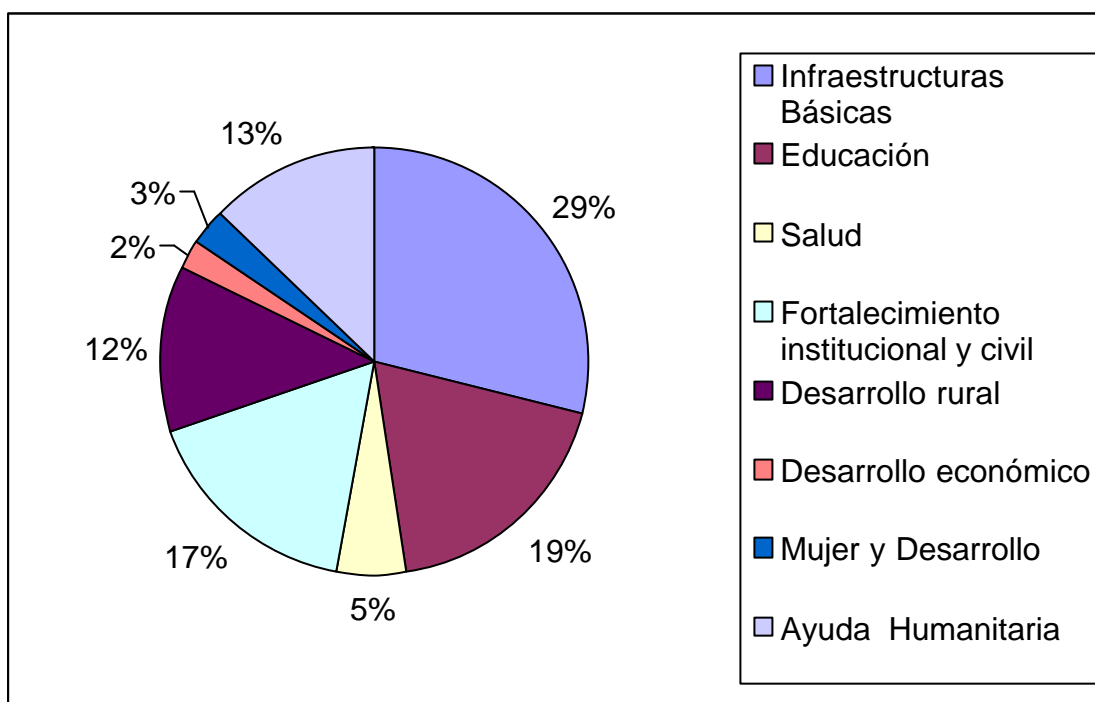


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Córdoba

Nuevamente debemos destacar la inversión en educación al desarrollo, que se lleva casi el 40% de los recursos invertidos. Posteriormente, las infraestructuras básicas, con el 18% y la educación, con el 12%, y el fortalecimiento institucional con el 11%. La acción humanitaria gestiona el 8% de los recursos.

Sin computar la educación al desarrollo, que debido a su importante presencia puede desvirtuar los datos, las cifras sobre sectores prioritarios es la siguiente:

**Gráfico nº 35: Recursos invertidos por el Ayuntamiento de Córdoba según sectores sin computar las inversiones en Educación al Desarrollo (1999 – 2003)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Córdoba

Las infraestructuras básicas, la educación y el fortalecimiento institucional son los sectores claves. Especialmente positivo es el porcentaje destinado a fortalecimiento de la sociedad civil y de las estructuras de los países del Sur.

Al margen de estos sectores, y como se ha apreciado de manera reiterado a lo largo de estas líneas, la línea prioritaria es la sensibilización y educación al desarrollo. Aunque desde el ayuntamiento se establece que lo ideal es que se establezca alrededor del 30% de la AOD, lo cierto es que supera este umbral. Su importancia cuantitativa y cualitativa es muy destacada. Por esa razón, queremos centrar brevemente nuestra atención en este sector de intervención en las siguientes líneas.

La educación al desarrollo, tiene convocatoria propia de subvenciones a ONGDs desde 1999. Dentro de esta modalidad, tal y como se va a destacar se



desarrollan las dos modalidades: directa o a través de ONGDs (convocatoria propia).

Dentro de la educación al desarrollo, las actividades más destacadas giran alrededor del proyecto “La solidaridad, tarea de todos y todas”, que recibe 300.000 euros en el periodo 1999-2003, y entorno a la Asociación Educativa Barbiana, principal impulsora de la misma que tiene un convenio, al margen del proyecto, con un valor de 211.500 euros para el mencionado periodo.

Los orígenes de Barbiana se remontan a 1992 y se encuentran ligados a la JOC (Juventud Obrera Cristiana). Su trabajo actual está vinculado a la educación al desarrollo principalmente a través de centros de enseñanza secundaria de la ciudad, en horario lectivo y no lectivo, dentro del Programa “Solidaridad, tarea de todos y todas”, y en la universidad, aunque en sus inicios se vincularon a los barrios periféricos de Córdoba, con temas como la Paz, los Derechos Humanos y la Solidaridad. A partir de finales de los noventa, esta actividad se empieza a llevar a los centros educativos y desde la llegada al gobierno municipal de IU, se respalda económicamente ese trabajo (entrevista David Luque, 30 de noviembre de 2006, Córdoba, entrevista semi-estructurada).

Por su parte, el programa “Solidaridad tarea de todos y todas”, impulsado inicialmente por el Consejo de la Juventud, supone la conjunción de una serie de instituciones con el fin de la promoción de la educación para el desarrollo: la asociación educativa Barbiana, el Ayuntamiento de Córdoba; el Consejo de la Juventud, Córdoba Solidaria y la Concejalía de Educación del Ayuntamiento. Sus objetivos, tal y como recoge los diversos convenios firmados entre el consistorio y la asociación, son la realización de actividades de educación para la paz y el desarrollo en diversos institutos de enseñanza secundaria, la coordinación de las Jornadas por la Paz, la realización de tertulias en asociaciones de vecinos y otros colectivos ciudadanos o la realización de campamentos de verano con la misma temática. El seguimiento y evaluación

del mencionado convenio ser realizó por los alumnos del “Master de cooperación” de ETEA.

En un primer inicio, en el año 1999-2000 el programa “Solidaridad, tarea de todos y todas” lo gestionan 3 organizaciones: Asociación Pro-Inmigrantes de Córdoba, Asociación de Promotoras de la Igualdad de la Mujer y el Centro de Iniciativas para la Cooperación CIC Batá. A partir del 2000, Barbiana se incorpora al programa. En la actualidad, el programa llega aproximadamente a 3500/4000 alumnos y a un total de 24 centros (Entrevista A. Granadino, 14 de junio de 2006, Córdoba, entrevista semi-estructurada).

Poco a poco se va ampliando el trabajo de Barbiana, que comienza su colaboración en el ámbito universitario, en la Facultad de ciencias de la Educación, en la Escuela Técnica de Empresariales de Andalucía (ETEA) y en relación con la cátedra de cooperación de la UCO.

Otras acciones de educación al desarrollo recogidas en la recopilación realizada por el ayuntamiento son 2 becas de investigación, becas de postgrado, apoyo a distintos masters, creación de un fondo de material educativo, apoyo a la Feria y al Festival de la Solidaridad, dedicación de un programa municipal de carácter semanal para la solidaridad, la publicación de folletos informativos y de siete libros editados o coeditados por el ayuntamiento en el periodo 2001-2002, una acción que parece que están en auge.

Por su parte, las acciones de cooperación directa, no han sido objeto de un tratamiento pormenorizado desde la perspectiva de la cooperación al desarrollo, y no se han traducido en proyectos de desarrollo. En primer lugar, no se observa una relación entre las áreas de cooperación, dedicada a cooperación indirecta, y el área de Presidencia, responsable de la cooperación directa, y ello a pesar de tener importantes relaciones como ser miembro fundador del FAMSI.

Además la cooperación directa ha sido particularmente importante con la RASD y FEDISSAH. La cooperación es muy poca y se computa en varios apartados. Aunque son consciente de que “En la cooperación directa se debería de fomentar el fortalecimiento de la sociedad civil y el fortalecimiento institucional. Sin embargo eso no se ha dado a día de hoy y con Smara se ha dado sobre todo, acción humanitaria” (entrevista A. Granadino, 14 de junio de 2006, Córdoba, entrevista semi-estructurada).

Como admite David Luque: “...con los hermanamientos: que se hace nada; tenemos un listado de hermanamientos pero nada... pero lo positivo es que puedes implicar a otros sectores que no son ONGDs. Por ejemplo, Fez, colaboración a través de CCOO. Hubo algo, también con la Habana vieja (asociación de minusválidos, colegio de alfarería –taller formativo-), eso es un logro, y también a través del FAMSÍ (PHDL)” (entrevista David Luque, 30 de noviembre de 2006, Córdoba, entrevista semi-estructurada).

Se tiene constancia de los siguientes hermanamientos:

- Fez (Marruecos), en el que constan las fechas de 1982, 1989 y 2000.
- República Árabe Saharaui (RASD), a partir de 1987, gracias a la colaboración de la ONGD “ASPA”, cuyo representante era Antonio Zurita. En 1988 se financian varios proyectos de desarrollo y sensibilización.
- San Carlos en Río San Juan (Nicaragua), constando la fecha de 1990.
- Damasco (Siria) desde 2002.
- La Habana (Cuba). En el año 2000 surgió a raíz del viaje del 2º teniente de alcalde en 1999 al 7º encuentro de cooperación intermunicipalista. Hoy toda la cooperación con Cuba se desarrolla a través del FAMSÍ.

Sin fecha establecida, se tiene constancia de relaciones con:

- Córdoba (Argentina) –sin fecha-.
- Kairouam (Egipto)

- Córdoba de Veracruz (Méjico)
- Bujara (Uzbekistán)
- Lahore (Pakistán)

Existen además cartas de intenciones y protocolos con los municipios de:

- Jauja (Perú)
- Juigalpa (Chontales – Nicaragua)
- Yan-Tai (China)
- Blagoevgrad (Bulgaria)
- Nazareth (Palestina)
- Meknes (Marruecos)
- Xian (China)
- Belén (Palestina)
- Córdova (Filipinas)
- Cochabamba (Bolivia)

El hermanamiento más activo fue con la RASD, con la ciudad de Smara, por la implicación de la sociedad civil cordobesa pero no tomó cuerpo.

A este respecto, Juan Pérez nos decía que *“estamos interesados, muy interesados en fortalecer esa cooperación directa, por eso este año al aprobar el Plan de Paz y Solidaridad paralelamente se aprobó un documento que hablaba de la cooperación directa del ayuntamiento de Córdoba”* (entrevista Juan Pérez, 14 de junio de 2006, Córdoba, entrevista semi-estructurada). Aunque se escapa de nuestra delimitación espacial, creemos que es necesario hacer mención al Documento que se aprobó el 3 de junio de 2004 en el Pleno del Ayuntamiento sobre “La cooperación directa en el Ayuntamiento de Córdoba” presentado por la Delegación de Participación Ciudadana y Cooperación. Entre sus rasgos más sobresalientes del mismo destacan que entre los objetivos de dicho documento están la suscripción de la cooperación directa municipal al plan de objetivos generales y específicos descritos en el Plan de Paz y Solidaridad, siendo los ámbitos geográficos los países más

empobrecidos “independientemente de su ubicación... aunque se debe contemplar, con carácter orientativo, los países donde cooperan los agentes sociales de la ciudad”. En el área sectorial se establece que “el espacio que ocupe el Ayuntamiento en el campo de la cooperación, no tiene por qué ser el mismo que el de un agente social: debe haber una coordinación del trabajo realizado por ambas partes...”. Además se incide en el seguimiento por parte del Consejo Municipal de Cooperación y Solidaridad Internacional, en un plan de difusión a la ciudadanía o la vinculación de las áreas prioritarias de cooperación directa con las de convocatorias de subvenciones de ONGDs, en un claro gesto de coordinación interna y coherencia de políticas, que evite la excesiva dispersión. Por ello, se prevé la creación de mesas sectoriales que coordinarán las actuaciones por zonas de intervención.

Dentro de la cooperación directa, debemos destacar que el Ayuntamiento de Córdoba es miembro fundador del FAMSI, con fecha 4 de noviembre de 1999. Forma parte de la Junta Directiva del Fondo y ocupa una Vicepresidencia, encargada de Sensibilización y Educación para el Desarrollo.

En este sentido, desde el consistorio, sus máximos responsables municipales en esta área no son, de todos modos, demasiados proclives a esta institución, pues *“es una herramienta interesante, que habría que reforzarla pero es una herramienta que no ha conseguido de una manera general implicar a un amplio abanico de ayuntamientos, y que sean ayuntamientos de distinto color político... la participación es muy monocolor, sobre todo, en la gente que activamente participa. La mayoría son del partido socialista, algunos de IU también están pero no son tan activos. Hay pocos del PP, casos testimoniales, tampoco hay muchos de IU. Herramientas que están monopolizadas por el PSOE. Tiene un cierto sesgo hacia Córdoba”* (entrevista Juan Pérez, 14 de junio de 2006, Córdoba, entrevista semi-estructurada). Por su parte, David Luque considera que hay *“pros y contras de pertenecer al FAMSI. El FAMSI se asumió; Hay un equilibrio de partidos políticos, de ciudades grandes y pequeñas, diputaciones y municipios... eso es positivo, comunicar, articular proyectos, intercambios, etc. Pero la dinámica partidista, institucional hace que*

*sea difícil, al final las instituciones tiran mucho para su lado, y la toma de decisiones se hace separada de la ciudadanía”* (entrevista David Luque, 30 de noviembre de 2006, Córdoba, entrevista semi-estructurada).

Por otra parte, y al margen de la dedicación de recursos financieros a la cooperación al desarrollo podemos encontrar diversas acciones, calificadas de acción institucional que permiten realizar actividades de cooperación sin la dedicación de fondos. Estas actividades, escasas en otros municipios, han sido ampliamente extendida por el ayuntamiento y ha consistido en dar información al ciudadano, presencia en foros, coordinación con otros municipios, hermanamientos y declaraciones institucionales.

El ayuntamiento de Córdoba forma parte de FEDISSAH que es la Federación Estatal de Instituciones Solidarias con el Sahara, creada en enero de 1998, y que engloba a las entidades locales españolas que realizan acciones de solidaridad con el pueblo saharauí. Desde 1999 vuelve a integrar la Junta Directiva de esta Federación.

También es miembro del Foro Autoridades Locales por la Inclusión Social fue convocado simultáneamente con el I Foro Social Mundial celebrado en enero de 2000 en la ciudad brasileña de Porto alegre. Las celebraciones europeas del FAL, con una presencia que ronda los 1000 Alcaldes y Concejales, coinciden con las ediciones europeas del Foro Social. Es un lugar de encuentro y debate para la creación de redes sociales por la Paz, la democracia participativa y la inclusión social. El Ayuntamiento de Córdoba ha participado muy activamente, tanto en los distintos Foros Mundiales de Autoridades Locales - con presencia de varios Concejales en algunos de los Seminarios especializados celebrados dentro de ellos. Forma parte del Secretariado del Foro. Participación Foro Autoridades Locales por la Inclusión Social 2001, 2002, 2003.

Las Redes URB-AL, programa financiado por la Comisión Europea, que promueve el intercambio y la cooperación entre municipios de América Latina y Europa, para abordar los problemas urbanos a través de la constitución de

diferentes redes temáticas, es otra de las instituciones a las que pertenece. El Ayuntamiento de Córdoba participa activamente, en la actualidad, en dos redes:

- Red nº 9: "Presupuestos participativos y Finanzas Locales", integrada por más de 100 ciudades y coordinada por Porto Alegre. Córdoba albergará el Seminario Europeo de esta Red en la primavera de 2005, y ha presentado su candidatura para el desarrollo de un proyecto común: "Participando en la gobernabilidad local: impacto de los presupuestos participativos en la Administración Pública Local"
- Red nº 10: "Inclusión social". Esta red, también integrada por más de 100 ciudades e instituciones, tiene como objetivo la promoción de la inclusión social en los contextos urbanos, y está coordinada por el Ayuntamiento de Sao Paulo.

Por último, pertenece, también, aunque ya en fechas más recientes a la Red de las Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) (mayo de 2004).

Igualmente son destacadas las Declaraciones de Intenciones aprobadas en el pleno del ayuntamiento:

- Moción de apoyo para el establecimiento del Día contra la Esclavitud Infantil. Por unanimidad. 8 de noviembre de 2001.
- Moción de apoyo para la creación e imposición de la Tasa Tobin. Presentada por IU, apoyada por el PSOE y que contó con el voto en contra del PP. 8 de noviembre de 2001.
- Resolución a favor de la inclusión social y Declaración del II Foro de Autoridades Locales. 3 de abril de 2003. Votado por voto de calidad de la Alcaldesa.
- Moción de apoyo y solidaridad con la ciudad de Belén. 5 de diciembre de 2002. Por unanimidad

- **La evaluación realizada por el ayuntamiento.**

Por último, las evaluaciones que se han realizado en el ayuntamiento de Córdoba son *expost* y la forma de evaluación ha sido principalmente a través del apoyo técnico de ETEA. En el año 2000 una alumna del Master de cooperación de esta entidad realizó la evaluación y posteriormente, desde 2001, y tal y como se ha mencionado anteriormente, ETEA evalúa cuatro proyectos, seleccionados de acuerdo con el gobierno municipal. La evaluación se realizó siguiendo una metodología propia, basada en el Enfoque del Marco Lógico y en el que se miden los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, viabilidad e impacto. Esta evaluación se difundió a través del libro “Desarrollando la cooperación” (2001).

Además de las acciones de evaluación *expost*, de las memorias de seguimiento a las que obligan las bases de convocatorias y al control económico, también se editan folletos que recogen las acciones del ayuntamiento en esta materia, se realizan programas en la radio y televisión locales para explicar a la ciudadanía qué se hace con su dinero.

Por último, también a través del FAMSI se evalúan sobre el terreno algunos proyectos.

En resumen podemos decir, tomando las palabras del actual concejal de Participación ciudadana y cooperación que *“El periodo 1999-2003 ha sido el periodo decisivo en la cooperación del ayuntamiento de Córdoba, se constituyó por primera vez una concejalía exclusiva de cooperación, con una persona muy sensible a los temas de cooperación, un cambio tanto cuantitativo (al final de la legislatura se llegó al 0,7 del presupuesto municipal) como cualitativo, se constituyen los primeros planes de paz y solidaridad, el consejo de cooperación, la verdadera consolidación, con un despegue, con una inflexión muy importante...”* (entrevista Juan Pérez, 14 de junio de 2006, Córdoba, entrevista semi-estructurada).



El ayuntamiento de Córdoba se ha mostrado especialmente activo en estos últimos años en la cooperación al desarrollo aunque todo ello es consecuencia de una ciudadanía muy implicada y activa, cuestión que siempre ha propiciado que la ciudad esté presente en diversos foros y encuentros sobre Paz y Solidaridad. La presión de la sociedad civil y el interés personal de una serie de responsables políticos y técnicos ha motivado un encuentro del que ha salido beneficiada una política pública a la que se ha impulsado desde nuevas perspectivas. Córdoba ha ampliado la gama de instrumentos, ha propiciado planificaciones a largo plazo, proyectos plurianuales, convenios con diversas instituciones, creando un área más o menos desarrollada (especialmente a partir de 2003) y un presupuesto consolidado, estable y en progresión. Sin embargo, se muestra necesaria una mayor coordinación con la cooperación directa. En esta línea debemos destacar las nuevas acciones y la elaboración de documentos de reflexión como el de 2004 sobre este asunto.

El tema de la participación ciudadana es especialmente destacado en esta ciudad, que asume los presupuestos participativos y que cuenta con un plantel de consejos consultivos. El Consejo Municipal de cooperación, tras las reformas realizadas, parece ser adecuado a las preferencias de todas las instituciones implicadas.

---

## **CAPITULO 7**

### **Conclusiones**

---

*“Incluso en las más altas y escarpadas montañas,  
existe un sendero que conduce a la cima”*  
Proverbio afgano



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. Las conclusiones serán presentadas siguiendo el mismo esquema que esta investigación. Se partirá de cuestiones más generales para acabar con los estudios de caso. 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 de la tesis que se presenta.

La cooperación descentralizada surgió y se configuró como un vehículo idóneo para el ejercicio de la cooperación solidaria, puesto que ésta puede moverse con más libertad que la de sus respectivos gobiernos. Aunque esta afirmación debe matizarse, al menos, en cuanto a los gobiernos autonómicos. Además está en condiciones de operar atendiendo a la pequeña escala de su propio tejido económico, proponiendo alternativas y soluciones con un nivel de concreción muy elevado.

Las comunidades autónomas y los entes locales son autónomos en la política que cada uno de ellos desarrolla. Los objetivos, prioridades y principios son fijados por cada ente. Partiendo de esta realidad, las entidades subestatales pueden hacer una cooperación realmente diferente, horizontal, basada en la superación de la pobreza y destinada a la cobertura de las necesidades sociales básicas.

En este sentido, como se ha reiterado a lo largo de las páginas de esta investigación, los organismos descentralizados poseen indudables ventajas comparativas frente a los otros posibles actores de la cooperación internacional, como ser los mejores conocedores del ámbito municipal/regional y la labor que en este espacio se debe prestar al ciudadano, lo que permite que el mismo participe de manera más activa en la configuración, transparencia y control de esta política pública. A este respecto, debemos destacar el intercambio de experiencias administrativas y políticas para una mejora en la gestión de los servicios y acciones de determinados servicios típicamente locales. Así, 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 situación privilegiada que ocupan para afrontar la cooperación solidaria se debe a la naturaleza de sus funciones, al dinamismo de lo local como lugar de encuentro de iniciativas y participación ciudadana y al mayor ámbito de autonomía. Allí donde los gobiernos no pueden llegar, sí pueden los entes subestatales, sobre todo los poderes locales, ya que no están condicionados por las obligaciones diplomáticas.

Esta caracterización de la acción pública descrita nos sirve de preámbulo para la exposición de las principales conclusiones de esta investigación, que pasamos a desarrollar a continuación.

1. Consideramos que aunque el término de cooperación descentralizada se debe seguir utilizando por las connotaciones que conlleva y ser el término acuñado desde un principio, no debe olvidarse que dentro del mismo, el conglomerado de actores existentes impide sistematizar cualquier estudio sobre los mismos, y sería más oportuno distinguir la cooperación local y la autonómica. Por tanto, aunque somos conscientes que tal expresión nos sirvió para englobar a una realidad con elementos comunes, la actualidad ha demostrado que sería mucho más apropiado diferenciar la cooperación regional y la municipalista.

2. 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 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, por su cercanía a la ciudadanía, de abajo a arriba y esa es la filosofía sobre la que los grupos de presión actúan sobre el nivel más bajo, el más cercano al ciudadano, el nivel local para conseguir los mayores logros. Nada impide que, en ocasiones, el actor no gubernamental fije su interés directamente en el nivel más elevado (el Estado) pero siendo consciente de que el resultado, el producto puede ser más simbólico que real al ser su control menos eficaz.

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.

3. 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 españoles. 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. No son pocos los municipios que cuando han llevado a cabo un proceso de planificación lo hacen posteriormente a la propia existencia de la política, entendida como recursos económicos y humanos destinados a la misma. Desde esta perspectiva, por tanto, la diferenciación entre lo que pretendía ser la cooperación descentralizada y lo que ha sido, es notoria. 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.

4. 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 exYugoslavia. Ya en los años ochenta otros acontecimientos internacionales como el clima revolucionario de Nicaragua o la situación de la población saharauí había 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 movimiento 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 alegalidad 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.

5. 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 centrarse en las modalidades en las que pueda ofrecer mejores



ventajas comparativas, como prestar apoyo económico para sacar adelante convocatorias públicas 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.

6. 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. Por tanto, no podemos afirmar categóricamente que el proceso de formulación y ejecución de la política española de cooperación internacional al desarrollo haya estado marcado sólo por el conflicto entre los diferentes gobiernos territoriales, pero tampoco la cooperación habría sido la nota dominante. Lo cierto es que el examen de las RIG dentro de la política pública de cooperación internacional lo que pone de manifiesto es una evolución o un cambio de modelo. Así, 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. Todo ello, para lograr articular y conseguir la coordinación entre organizaciones en aras de uno o varios objetivos estratégicos definidos como comunes y con una serie de acuerdos explícitos que reflejen las preferencias surgidas de un debate entre los actores colectivos e individuales presentes en el marco de juegos de esas administraciones.

7. Muchos de los retos planteados encuentran un obstáculo de gran calado, la escasez de cifras sobre los recursos invertidos, la insuficiente transparencia, la diversidad en el cómputo de lo que se hace y la heterogeneidad de criterios en las convocatorias. La falta de transparencia en el acceso a los datos públicos sobre la inversión del presupuesto público en acciones de desarrollo es uno de los principales obstáculos con los que nos hemos encontrado durante esta investigación y debe resaltarse la oscuridad en la que se subsumen muchas de las acciones de la administración pública, lo que impide avanzar en el análisis de esta política.
  
8. Las ONGDs locales y la vinculación de las mismas con los gobiernos municipales puede ser observada desde una doble perspectiva. Si bien, se considera positivo recurrir a los expertos más cercanos en esta materia, en muchas ocasiones eso desvirtúa la existencia de una acción pública independiente de las organizaciones sociales ejecutoras de proyectos de cooperación, por otra parte, más cualificadas que los propios responsables municipales. Su participación puede convertirse en alianzas que van más allá de lo “políticamente correcto”, en la medida en que establecen los caracteres fundamentales de la política municipal. Sin embargo, en algunas ocasiones se ha ido evolucionando en el tipo de relaciones mantenidas y con el paso del tiempo los ayuntamientos llegan a marcar sus propias prioridades.

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.

9. En España existe una destacada sociedad civil, una red de personas muy activas que han presionado de manera importante a los poderes públicos. Aunque bien es cierto que la participación masiva sólo se da en momentos puntuales como el Movimiento 0,7, la RCADE (Red Ciudadana para la Abolición de la Deuda Externa) y el Movimiento “No a la Guerra” (movimiento cuyo fin primordial era evitar la participación del Estado español en la invasión de Irak de 2.003), lo cierto es que la base social en nuestro país es destacada. Aprovechar las sinergias creadas entorno a los movimientos sociales o a las coordinadoras provinciales es un elemento que puede, y de hecho ya lo es, enormemente positivo.

El ámbito local es dónde mejor se puede plasmar los principios de la democracia participativa. Supone acercar la cooperación a la ciudadanía, dar a conocer lo que hacen, cómo lo hacen y que el ciudadano se involucre en la toma de decisiones de las políticas públicas.

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 provocaban 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.

10. El presupuesto, desde nuestra perspectiva, no debe ser la variable fundamental del análisis de la política de cooperación al desarrollo en los municipios, pues hay otras formas de hacer cooperación que la meramente económica. Pero, a veces, la existencia de una normativa (los reglamentos) tampoco nos dan una idea de la voluntad del ente, buen ejemplo de ello sería el Ayuntamiento de Jaén que a pesar de contar con dos reglamentos (1996 y 2002) demuestra un nulo interés en realizar acciones de ayuda al desarrollo. Unas ciudades gastan más que otras. Podemos decir que ello es consecuencia de la decisión final de los *decision-makers* pero también va a depender de los factores socioeconómicos, políticos, gubernamentales, estructuras legales de la comunidad y del entorno.

Aunque consideramos fundamental el aumento de los recursos destinados a cooperación, y no queremos obviar la importancia de dicha petición, un aumento meramente cuantitativo de los recursos 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.

11. 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 porqué 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. En esta tesis se ha apostado por una cooperación seria, planificada y eficaz. Ello es posible, también, en el ámbito de la cooperación directa. Para que sean positivas las posibles soluciones abogan, desde nuestro punto de vista, por aunar bajo principios y prioridades 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.

La cooperación directa, que surge en los últimos años analizados comprende acciones de ayuda humanitaria, y no acertamos a entender las razones de que eso suceda.

12. Los ayuntamientos seleccionados nos muestran las tres caras de la cooperación descentralizada. Uno, Jaén, realiza una cooperación deshilada, sin planificación ninguna y con deudas continuas, aunque en este caso el problema ha sido tan grave que el Defensor del Pueblo andaluz ha debido intervenir. Granada nos muestra a un municipio intermedio en número de habitantes, que realiza una cooperación simplemente adecuada, mejorable, por supuesto, pero más o menos planificada. Córdoba es uno de los escasos municipios con interés y

voluntad política real de asumir como propio el enfoque diferente de la cooperación descentralizada.

El estudio de los tres municipios aunque nos permite sacar conclusiones interesantes, lo cierto es que las mismas no son generalizables ni extrapolables en muchos sentidos. Respecto a posibles generalizaciones que nos pueden llevar a confusión debemos decir que a pesar de que el Ayuntamiento de Jaén está siguiendo el peor de los caminos posibles en materia de cooperación ello no nos puede llevar a extrapolar dicha conclusión ni a municipios de tamaño similar ni al partido en el poder. Si bien, en el conjunto del estudio, el Ayuntamiento de Córdoba es el que realiza una política más seria y rigurosa, pretender que ello es consecuencia del partido político en el poder es peligroso por cuanto, aunque no ha sido estudiado, si hemos mencionado el caso de Puerto Real como municipio deudor a las ONGDs, que está gobernado, al igual que Córdoba, por IU. Del PSOE hemos analizado el caso de Granada, como un municipio mediano que realiza una política seria y planificada; pero esto no se puede decir de todo municipio gobernado por los socialistas, pues Sevilla es el caso contrario. Entre los 4 máximos deudores en cooperación nos encontramos con 4 partidos políticos diferentes: Puerto Real (IU), Jerez (PA), Sevilla (PSOE) y Jaén (PP). Por lo tanto, la variable ideológica no es la determinante en el devenir de las políticas de ayuda a los países más pobres. Sobre esto, Palacios Córdoba (2005) llega a la conclusión que entre 1994 y 1997 los ayuntamientos gobernados por el PP son los que más dinero invierten en cooperación, pero ella misma apostilla que también el PP gobernó en los municipios más grandes, lo cual es un elemento claramente determinante.

Si nos centramos en cada uno de los municipios objeto de estudio, en el Ayuntamiento de Jaén puede apreciarse una nula planificación y estructura en el área de cooperación al desarrollo. Como afirmaba el técnico del ayuntamiento *“el futuro va a depender de la capacidad y solvencia financiera”*. La cuestión meramente económica y de la

necesidad de ponerse al día con los pagos a las ONGDs, se establece como la primera prioridad por parte del Concejal de Asuntos Sociales establece esa como la primera necesidad: *“estamos todos de acuerdo en ello, yo estoy convencido que se realizará y de manera inmediata. Coger como actuación directa nuestra un numero determinado y muy específico de situaciones en las que podamos estar presente y cumplir, el resto... creo que desde el Fondo (FAMSI)... no por comodidad sino para optimizar los medios, debemos ir a esa unión de todos a ese fondo común; el ayuntamiento podrá coger un catalogo de menor cantidad de proyectos que podamos realmente hacerlos efectivos”*. Parece, por lo tanto, que el interés es dejar todo en manos del FAMSI. Podemos decir que Jaén es el paradigma de ayuntamiento que inició acciones de cooperación sin voluntad real, pues aunque en los comienzos si se vislumbraba un cierto interés, éste rápidamente decayó. En ello puede influir una sociedad civil escasamente articulada y dinámica.

La cooperación desde el ayuntamiento granadino destaca por ser una cooperación seria, con planificación, que surge de una sintonía adecuada con las entidades no gubernamentales. Por volumen de recursos, Granada se sitúa en una línea media en comparación con los otros entes locales españoles, estando entre los 25 gobiernos locales más destacados del ámbito nacional (PACI Seguimiento 2005). Es, por tanto, uno de los actores más relevantes del panorama andaluz e incluso español, según el FAMSI y los PACIs. Podemos, por tanto, decir que Granada hace una buena política de cooperación al desarrollo, adecuada a su potencial, riqueza y número de habitantes. Aunque como en toda área deben de mejorarse ciertos aspectos y tener cuidado con los últimos descensos sufridos en los recursos destinados a esta política, sobre todo, a la vista de que la cantidad destinada a cooperación, sin embargo, sigue siendo poca comparado con la cantidad de proyectos que se presenta. Junto a ello, uno de los mayores déficits es la escasez de los recursos destinados al tema de la sensibilización. Como hemos mencionado a lo largo de esta investigación, la educación de la ciudadanía es uno de los enfoques en los que la cooperación



descentralizada puede jugar un papel más destacado. En cuanto a las prioridades geográficas, éstas tienen oscilaciones muy destacadas y, en cambio, las prioridades sectoriales enfatizan de manera acentuada los elevadísimos recursos destinados a ayuda humanitaria y de emergencia.

El Ayuntamiento de Córdoba es una de las entidades que a nivel estatal mayor interés muestran por realizar una política de cooperación programada, con recursos financieros, humanos y organizacionales. La creación de una Delegación de Cooperación dentro de la Concejalía de Participación ciudadana es una particularidad eminentemente positiva por dos razones: la propia existencia con entidad propia de una delegación en el área de la cooperación al desarrollo indica la importancia de la misma, aunque sea simbólicamente, y, por otra parte, su vinculación con la participación ciudadana nos muestra la perspectiva y concepción que se tiene de la cooperación en este municipio. Sus prioridades geográficas y sectoriales muestran una especial atención a los países más pobres y a las infraestructuras básicas, debiendo destacarse la inclinación hacia la educación al desarrollo y el fortalecimiento institucional. Los convenios firmados a largo plazo suponen un apoyo fundamental para las organizaciones sociales y, además, refuerzan las capacidades humanas y organizacionales del ayuntamiento. Sin embargo, también pudiera dar lugar a relaciones clientelares y privilegios de unas ONGDs frente a otras, lo cual deberá ser observado.

Del trabajo de campo también surgen una serie de aportaciones que deben ponerse de relieve. Por una parte, los técnicos suelen ser personas muy motivadas personalmente por el tema de la cooperación. La voluntad del político y el margen de acción dado al técnico son fundamentales. Junto a ello, el papel de la sociedad civil es la pieza clave, su impronta, su fuerza o su unión van a ser determinantes del poder y presión que puedan ejercer en la configuración de esta política.

Por otra parte, en cuanto a los partidos políticos estudiados, Izquierda Unida, en todas las entrevistas mantenidas y documentos analizados, siempre muestra una característica común el interés por la sensibilización, por explicar las causas del subdesarrollo, el interés por unir esta acción pública con la participación ciudadana y, en este sentido, su simbiosis con los movimientos sociales. El PSOE cuenta con algunas personas o miembros implicados personalmente. El PP parece el más alejado de la cooperación. Al margen de las estructuras municipales de los partidos, los máximos concedores de la cooperación son los concejales. Y en este sentido, la importancia que establezca el ayuntamiento a la cooperación se observa en que el PP de Córdoba sí tiene a alguien que se encarga de esta tarea. Es de destacar el interés mostrado por el PP por una gestión adecuada de los recursos, tal y como se ha indicado tanto en el PP de Córdoba como en Jaén, o en el programa electoral de 2003 de Granada. En los tres municipios, el interés del responsable político ha sido fundamental para impulsar acciones de cooperación. En los tres casos se ha constatado un interés real por las acciones de cooperación. Junto a los concejales, el papel del técnico municipal es casi o más destacado. El funcionario, además acude a las comisiones en las que se deciden las subvenciones con voz pero sin voto; su papel es realizar aclaraciones, aunque, como sucede en los tres municipios, la Comisión casi siempre acuerda lo establecido por el técnico.

13. La pregunta o idea que subyacía a la investigación que se presenta y que ha ido guiando a la doctoranda a la hora de la selección de los tres estudios de caso planteados es sí la variable ideológica del partido en el poder se consideraba la variable independiente y única a la hora de configurar la política de cooperación al desarrollo en los municipios. El desarrollo de esta investigación ha venido a contradecir esta afirmación, puesto que no se puede afirmar tal cuestión, aun siendo conscientes que tres estudios de caso son muy pocos para poder extraer conclusiones tan generales. Serán un conjunto de variables las que puedan dar solución a dicho interrogante, empezando por el número de habitantes y

sobre todo la fuerza de la sociedad civil organizada serán en este punto fundamental aunque ello debe verse corroborado con más estudios de caso.

Los retos son muchos y cómo afrontarlos se convierte en la cuestión abierta en esta tesis doctoral. Son amplios y variados los temas tocados, analizados o simplemente esbozados y en los que se ha decidido no profundizar en esta investigación. En todo trabajo debe estar claro el hilo conductor y aunque a veces surjan mil y una cuestiones que derivan de la historia general y que aunque nos duelan deben ser dejadas al margen. Son esas otras investigaciones que pudieron ser el centro de este trabajo y que no lo fueron, las que pretenden ponerse de manifiesto en este momento. Es mucho lo que queda por hacer en materia de cooperación descentralizada, pero la doctoranda se siente especialmente inclinada a tratar en otros estudios los siguientes temas que han sido colaterales a esta tesis: las relaciones entre las ONGDs y gobierno municipal, teniendo en cuenta que las interrelaciones dadas entre ambos actores pueden fluctuar del caciquismo al clientelismo y será importante observar qué demandas de las ONGDs son atendidas por el ayuntamiento, para estudiar el grado real de presión o fuerza del movimiento asociativo en la vida política local; el problema de la representatividad de las Coordinadoras de ONGDs; el papel que a nivel local han jugado los medios de comunicación en la cooperación al desarrollo; el estudio de las relaciones informales mantenidas en el seno de las RIG en cooperación al desarrollo; o el análisis del policy network o de la comunidad de políticas creada entorno a la cooperación descentralizada.

Consideramos que tanto las comunidades autónomas como las entidades locales han 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. Además, la mayor cercanía de los entes locales a la ciudadanía los convierte en actores privilegiados para la promoción de la educación para el desarrollo y la

sensibilización de la ciudadanía sobre la problemática del desarrollo. No obstante el cúmulo de ventajas que conlleva la pluralidad de actores en el sistema español, debe tenerse en cuenta que también supone un riesgo de atomización de actuaciones y, por consiguiente, una reducción de la eficacia y calidad.

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.

Todo lo señalado nos indica que son importantes y relevantes las deficiencias de la cooperación descentralizada pero ello no debe desalentarnos sino llevarnos, con más fuerza, a resolver las dificultades que encontramos en este modelo. Toda nueva experiencia tiene fallos y, por tanto, lo que debemos hacer es aprender de los errores y modificar poco a poco esas limitaciones. De todos modos optar por la desaparición de este tipo de cooperación no es la solución ya que muchas de las críticas que se han destacado se pueden extender a la cooperación española a nivel estatal.

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 cooperación descentralizada surgió con una vocación clara de superar limitaciones, errores y obstáculos de la cooperación bilateral. Sin embargo, los grandes augurios en muchos casos se han tornado en buenas intenciones con escasas o nulas repercusiones. Ello no es óbice para apostar por su

desmantelamiento, sino una oportunidad para aprender de los errores y resurgir como “el ave fénix de sus cenizas”. 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 compartir y consensuar puntos de vista es un ejercicio que beneficia a la generalidad para conseguir un mundo diferente, abierto a todas y todos... por que ¿otro mundo es posible? Esperemos que sí.

*“Sólo la vida, en su efervescencia, sin obstáculos,  
es capaz de producir miles de formas nuevas de vida,  
de improvisar, de hacer surgir fuerzas creativas y  
de corregir ella misma todos los intentos equivocados”*

Rosa Luxemburgo

---

## **BIBLIOGRAFÍA**

---



**Bibliografía:**

- AA. VV. (14/18 julio de 1998): *Construyendo Democracia y Poder Local. Seminario-Taller sobre Experiencias y Perspectivas de la Gestión local, Democrática en Centroamérica, El Caribe y México*. Colección Cooperación Municipal al Desarrollo nº 1, Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, Antigua (Guatemala).
- AA. VV. (1990): *Guía Municipal para la Cooperación. La solidaridad Norte-Sur, un reto para las instituciones locales*, Cran, S. L., Madrid.
- AA. VV. (1997): *Desarrollo, mal desarrollo y cooperación al desarrollo*, Seminario de Investigación para la Paz y Diputación General de Aragón. Zaragoza.
- AA. VV. (1998): *2º Encuentro de Cooperación Descentralizada. Programa de Cooperación Descentralizada Europa-América Central*, Unión Europea, Managua (Nicaragua).
- AA. VV. (2000): *La cooperación Descentralizada para el Desarrollo Humano. La contribución española a un debate internacional*, AIETI e ICEI, Madrid.
- AA. VV. (2001): *Evaluación de la Cooperación de Cuba 1.996 – 2.000*, Diputación de Córdoba, Córdoba.
- AA. VV. (2002): *El sector de la Cooperación al Desarrollo en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Gobierno Vasco, Vitoria.
- AA. VV. (3º Trimestre de 2004): “Ruanda: Otra visión del décimo aniversario del genocidio”. *Revista Trimestral del Comité de Solidaridad con el África Negra: UMOYA*. Nº 35, Comité de Solidaridad con el África Negra, Madrid.
- AA. VV., (2002): *La realidad de la cooperación al desarrollo de la UE desde la perspectiva española*, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU/Fundación Codespa/Dirección General de cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid, Madrid.



- 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.
- ADELANTADO, J y otros (2002): “Las políticas públicas autonómicas: capacidad de autogobierno y Estado de Bienestar” en GALLEGO, R. Y SUBIRATS, J., *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, CIS, Madrid.
- ADELL, R., (2000): “Los movimientos sociales en los noventa: Volumen y actores de la movilización” en GRAU, E. e IBARRA, P., *Anuario de movimientos sociales. Participando en la Red*, Icaria, Barcelona.
- 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 Porrúa, México.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1996b): *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1996c): *La implementación de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- AJA, E. (1999): *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid.
- ALBA, C. R. (1997): “Gobierno local y Ciencia Política: Una aproximación” en ALBA, C. R. y VANACLOCHA, F. J. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- ALBERDI, J. (2000): “Acción Humanitaria” en PÉREZ DE ARMIÑO, K. – dir.-: *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria-Hegoa, Bilbao.
- ALONSO, J. A. (1997): “El sistema de cooperación Internacional al Desarrollo: consideraciones críticas”, en *Revista SISTEMA: Revista de Ciencias Sociales*, Nº 138. Pp. 73-99.
- 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.

- ALONSO, J. A. y otros (2004): “España-Marruecos: entre la discordia y la cooperación” en GONZÁLEZ, C. (coord) *La realidad de la ayuda 2003/2004: una evaluación independiente de la ayuda oficial al desarrollo internacional*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- ALVAREZ RICO, M (1986): *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- ANDREO, J. C. (2002): “Nuevos espacios de solidaridad: la intervención de las ONGD españolas en el marco de la cooperación con Marruecos”, *Revista de Desarrollo y Cooperación*, nº 10. Universidad Complutense de Madrid. Pp.133-155.
- 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.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1997) “Problemas políticos y administrativos de los municipios españoles” en ALBA, C. R. y VANACLOCHA, F. J. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid
- BALLART, X. y RAMIÓ, C. (2000): *Ciencia de la Administración*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. (1998): “El Gobierno Local en España” en CASTILLO BLANCO, F. (coor.) *Estudios sobre los Gobiernos Locales. Temas de Administración Local*, CEMCI, Granada.
- BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (1997): *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid.

- \_ BARCENA, I., IBARRA, P. Y ZUBIAGA, M. (1998): "Movimientos sociales y democracia en Euskadi. Insumisión y ecologismo" en IBARRA, P. Y TEJERINA, B., *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Trotta, Madrid.
- \_ BARRETT, S. y FUDGE, C. (1981): *Policy and action: essays on the implementation of public policy*, Susan Barrett and Colin Fudge, London.
- \_ BASELGA, S. (1999) *Las ONGs*, Intermón Oxfam, Madrid.
- \_ BATLEY, R. Y STOKER, G. (1991): *Local Govern in Europe. Trends and Developments*, Macmillan, Londres.
- \_ BEHN, R. D. (1998): "What Right Do Public Managers Have to Lead?", *Public Administration Review*, American Society for Public Administration, Vol. 58. Pp. 209-224.
- \_ BENFORD, R. D. Y SNOW, D. A. (2000): "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment", *Annual Review of Sociology*, Vol. 26, Pp. 611-639
- \_ BLANCO, I. y GOMÁ, R. -coords.- (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel social, Barcelona.
- \_ BLÁZQUEZ VILAPLANA, B. (2002). *El impulso del Presidente de Gobierno español a los procesos de paz de Nicaragua y el Salvador: 1982-1999*, Tesis doctoral, Universidad de Granada.
- \_ 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.
- \_ BORJA, J., y CASTELLS, M. (2000): *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.

- \_ BRAND, K. W. (1992): “Aspectos cíclicos de los nuevos movimientos sociales: fases de crítica cultural y ciclos de movilización del nuevo radicalismo de clases medias” en DALTON, R. J., y KUECHLER, M., *Los nuevos movimientos sociales: un reto al orden internacional*, Alfons el Magnànim, Valencia.
- \_ BRUGUÉ, J. y VALLÉS, J. M. (2001): “El gobierno local” en ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A. *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- \_ BRUGUÉ, Q. y VALLÉS, J. M. (2005): *Nuevos ayuntamientos, concejales diferentes. Del gobierno de la instituciones al gobierno de la redes*.  
Recurso electrónico:  
[www.femp.es/index.php/femp/content/download/2549/20172/file/1-1QUIMBRUGUE.pdf](http://www.femp.es/index.php/femp/content/download/2549/20172/file/1-1QUIMBRUGUE.pdf)
- \_ BRUGUÉ, Q. y GALLEGO, R. (2001) “¿Una Administración pública democrática?”, en FONT, J. (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- \_ BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. -coords.- (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Ariel, Barcelona.
- \_ BRUGUÉ, Q. y JARQUE, M. (2002) “Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica”, en BLANCO, I. y GOMÁ, R. (coords.), *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel, Barcelona.
- \_ BRUGUÉ, Q., FONT, J. y GOMÁ, R. (2005), *Participación y democracia: asociaciones y poder local*, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.  
Recurso electrónico:  
[www.femp.es/index.php/femp/content/download/2548/20168/file/1-QUIMBRUGUE.pdf](http://www.femp.es/index.php/femp/content/download/2548/20168/file/1-QUIMBRUGUE.pdf)
- \_ 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.

- \_ CANEL, M. J. (1999): *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*, Tecnos, Madrid.
- \_ 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).
- \_ CAONGD (2006): *Propuestas de las ONGDs andaluzas para la política de Acción Humanitaria de la Junta de Andalucía*, Coordinadora Andaluza de ONGDs, Sevilla
- \_ CAONGD (2007): *Informe sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo descentralizada de la Junta de Andalucía (2003-2005)*, Coordinadora Andaluza de ONGDs, 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.
- \_ CARMONA BRETONES, A. (2004): “La configuración de “una tradición de pensamiento”: la sociología de los movimientos sociales”. Trabajo de Investigación Tutelada. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada.

- 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.
- CASTILLO BLANCO, F (2005). “Los principios de organización de las Administraciones Públicas” EN AA. VV. *La Función Directiva de las Administraciones Públicas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- CHANDLER, J. A. (1988): *Public Policy-Making for Local Government*, Croom Helm Studies, Nueva York.
- CHANDLER, M. y William, M. (1979): *Public policy and provincial politics*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2001): *Estudio 2419 (mayo 2001)*, CIS, Madrid.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2002): *Estudio 2446 (febrero 2002). Política Internacional*, CIS, Madrid.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2005): *Estudio 2.617 (septiembre de 2005). Cooperación y América Latina*, CIS, Madrid.
- CLARKE, J. y NEWMAN, J. E. (1999): *The Managerial State*, Sage, Londres.
- COLINO, C. (2002): “Diseño institucional y eficacia de las políticas. El federalismo y la política medioambiental” en GRAU, M. y MATEOS, A. *Análisis de Políticas Públicas en España: Enfoques y Casos*, Tirant lo Blanch, Barcelona.
- CONDE MARTÍNEZ, C. (2000): *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid.
- CONFOCOS (2000a): *2ª Jornada estatal de cooperación descentralizada*, Colección Cooperación Municipal al Desarrollo nº 4, Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, Alcorcón.
- CONFOCOS (2000b): *2º Encuentro de Municipalismo en Centroamérica, México y Caribe*, Colección Cooperación Municipal al Desarrollo nº 3, Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, Mataró.

- 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](http://www.congde.org/descentralizada.htm)
- CONGDE (2005): *Informe sobre la percepción social de las ONGs: Así nos ven*, CONGDE, Madrid.  
Recurso electrónico:  
[www.congde.org/Docinteres/Informepercepcion.pdf](http://www.congde.org/Docinteres/Informepercepcion.pdf)
- 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.
- CROZIER, M. (1995): “La posición del Estado ante los otros entes”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 2, Enero-abril. Pp. 93-100.
- CUADRAO, E. (1991): “La cooperación intermunicipal y la UCCI”, *Documentación Administrativa* nº 227, Ministerio para las Administraciones Públicas. Pp. 171-180.
- DALTON, R. J., y KUECHLER, M., (1992): “Los nuevos movimientos sociales y el orden político o la posibilidad de que los cambios producidos preparen una estabilidad a largo plazo” en DALTON, R. J., y KUECHLER, M., *Los nuevos movimientos sociales: un reto al orden internacional*, Alfons el Magnànim, Valencia.
- DALTON, R. J., KUECHLER, M. Y BÜRKLIN, W., (1992): “El reto de los nuevos movimientos” en DALTON, R. J., y KUECHLER, M., *Los nuevos*

- movimientos sociales: un reto al orden internacional*, Alfons el Magnànim, Valencia.
- D'AMICO, R. -ed.- (1992): *Manuale di scienza dell'amministrazione*, Ed. Lavoro, Roma.
- DE TOCQUEVILLE, A. (1981): *La democracia en América*, Fondo de Cultura de México, México D. F.
- DE VICENTE GARCÍA, J. (2002): *La autonomía local: un estudio a través de la Constitución, la Jurisprudencia y el Derecho Comparado*. Nº6, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada.
- DEARLOVE, J. (1973): *The politics of policy in local government : the making and maintenance of public policy in the Royal Borough of Kensington and Chelsea*, Cambridge University Press, Londres.
- DEL CAMPO, S. (1998): *La Opinión Pública Española y la Política Exterior*, INCIPE, Madrid.
- DEL CAMPO, S. (2003): *La Opinión Pública Española y la Política Exterior*, INCIPE, Madrid.
- DERY, D. (1984): *Problem definition in policy analysis*. Ed. University Press of Kansas. Kansas.
- DÍAZ-SALAZAR, R. (1997): *Redes de Solidaridad Internacional. Para derribar el muro Norte-Sur*, HOAC, Madrid.
- DIEZ RAMOS, M. A. (1995): "La opinión pública española y la cooperación al desarrollo". *Revista SISTEMA: Revista de Ciencias Sociales*. Nº 127-128. Pp. 187-200.
- 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.



- \_ DUNN, W. N. (1991): "Assessing the Impact of Policy Analysis: The Functions of Usable Ignorance", *Knowledge and Policy*, Vol. 4, No. 4. Pp. 36–55.
- \_ 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.
- \_ EYESTONE, R. (1978): *From social issues to public policy*. John Wiley and Sons. Minnesota.
- \_ 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.
- \_ FONT, N y SUBIRATS, J., (2000): *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*, Icaria, Barcelona.
- \_ FORCADA BARONA, I. (1996): *El condicionamiento político y económico de la ayuda al desarrollo: un estudio a la luz del derecho internacional*, Tirant el Blanch, Valencia.
- \_ FUEYO GUTIÉRREZ, A. (2002): *De exóticos paraísos y miserias diversas. Publicidad y reconstrucción del imaginario colectivo sobre el Sur*, Icaria, Madrid.
- \_ FRERES, C. (1997): “La cooperación española para el desarrollo latinoamericano”, *Revista Síntesis*, nº 27 y 28. Pp. 109-127.
- \_ 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.
- \_ GAMSON, W. (1975): *The strategy of social protest*, The Dorsey Press, Illinois, Estados Unidos.
- \_ 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.
- \_ GARCÍA, C. (1995): “Las comunidades autónomas y las relaciones internacionales” en GILLESPIE, R. y otros, *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Alianza, Madrid.
- \_ García Serrano, M. (2001): *Cambios en el sistema mundial y nueva agenda del desarrollo: aplicación de un modelo de desarrollo sostenible en Pinar del Río (Cuba)*, Tesis doctoral. Universidad de Granada.

- \_ 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.: (1996): *El comercio de la ayuda al desarrollo: Historia y evaluación de los créditos FAD*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- \_ GÓMEZ GIL, C. (1998): “Una lectura crítica de la cooperación española. Lo que nunca nos dicen”, *Cuadernos Bakeaz*, nº 30. Centro de documentación y estudios para la paz, Bilbao
- \_ GÓMEZ GIL, C. (1999): “Algunas claves para entender la Ley de cooperación para el desarrollo aprobada” en AA. VV. *Ley de contratación Internacional para el Desarrollo: una visión crítica*. Área Federal de Paz y Solidaridad de Izquierda Unida, 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.
- \_ GÓMEZ GIL, C. (2001b): “Más de lo mismo. La ayuda al desarrollo de España en el año 2000” *Informes Bakeaz*, nº 2. Bilbao.
- \_ GÓMEZ GIL, C. (2003): *Oportunidades pérdidas. El estado de la Ayuda al Desarrollo en España*, Bakeaz, Bilbao.
- \_ GÓMEZ GIL, C. (2005): “Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada”, *Cuadernos Bakeaz*, nº 72, 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.
- GONZÁLEZ PARADA, J. R. y otros (1999): “Interrogantes sobre la cooperación descentralizada”, *Revista Pueblos*, nº 11, Área Federal Paz y Solidaridad de Izquierda Unida. Pp. 12-23.
- GONZÁLO CANO, V. –coord.- (2001): *Desarrollando la cooperación. Evaluación, seguimiento y difusión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo*, Ayuntamiento de Córdoba, Córdoba.
- GOSS, S. (2001): *Making Local Governance Work*, Palgrave, Londres.
- GRACIA, J. (1998): “La cooperación española en Iberoamérica” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 2, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- GRANADOS VAQUERO, E. (1999): *La política pública de igualdad entre los géneros en la Comunidad Autónoma de Andalucía (1989-1998)*. Tesis doctoral. Universidad de Granada.
- GRASA, R. (1998): “Más allá de la ley, más allá de la Cooperación: ¿una nueva etapa de la aportación española al desarrollo del sur?” *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 2, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid. Pp. 81-99.
- 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.
- GUSFIELD, J. y LARAÑA, E., (1994): *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*, CIS, Madrid.
- GYFORD, J. (1986): “Parties and Politics in central-local government relations” en GOLDSMITH, M. *New research in central-local relations*, Gower, Reino Unido.
- GYFORD, J. (1991). *Citizens, consumers and councils: local government and the public*. Basingstoke, Macmillan, Reino Unido.
- 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.
- HIDALGO, B. (1999): “Comentarios sobre la Ley de cooperación para el desarrollo” en AA. VV. *Ley de contratación Internacional para el Desarrollo: una visión crítica*. Área Federal de Paz y Solidaridad de Izquierda Unida, Madrid.
- SABUCEDO, J. M., GROSSI, J. Y FERNÁNDEZ, C. (1998): “Los movimientos sociales y la creación de un sentido común alternativo” en IBARRA, P. Y TEJERINA, B., *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Trotta, Madrid.
- IBARRA, P. (2000): “¿Qué son los movimientos sociales?” en GRAU, E. e IBARRA, P. –eds-, *Anuario de movimientos sociales. Participando en la Red*, Icaria, Barcelona.
- IBARRA, P. (2001): *Anuario de movimientos sociales. Participando en la Red*, Icaria, Barcelona.
- IBARRA, P. y LETAMENDIA, F. (2001): “Los movimientos sociales” en CAMINAL, M. *Manual de ciencia política*, Tecnos, Madrid.
- IBARRA, P., MARTI, S. Y GOMÁ, R. (2002): *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Icaria, Barcelona.
- INGLEHART, R. (1992): “Valores, ideología y movilización cognitiva en los nuevos movimientos” en DALTON, R. J., y KUECHLER, M., *Los nuevos movimientos sociales: un reto al orden internacional*, Alfons el Magnànim, Valencia.
- INTERMON 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 MIR, M. (1997): “Los grupos de presión” en DEL AGUILA, R. (ed.) *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid.
- JEREZ NOVARA, A. (2000): *La construcción comunicativa del desarrollo y la cooperación en España (1994-2000). La disputa discursiva entre las*

- ONG. *Los movimientos sociales y los medios de comunicación*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- JEREZ NOVARA, A. (2001): *Comunicación y ciudadanía. La visibilidad de los problemas sociales en los medios de comunicación como cuestión democrática*, Caritas, Madrid.
- 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.
- JONES, C. O. y THOMAS R. D. (1976): *Public policy making in a federal system*. Beverly Hills, California.
- JONES, C. O. (1984): *An introduction to the study of public policy*, Brooks, Cole publishing company, California.
- 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.
- JORDANA, J. (2001): “La acción colectiva y las asociaciones de intereses” en CAMINAL, M. –ed.- *Manual de ciencia política*, Tecnos, Madrid.
- KAASE, M., (1992): “ Movimientos sociales e innovación políticas” en DALTON, R. J., y KUECHLER, M., *Los nuevos movimientos sociales: un reto al orden internacional*, Alfons el Magnànim, Valencia
- KEATING, M. y ALDECOA, F. (2001): *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid.
- KINGDON, J. W. (1995): *Agendas, alternatives and public policies*, HarperCollins Collage Publishers, Nueva York.
- KITSCHOLT, H. (1992): “Los nuevos movimientos sociales y el declinar de la organización de los partidos” en KUECHLER, M. Y DALTON, R.J. (1992): *Los nuevos movimientos sociales: un reto para el orden político*, Alfons el Magnànim, Valencia.
- KLANDERMANS, B. (1998): “La necesidad de un estudio longitudinal de la participación en movimientos sociales” en IBARRA, P. Y TEJERINA, B., *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Trotta, Madrid.

- \_ 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.
- \_ LARAÑA, E. (1999): *La construcción de los movimientos sociales*, Alianza, Madrid.
- \_ LEGARRETA BILBAO, J. (1998): "Cooperación Pública Vasca", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 3. Pp. 124-147.
- \_ LES METCALFE, "Análisis de políticas públicas: el arte de lo factible", *Documentación Administrativa*, nº 224-225 (octubre 1990-marzo 1991): *Políticas públicas y organización administrativa*. Pp. 105-130.
- \_ LETAMENDIA, F. (2001): "Los movimientos sociales" en CAMINAL, M. – ed.- *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid.
- \_ LINDBLOM, C. E. (1991): *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- \_ LINEBERRY, R. L. (1971): *Urban politics and public policy*, Free Press, New York.
- \_ LINZ, J. (1978): "Una interpretación de los regímenes autoritarios", *Revista Papers: revista de sociología*, nº 8. Pp. 11-26.
- \_ LONGO MARTÍNEZ, F. (1998): "Sistema político y participación ciudadana en el gobierno local español" en CASTILLO BLANCO, F. (coor.) *Estudios sobre los gobiernos locales. Temas de Administración Local*, CEMCI. Granada.
- \_ LÓPEZ MÉNDEZ, I. "La cooperación descentralizada en España. Problemas de integración en el modelo español de cooperación para el desarrollo a mediados de los noventa" 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.
- \_ LÓPEZ MONTAÑO, C. y otros (1997): *El impacto de la Ayuda Externa en América Latina*, TM y Fededesarrollo. Bogotá.
- \_ LOWI, T. (1971): *The Politics of Disorder*, Basic Books, Nueva York.

- 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.
- MANEL SEGORBE, J. (1996): “De los fundamentos legitimadores de la actuación local en el sector de las ‘relaciones internacionales’”, *El Consultor* nº 15/16. Pp. 25-51.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F. y otros (1997): *El desarrollo y la cooperación internacional*. Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado. Madrid.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. (1997), “Transición y normalización del sistema político local en España” en ALBA, C. R. y VANACLOCHA, F. J., *el sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- MARSH, D. y STOKER, G. (1995): *Teoría y métodos de la ciencia política*, Alianza, Madrid.
- MARTÍN PÉREZ, P. A. (1996): “El municipio y las relaciones internacionales en el derecho español”, *Actualidad Administrativa* nº 45. Pp. 969-977.
- MARTÍN PÉREZ, P. A. (2002): “Algunas consideraciones jurídico – administrativas sobre la cooperación municipal descentralizada al desarrollo”, *Actualidad Administrativa* nº 46. Pp. 1267-1288.
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, E. Y NOVO, A. (2002) “La política autonómica para la igualdad entre mujeres y hombres: un análisis desde las relaciones intergubernamentales” en GRAU, M. Y MATEOS, A. *Análisis de Políticas Públicas en España: Enfoques y Casos*, Tirant lo Blanch, Barcelona.
- MARTÍNEZ-GONZÁLEZ TABLAS, A. y otros (1995): *Visión global de la cooperación para el desarrollo. La experiencia internacional y el caso español*, Icaria, Barcelona.
- MCADAM, D. (1998): “Orígenes conceptuales, problemas actuales y direcciones futuras” en IBARRA, P. Y TEJERINA, B., *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Trotta, Madrid.



- MEES, L. (1998): “¿Vino viejo en odres nuevos? Continuidades y discontinuidades en al historia de los movimientos sociales” en IBARRA, P. Y TEJERINA, B., *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambios culturales*, Trotta, Madrid.
- MELUCCI, A. (1999): *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, El Colegio de México, México, D.F.
- MENY, Y. Y THOENIG, J. C. (1992): *Las políticas públicas*, Ariel, Madrid.
- MEYER, D. S. Y TARROW, S. (1998): *The social moviment society. Contentious Politics for a New Century*, Rowman and Littlefield publishers, Nueva York.
- MOLINA GARCÍA, M. J. (2003): *España-Marruecos (1996-2002): Un modelo de política exterior para el Magreb*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- MOLINS, J. Y CASADEMUNT, A (2001): “Los grupos de interés” en ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A. (eds). *Política y gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MONDRAGÓN, J. (2006): “El proceso de toma de decisiones públicas: de la formulación de la decisión a la asignación de recursos” en PÉREZ SÁNCHEZ, M., *Análisis de Políticas Públicas*, Universidad de Granada, Granada
- 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.
- MONTERO, J. R. y TORCAL, M. (1995): "Cambio cultural, conflictos políticos y política en España", *Revista de Estudios Políticos*, Nº 89. Pp. 9-34.
- MONTOYA, A. (2000): *Desarrollo económico*, Críticos, El Salvador.
- MONZÓN, C. (1996): *Opinión pública, comunicación y política. La formación del espacio público*, Tecnos, Madrid.

- MORAL DEL, F. (2005): *América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española (Barómetro de la Fundación Carolina)*, Fundación Carolina, Madrid.
- Recurso electrónico:  
[http://www.cis.es/cis/export/sites/default/ES/8\\_Prensa/Noticias/03.13\\_America\\_Latina\\_y\\_la\\_cooperacion\\_al\\_desarrollo\\_en\\_la\\_opinion\\_publica\\_espanola.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/ES/8_Prensa/Noticias/03.13_America_Latina_y_la_cooperacion_al_desarrollo_en_la_opinion_publica_espanola.pdf)
- 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.
- MÜLLER-ROMMEL, F. (1992): “Nuevos movimientos políticos y partidos defensores de una nueva política” en KUECHLER, M. Y DALTON, R.J. (1992): *Los nuevos movimientos sociales: un reto para el orden político*, Alfons el Magnánim, Valencia.
- 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
- NAVARRO GARCÍA, J. R. -coord.- (2004): *Municipios y administración: estudios sobre cooperación con América Latina. Colección Difusión y Estudio*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Escuela de Estudios Hispano-Americanos; Ayuntamiento de Sevilla-Área de Bienestar Social y Solidaridad, Sevilla.
- NIETO PEREIRA, L. (1999) “¿Para qué una ley de cooperación pública para el desarrollo?” en AA. VV. *Ley de contratación Internacional para el Desarrollo: una visión crítica*. Área Federal de Paz y Solidaridad de Izquierda Unida, Madrid.
- 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. (1984): *La organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona.
- NIETO, A. (1996): *La “nueva” organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona.

- \_ OFFE, C. (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistemas, Madrid.
- \_ OFFE, C. (1992): "Reflexiones sobre la autotransformación institucional de la actividad política de los movimientos: Modelo provisional según estadio" en DALTON, R. J., y KUECHLER, M., *Los nuevos movimientos sociales: un reto al orden internacional*, Alfons el Magnànim, Valencia.
- \_ OLMEDO GAYA, A. (1999): *La Política Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Serie "Síntesis nº 1", Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada.
- \_ ORTEGA CARPIO, M. L. (1994): *Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica*, IEPALA y ETEA, Madrid.
- \_ ORTIZ HERAS, M. y otros (2001): *Movimientos Sociales y Estado en la España Contemporánea*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca.
- \_ PALACIOS CORDOBA, 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 CORDOBA, M. M. (2005): *La cooperación descentralizada municipal: el caso del Ayuntamiento de Córdoba*. Tesis doctoral, ETEA, Universidad de Córdoba.
- \_ PALACIOS CORDOBA, 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.
- \_ PALLARÉS, F. (1988): "Las políticas públicas: el sistema político en acción". *Revista de Estudios Políticos*, nº 62. Pp. 141-162.
- \_ PAQUETTE, L. (2003): *Analyzing national and international policy: theory, method, and case studies*. Lanham, Lexington Books, Reino Unido.

- \_ PASTOR, J. (1998): "La evolución de los nuevos movimientos sociales en el Estado español" en IBARRA, P. y TEJERINA, B. *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Trotta, Madrid.
- \_ PERCY, S. L. (1989): *Disability, civil rights and public policy: the politics of implementation*, Tuscaloosa - University of Alabama Press, Alabama.
- \_ PEREDO POMBO, J. M. (1999): *Opinión pública y desarrollo: la respuesta social a las ayudas internacionales*, Los libros de la catarata, Madrid.
- \_ PEREDO POMBO, J. M. (2001): *La cooperación española: política exterior y sociedad*, Universidad Europea – CEES, 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.
- \_ PEREZ TREMPES, P. -coord.- (1998): *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona.
- \_ PETERS, B. G. (1996) "Gestionando un Estado "vaciado"" en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. –coords-: *Lecturas de de Gestión Pública*, Madrid.
- \_ 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.

- \_ RAMIÓ, C. (2001): “Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, *Revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), Reforma y Democracia.*, N° 21. Caracas.
- \_ 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 PEREZ SANCHEZ, M. *Análisis de políticas públicas*, Universidad de Granada, Granada.
- \_ REGONINI, G. (1991): “El estudio de las políticas públicas” en *Documentación Administrativa*, nº 224-225: *Políticas públicas y organización administrativa*. Pp. 59-88.
- \_ REVILLA BLANCO, M. (2002): “Las ONG como mecanismos de participación política” en REVILLA BLANCO, M. (ed.) *Las ONGs y la política*, Istmo, Madrid.
- \_ RHODES, R. A. W. (1986) *European policy-making, implementation and subcentral governments*, European Institute of Public Administration, Maastrich, Holanda.
- \_ ROCHON, T. H. (1992): “El movimiento por la paz de Europa Occidental y la teoría de los nuevos movimientos sociales” en DALTON, R. J., y KUECHLER, M., *Los nuevos movimientos sociales: un reto al orden internacional*, Alfons el Magnànim, Valencia
- \_ RODRÍGUEZ GIL, A. (1993): *La descentralización y la izquierda latinoamericana*. Serie: Descentralización y desarrollo Municipal, N° 8. Ed. Fundación Friedrich Ebert, Nicaragua.
- \_ RODRÍGUEZ-FERRERA MASSONS, J. C. (1997): *La economía mundial y el desarrollo*, Acento, Madrid.
- \_ RODRIGUEZ 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.
- ROSENBERG, D. (1989): *Accounting for public policy: power, professionals and politics in local government*, Manchester University Press, Manchester, Reino Unido.
- RUCHT, D. (1992): “Estrategias y formas de acción de los nuevos movimientos sociales” en DALTON, R. J., y KUECHLER, M., *Los nuevos movimientos sociales: un reto al orden internacional*, Alfons el Magnànim, Valencia.
- RUIZ SEISDEDOS, S. (2001): *La cooperación oficial descentralizada. Estudio de caso: Análisis de la cooperación municipal entre España y Nicaragua*, Trabajo de Suficiencia Investigadora, Universidad de Granada, Granada.
- 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 GONZALEZ-BADIA FRAGA, J. (2004): *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada.
- RUIZ SEISDEDOS, S. (2004): “La influencia del marco federal en las políticas de cooperación al desarrollo en España”, en AA. VV.: *Estructura y procesos políticos*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- RUIZ SEISDEDOS, S. (2005): “Unha análise crítica da Cooperación Descentralizada”, *Revista Tempo Exterior*, nº 11, Xulio-Decembro, IGADI. Pp. 119-131.
- RUIZ SEISDEDOS, S. y ORTEGA PÉREZ, N. (2005) “Definición de problemas y diseño de la agenda” en PÉREZ SÁNCHEZ, M., *Análisis de Políticas públicas*, Universidad de Granada, Granada.

- \_ 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.
- \_ RUIZ SEISDEDOS, S. (2006): "Pautas y coordenadas de la cooperación española en Marruecos" en MARTINEZ DALMAU, D (ed.), *Europa y el Magreb*, Instituto Mediterráneo de Estudios Europeos. Valencia.
- \_ SÁNCHEZ JACOB, E. (2003): *Análisis de la COD en el Estado español en el período 1.999 – 2.002*, CONGDE, Madrid.
- \_ SÁNCHEZ MORÓN, M. (1992): "La administración y la coordinación: un principio constitucional", *Revista Documentación Administrativa*. Nº 230-231. Pp. 11-30.
- \_ 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.
- \_ STOKER, G. (1991): *The politics of local government*, Macmillan, Londres.
- \_ STOKER, G. y YOUNG, S. (1993): *Cities in the 1990s: local choice for a balanced strategy*, Longman, Harlow, Essex, Reino Unido.
- \_ SUBIRATS, J. (1991): "La administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta", *Documentación Administrativa*, nº 224-225: *Políticas públicas y organización administrativa*. 1991. Pp. 15-58.
- \_ SUBIRATS, J. (1992a): *Un problema de estilo. Formación de políticas públicas en España*, CES, Madrid.

- SUBIRATS, J. (1992b): "Gobierno Local y Políticas Públicas. Apuntes en la España de los 90" en MORATA, F. –coord.- *El Govern Local, Anuari 1991*, Departament de Ciència Política i Pret Públic, UAB. Barcelona.
- 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. 35-44
- SUBIRATS, J. y GOMÁ, R. (2001) "Las políticas públicas" en ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A. -eds-. *Política y gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- TAIBO, C. (1996): *Izquierda Unida y sus mundos. Una visión crítica*, Libros de la Catarata, Madrid.
- TAMAYO SÁEZ, M. (1997): "El análisis de las Políticas Públicas" en BAÑÓN, R. Y CARRILLO, E. -coord.-: *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid.
- TARROW, S. (1992): "El fantasma de la ópera: Partidos políticos y movimientos sociales de los años 60 y 70 en Italia" en DALTON, R. J., y KUECHLER, M., *Los nuevos movimientos sociales: un reto al orden internacional*, Alfons el Magnànim, Valencia.
- TARROW, S. (1997): *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza, Madrid.
- TEJERINA, B. (1998): *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural*, Trotta, Madrid.
- TRENZADO, M. y NUÑEZ, J. (2001): "Los medios de comunicación" en ALCANTARA, M. y MARTINEZ, 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.
- TOMÁS CARPI, J. A. y otros (1997): *La cooperación descentralizada al desarrollo desde los gobiernos regionales y locales*, Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid.



- \_ TUSELL, J. y otros (2000): *La política exterior de España en el siglo XX*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- \_ VALENCIA, A. (1997): "Retos contemporáneos de la política (I): Los movimientos sociales y el ecologismo" en DEL AGUILA, R. -ed.-: *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid.
- \_ VALLÉS, J. M. (2000): *Ciencia Política: Una introducción*, Ariel, Barcelona.
- \_ 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.
- \_ VILANOVA, P. (2001): "La acción exterior" en ALCANTARA, M. y MARTINEZ, A. -coord.-: *Política y gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- \_ VILLASANTE, T. R. (1995): *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*, HOAC. Madrid.
- \_ WILDAVSKY, A. (1996): "Presupuestar como un proceso político" en BRUGUÉ Q. y SUBIRATS, J. -coord.-: *Lecturas de gestión pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- \_ WILSON, J. Q. (1968): *City politics and public policy*, Ed. Wiley, New York.
- \_ WILSON, F., L. (1992): "Neocorporativismo y auge de los movimientos sociales" en DALTON, R. J., y KUECHLER, M., *Los nuevos movimientos sociales: un reto al orden internacional*, Alfons el Magnànim, Valencia.
- \_ WRIGHT, D. S. (1997): *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de cultura económica, México.
- \_ YATES, D. (1977): *The ungovernable city: the politics of urban problems and policy making*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- \_ ZABALA, N. (2000): "Enfoque participativo" en PÉREZ DE ARMIÑO, K. -dir.-: *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria-Hegoa, Bilbao.

- \_ ZARCO MARTÍN, V. y CASTILLO BLANCO, F. (2005) “Cultura de las Organizaciones”, Tomo I. *La función directiva de las AAPP*, Instituto Andaluz de Administraciones Públicas, Sevilla.

### **Informes y Documentos Oficiales:**

- \_ Actas de la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Congreso de los Diputados (1996-2003).  
Recurso electrónico:  
[www.congreso.es](http://www.congreso.es)
- \_ 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): Examen de la Cooperación al Desarrollo Española.  
CAD-OCDE, París.
- \_ CAD-OCDE (1998): Examen de la Cooperación al Desarrollo Española.  
CAD-OCDE, París.
- \_ CAD-OCDE (2002): Examen de la Cooperación al Desarrollo Española.  
CAD-OCDE, París.
- \_ CAD-OCDE (1998): Informe del CAD sobre Cooperación para el Desarrollo. CAD-OCDE, París.
- \_ CAD-OCDE (1999): Informe del CAD sobre Cooperación para el Desarrollo. CAD-OCDE, París.
- \_ CAD-OCDE (2000): Informe del CAD sobre Cooperación para el Desarrollo. CAD-OCDE, París.
- \_ CAD-OCDE (2001): Informe del CAD sobre Cooperación para el Desarrollo. CAD-OCDE, París.
- \_ CAD-OCDE (2002): Informe del CAD sobre Cooperación para el Desarrollo. CAD-OCDE, París.
- \_ CAD-OCDE (2003): Informe del CAD sobre Cooperación para el Desarrollo.

- \_ 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](http://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.
- \_ Defensor del Pueblo: Comunicaciones mantenidas con la CAONGD y CONG-Jaén, 2005 y 2006.
- \_ 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 Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.
- \_ II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.
- \_ PNUD (2000): *Informe anual sobre Desarrollo Humano*:  
Recurso electrónico:  
[www.undp.org/annualreports/2000/spanish](http://www.undp.org/annualreports/2000/spanish)
- \_ PNUD (2001): *Informe anual sobre Desarrollo Humano*:  
Recurso electrónico:  
[www.undp.org/annualreports/2001/spanish](http://www.undp.org/annualreports/2001/spanish)
- \_ PNUD (2002a): *Informe anual sobre Desarrollo Humano*:  
Recurso electrónico:  
[www.undp.org/annualreports/2002/spanish](http://www.undp.org/annualreports/2002/spanish)
- \_ PNUD (2002b): *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*  
Recurso electrónico:  
[hdr.undp.org/reports/global/2002/sp/pdf/libro\\_hdr\\_entero.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2002/sp/pdf/libro_hdr_entero.pdf)
- \_ PNUD (2003): *Informe anual sobre Desarrollo Humano*:  
Recurso electrónico:  
[www.undp.org/annualreports/2003/spanish](http://www.undp.org/annualreports/2003/spanish)
- \_ PNUD (2005): *La democracia en América Latina*  
Recurso electrónico:

democracyreport.undp.org/Downloads/Informe\_La\_Democracia\_en\_America\_Latina\_Nuevo.zip

### **Legislación:**

- \_ Constitución Española de 1978.
- \_ Estatuto de Autonomía para Andalucía (febrero 1981).
- \_ Estatuto de Autonomía para Andalucía (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 (Baleares).
- \_ 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 Supremo, 5 de marzo de 2003.
- \_ Sentencia del Tribunal Constitucional, 26 de mayo de 1994.
- \_ Sentencia del Tribunal Constitucional, 8 de marzo de 1993.
- \_ Sentencia del Tribunal Constitucional, 28 de julio de 1982.
- \_ Sentencia del Tribunal Supremo, 10 de noviembre de 1988.
- \_ Sentencia del Tribunal Supremo, 13 de julio de 1989

### **Páginas web:**

[cadpea.ugr.es](http://cadpea.ugr.es)

[cooperacion.ayuncordoba.es/cooperacion/web/index.jsp](http://cooperacion.ayuncordoba.es/cooperacion/web/index.jsp)

[www.aeci.es](http://www.aeci.es)

[www.andaluciasolidaria.org](http://www.andaluciasolidaria.org)

[www.ayuncordoba.es](http://www.ayuncordoba.es)

[www.aytojaen.es](http://www.aytojaen.es)

[www.boe.es](http://www.boe.es)

[www.boja.es](http://www.boja.es)

[www.cis.es](http://www.cis.es)

[www.confederaciondefondos.org](http://www.confederaciondefondos.org)

[www.congde.org](http://www.congde.org)

[www.congreso.es](http://www.congreso.es)

[www.dac-ocde.com](http://www.dac-ocde.com)

[www.famp.es](http://www.famp.es)  
[www.femp.es](http://www.femp.es)  
[www.eurosur.org/CEMCI/uim.htm](http://www.eurosur.org/CEMCI/uim.htm)  
[www.eurosur.org/FONDOS](http://www.eurosur.org/FONDOS)  
[www.granada.org](http://www.granada.org)  
[www.iigob.org](http://www.iigob.org)  
[www.igadi.org](http://www.igadi.org)  
[www.incipe.org](http://www.incipe.org)  
[www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org)  
[www.iula.org](http://www.iula.org)  
[www.juntadeandalucia.es/cpre](http://www.juntadeandalucia.es/cpre)  
[www.musol.org](http://www.musol.org)  
[www.observ-ocd.org](http://www.observ-ocd.org)  
[www.plataforma07.com](http://www.plataforma07.com)  
[www.rae.es](http://www.rae.es)  
[www.riadel.cl](http://www.riadel.cl)  
[www.senado.es](http://www.senado.es)  
[www.unam.mx/cesem](http://www.unam.mx/cesem)  
[www.undp.org/spanish](http://www.undp.org/spanish)

#### **Documentación del Municipio de Jaén:**

- \_ Alegaciones a presupuestos 2003 – 2006 presentadas por PSOE e IU.
- \_ Actas de la Comisión de Asuntos Sociales 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002.
- \_ Actas de la Coordinadora Provincial de ONGDs de Jaén (2003-2006).
- \_ Coordinadora de ONGDs de Jaén (2004): Informe para el Excmo. Ayuntamiento de Jaén de la deuda contraída con las organizaciones no gubernamentales a cargo de la subvención a proyectos de cooperación al desarrollo: 1995 – 2002. Coordinadora Provincial de ONGDs para el desarrollo y la cooperación de Jaén. Septiembre 2004.
- \_ Debate de la sesión de 15 de noviembre de 2002, en la que se aprobó el 2º Reglamento de Cooperación

- \_ DIARIO JAÉN e IDEAL: 1992 – 1996.
- \_ DIARIO JAÉN e IDEAL: 2003 – 2006.
- \_ EL PAÍS, 23 de enero de 2003
- \_ EL PAÍS, 29 de abril de 1996
- \_ Estatutos de las ONGDs de Jaén
- \_ Memoria 1996 del Ayuntamiento de Jaén.
- \_ Moción del Grupo Municipal Izquierda Unida sobre “La solidaridad es la ternura de los pueblos, el 0,7%, un primer paso adelante”. 1994.
- \_ Moción del Grupo Municipal Socialista “La deuda municipal con los proyectos del 0,7% cooperación al desarrollo: la historia de un abandono hacia los más necesitados”. Diciembre de 2004.
- \_ Notas de prensa del PSOE de Jaén en el periodo 2003-2006.
- \_ Programas electorales elecciones municipales 1995: Partido Socialista Obrero Español y Partido Popular.
- \_ Programas electorales elecciones municipales 1999 y 2003: Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Unida y Partido Popular.
- \_ Reglamento de cooperación internacional al desarrollo del Tercer Mundo (16 de diciembre de 1996).
- \_ Reglamento II de cooperación internacional al desarrollo del Tercer Mundo (15 de noviembre de 2002).
- \_ Resolución de adhesión al FAMSÍ del ayuntamiento de Jaén y aportación de 2 millones de pesetas (12.000 euros) al mismo. 19 de enero de 2000.
- \_ Resolución de adhesión a dos propuestas realizadas en el marco de la III Asamblea General del FAMSÍ celebrada el 17 de diciembre de 2001. 12 de marzo de 2002.
- \_ Resolución de no resolución de la convocatoria 0,7% para los proyectos de cooperación al desarrollo de 2003 y I año realización de la convocatoria de 2004 y 2005. Aprobación en Pleno 24 de marzo de 2004.

### **Documentación del Municipio de Granada:**

- \_ Actas de la Coordinadora de ONGDs de Granada (1998-2003)



- \_ Bases de convocatorias a ONGDs 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003.
- \_ Diario IDEAL: 1994, 1995 y 1996
- \_ Diario EL PAÍS: 1994
- \_ Estatutos de la Coordinadora de ONGDs de Granada
- \_ Informes y documentación interna del Movimiento 0,7 (Granada y España): 1993- 1997.
- \_ Memorias de las Acciones de Cooperación Internacional del Ayuntamiento de Granada, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003, Ayuntamiento de Granada, Granada.
- \_ Programas electorales elecciones municipales 1995, 1999 y 2003: Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Unida y Partido Popular.
- \_ Reglamento del Consejo Municipal de Cooperación Internacional (28 de septiembre de 2001).
- \_ Reglamento Municipal de la convocatoria de ayudas y subvenciones a programas y proyectos de cooperación para el desarrollo y sensibilización social del Ayuntamiento de Granada (30 de agosto de 2006).

### **Documentación del Municipio de Córdoba:**

- \_ Acuerdo Plenario nº 560 de 7 de noviembre de 1996.
- \_ Acuerdo Plenario nº 105 de 6 de junio de 2002.
- \_ Acuerdo del Ayuntamiento con el Instituto Social Agrario y Escuela Técnica Empresarial Agrícola INSA-ETEA (2001-2003).
- \_ Actas del Consejo Municipal de Cooperación (2001-2004).
- \_ Convenio de colaboración del Ayuntamiento con la Asociación Educativa Barbiana (1999-2006).
- \_ DIARIO DE CORDOBA: 1993-1995, 2003-2005
- \_ Estatutos de Córdoba Solidaria
- \_ La cooperación directa en el Ayuntamiento de Córdoba (2004).
- \_ Delegación de Participación Ciudadana y Cooperación al Desarrollo.
- \_ Memoria 1999-2003 del Ayuntamiento de Córdoba

- \_ Moción de apoyo para el establecimiento del Día contra la Esclavitud Infantil. Por unanimidad. 8 de noviembre de 2001.
- \_ Moción de apoyo para la creación e imposición de la Tasa Tobin. Presentada por IU, apoyada por el PSOE y que contó con el voto en contra del PP. 8 de noviembre de 2001.
- \_ Moción de apoyo y solidaridad con la ciudad de Belén. 5 de diciembre de 2002. Por unanimidad
- \_ Plan Municipal de Paz y Solidaridad 1999-2003
- \_ Plan Municipal de Paz y Solidaridad 2003-2007
- \_ Programas electorales elecciones municipales 1995: Partido Socialista Obrero Español y Partido Popular.
- \_ Programas electorales elecciones municipales 1999 y 2003: Partido Socialista Obrero Español y Partido Popular.
- \_ Resolución a favor de la inclusión social y declaración del II Foro de Autoridades Locales. 3 de abril de 2003. Votado por voto de calidad de la Alcaldesa.



---

## **ANEXOS**

---



## **CUESTIONARIOS DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS DURANTE ESTA INVESTIGACIÓN**

### **La Junta de Andalucía**

1. ¿Qué papel cree que debe jugar su entidad en la cooperación al desarrollo?  
¿Qué visión tiene de la cooperación descentralizada?
  
2. ¿Desde cuándo se realiza cooperación la Junta de Andalucía? ¿Desde cuándo se realiza con cierta periodicidad – continuidad – bases, etc.?
  
3. La toma de decisiones: prioridades geográficas y sectoriales, ¿quién las toma? ¿cuáles son los criterios de selección? ¿quién realiza el análisis técnico?
  
4. Se realizan actividades coordinadas con otros entes (cofinanciadores)?
  
5. ¿Qué tipo de relaciones mantienen con...
  - La sociedad civil (Coordinadora Andaluza de ONGDs)?
  - Otras Comunidades Autónomas, FAMSI, FAMP?
  - Expertos en cooperación (universidad)?
  - Otras instancias?

Si se responde afirmativamente a alguna desarrollar qué tipo de relaciones es: formal o informal, continuidad de las mismas, temas a tratar, etc.

6. ¿Qué rango institucional tiene el departamento que se encarga directamente de la cooperación? ¿Existen comisiones del mismo? ¿Quiénes la forman? ¿Cuáles son los gastos en la gestión?

- Número de funcionarios adscritos al área de cooperación y formación en cooperación de los mismos (si la tuviese)
7. Las evaluaciones técnicas del proyecto que se realizan ¿de qué tipo son? ¿se aplica el EML?
  8. ¿Existen mecanismos de difusión de la labor realizada?
  9. ¿Qué se pretende con la cooperación? propuesta pro futuro de la cooperación en su Comunidad y retos a superar.

Además me gustaría poder recabar la siguiente información sobre la labor desempeñada por la Junta de Andalucía en esta materia:

El presupuesto destinado a cooperación (lo realmente ejecutado) y el presupuesto total de su Consejería. El presupuesto de cooperación me interesa desglosado en las siguientes partidas:

- Por años
- Por países
- Por sectores (incluyendo la sensibilización)
- Por modalidades: cooperación directa / indirecta
- La cooperación directa: ¿con quién se realiza? ¿qué ha llevado a seleccionar ese municipio?
- La cooperación indirecta: ¿cuáles son los requisitos exigidos a las ONGDs? ¿quién los establece? ¿quién determina las bases de las convocatorias? ¿se emplea el Enfoque del Marco Lógico? ¿en qué fecha se publica la convocatoria? ¿cuánto se tarda en decidir sobre la misma?

### **Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional**

1. ¿Qué papel cree que debe jugar su entidad en la cooperación al desarrollo?  
Visión de la cooperación descentralizada
2. ¿Qué cuotas fijas tienen que pagar los ayuntamientos? ¿cuáles son los requisitos para los socios?
3. ¿Qué relación mantienen con los socios (al margen del dinero)? ¿hay traspaso de información y formación? ¿Y con los no socios?
4. ¿Qué actividades concretas realiza con los municipios en aras de una mayor coordinación entre ellos?
5. La toma de decisiones: prioridades geográficas y sectoriales, ¿quién las toma? ¿cuáles son los criterios de selección? ¿quién forma la comisión que barema? ¿quién realiza el análisis técnico?
6. ¿Se subvenciona el 100%?
7. Me gustaría saber el presupuesto destinado a cooperación (lo realmente ejecutado). El presupuesto de cooperación me interesa desglosado en las siguientes partidas:
  - Por años
  - Por países
  - Por sectores (incluyendo la sensibilización)
  - Por modalidades: cooperación directa / indirecta
  - La cooperación directa: ¿con quién se realiza? ¿qué ha llevado a seleccionar ese municipio?



- La cooperación indirecta: ¿cuáles son los requisitos exigidos a las ONGDs? ¿quién los establece? ¿quién determina las bases de las convocatorias? ¿se emplea el Enfoque del Marco Lógico? ¿en qué fecha se publica la convocatoria? ¿cuánto se tarda en decidir sobre la misma?

8. ¿Qué tipo de relaciones mantienen con...

- La sociedad civil (Coordinadora Andaluza de ONGDs)?
- Otros Entes Locales, Junta de Andalucía, FAMSI, FAMP?
- Expertos en cooperación (universidad)?
- Otras instancias?

Si se responde afirmativamente a alguna desarrollar qué tipo de relaciones es: formal o informal, continuidad de las mismas, temas a tratar, etc.

9. ¿Qué papel debe jugar la cooperación local a nivel de acción institucional?

10. Número de personal y formación en cooperación de los mismos (si la tuviese)

11. ¿Qué tipo de evaluaciones técnicas se realizan?

12. Periodicidad de la información sobre proyectos. ¿Es suficiente?

13. ¿Existen mecanismos de difusión de la labor realizada?

14. ¿Qué se pretende con la cooperación? propuesta pro futuro de la cooperación municipal y retos a superar.

## **La Federación Andaluza de Municipios y Provincias**

1. Funcionamiento interno.
2. ¿Qué papel debe tener la cooperación al desarrollo descentralizada?
3. ¿Qué papel juega la cooperación al desarrollo dentro de la FAMP?
4. ¿Qué acciones y actividades encaminadas a la cooperación descentralizada se realiza por parte de su institución?
5. ¿Qué relaciones en el ámbito de la cooperación mantiene con los ayuntamientos andaluces, el FAMS I y la Junta de Andalucía?
6. Propuestas pro futuro.



### **Concejales responsables del área de cooperación al desarrollo**

1. ¿Qué papel cree que debe jugar el ayuntamiento en la cooperación al desarrollo? ¿Qué se puede hacer desde el ámbito local?
2. Historia personal y vinculación con la cooperación al desarrollo (si la hubiere). Bagaje político.
3. ¿Desde cuándo se realiza cooperación en el ayuntamiento de Granada? ¿Desde cuándo se realiza con cierta periodicidad y continuidad? ¿Por qué decidió el ayuntamiento de Granada implicarse en materia de cooperación al desarrollo?
4. Centrándonos en su etapa al frente de la concejalía (1999-2003):
  - Situación que se encontró al llegar.
  - Avances y retrocesos durante su mandato. Retos que dejó pendientes.
  - ¿En quién se apoyó?
  - ¿Cómo calificaría su paso por la concejalía?
5. ¿Cómo calificaría la anterior legislatura desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo?
6. ¿Pertenece al Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional? ¿Por qué? Pros y contras.
7. ¿Quién toma las decisiones sobre prioridades geográficas y sectoriales? ¿Cuáles deberían ser las prioridades geográficas y sectoriales?
8. ¿Qué tipo de relaciones deben darse con: sociedad civil, otros entes locales, la Junta, la FAMP, el FAMSÍ, el estado central?

9. ¿Qué opina sobre la cooperación directa –los hermanamientos-? ¿Y sobre la indirecta –subvenciones a ONGs-?
  
10. ¿Qué se pretende con la cooperación? propuesta pro futuro de la cooperación en ese municipio, retos a superar. Los aspectos positivos / retos de la cooperación local.

Además me gustaría poder recabar la siguiente información sobre la labor desempeñada por su ayuntamiento en esta materia:

- Estatuto del Consejo Municipal de Cooperación y Actas de las reuniones del mismo.
- Bases de las convocatorias de ONGs, desde sus inicios hasta la actualidad.
- Actas de la comisión de valoración. Relación de proyectos presentados / aprobados a ONGs hasta la fecha.
- Memoria de las actividades de cooperación realizadas hasta el momento.

## **Técnicos del ayuntamiento**

Persona que contesta el cuestionario y cargo que ocupa:

1. ¿Qué papel cree que debe jugar su entidad en la cooperación al desarrollo?  
¿Qué visión tiene de la cooperación descentralizada?
2. ¿Desde cuándo se realiza cooperación en su municipio? ¿Desde cuándo se realiza con cierta periodicidad – continuidad – bases, etc.?
3. ¿Pertenece al FAMSI? ¿Por qué? Pros y contras.
4. El Consejo Municipal de Cooperación
  - ¿Tiene Consejo de Cooperación al Desarrollo?
  - ¿Desde que año?
  - ¿Quién lo forma?
  - Funciones
  - Nivel de obligatoriedad y vinculatoriedad de sus decisiones
5. Normativa o documentos en la materia. Bases de la convocatoria. ¿Hay convocatorias plurianuales?
6. Relación de proyectos presentados / aprobados. Razones de la denegación de proyectos presentados
7. La toma de decisiones: prioridades geograficas y sectoriales, ¿quién las toma? ¿cuáles son los criterios de selección? ¿quién realiza el análisis técnico?
8. ¿Se subvenciona el 100% del proyecto?

9. ¿Se realizan actividades coordinadas con otros entes (cofinanciadores)?

10. Me gustaría saber el presupuesto destinado a cooperación (lo realmente ejecutado) y el presupuesto total del ayuntamiento. El presupuesto de cooperación me interesa desglosado en las siguientes partidas:

- Por años
- Por países
- Por sectores (incluyendo la sensibilización)
- Por modalidades: cooperación directa / indirecta
- La cooperación directa: ¿con quién se realiza? ¿qué ha llevado a seleccionar ese municipio?
- La cooperación indirecta: ¿cuáles son los requisitos exigidos a las ONGDs? ¿quién los establece? ¿quién determina las bases de las convocatorias? ¿se emplea el Enfoque del Marco Lógico? ¿en qué fecha se publica la convocatoria? ¿cuánto se tarda en decidir sobre la misma?
- ¿Cuánto dinero se entrega al FAMSI?

11. ¿Qué tipo de relaciones mantienen con...

- La sociedad civil (Coordinadora Provincial de ONGDs)?
- Otros Entes Locales, Junta de Andalucía, FAMSI, FAMP?
- Expertos en cooperación (universidad)?
- Otras instancias?

Si se responde afirmativamente a alguna desarrollar qué tipo de relaciones es: formal o informal, continuidad de las mismas, temas a tratar, etc.

12. Me gustaría tener una relación de las acciones institucionales de este municipio, es decir, mociones o preguntas realizadas sobre temas de cooperación y solidaridad. ¿Se ha asumido el 0,7%?

13. ¿Existe un área destinada a la cooperación? ¿Cuál es la Concejalía encargada de la cooperación? ¿Qué rango institucional tiene el departamento que se encarga directamente de la cooperación? ¿Existen comisiones del mismo? ¿Quiénes la forman? ¿Cuáles son los gastos en la gestión?

Número de funcionarios adscritos al área de cooperación y formación en cooperación de los mismos (si la tuviese)

14. Las evaluaciones técnicas del proyecto que se realizan ¿de qué tipo son? ¿se aplica el EML?

15. La periodicidad de la información sobre proyectos ¿es suficiente?

16. ¿Existen mecanismos de difusión de la labor realizada?

17. ¿Qué se pretende con la cooperación? propuesta pro futuro de la cooperación en ese municipio y retos a superar.





## **La sociedad civil organizada: Coordinadoras Provinciales y Coordinadora Autonómica de ONGDs**

1. ¿Cuándo se creó?
2. ¿Por qué se crea?
3. ¿Qué funciones viene a cumplir?
4. ¿Quien forma parte de las mismas (es representativo de las ONGs de esa provincia / CCAA)?
5. Organigrama, estatutos, comisiones, reuniones, etc.
6. La cooperación al desarrollo local:
  - Relaciones con el ayuntamiento / los ayuntamientos y otros entes locales.
  - ¿Qué papel desempeña su institución en la cooperación local?
  - ¿Qué papel cree que debería desempeñar?
  - Periodicidad de la información sobre proyectos.
  - Evaluaciones técnicas del proyecto
  - El papel del Consejo de Cooperación
  - ¿Qué opina sobre la convocatoria de subvenciones a ONGDs? ¿Participa su organización de alguna manera en la toma de decisiones? ¿Y en el establecimiento de las prioridades geográficas y sectoriales?
  - ¿Qué opina sobre el presupuesto destinado a cooperación?
  - ¿Y sobre la cooperación directa y la indirecta?
  - ¿Qué relaciones mantienen con los funcionarios responsables de la cooperación?
  - ¿Y con los distintos partidos políticos?
  - ¿Ha realizado su organización acciones de presión sobre las instituciones en temas de cooperación y solidaridad.
  - ¿Qué relaciones mantiene con otras instancias de la cooperación al desarrollo en el municipio?

- ¿Y con otras instancias de cooperación: CAONGD, Junta de Andalucía, FAMSI, FAMP?
- Aspectos positivos de la cooperación local y retos

Me gustaría tener una copia de los Estatutos de su organización y las actas de las reuniones.

## Partidos Políticos

### Área de cooperación

1. Visión de la cooperación al desarrollo. ¿Qué fin persigue?, ¿De quién es la responsabilidad?
2. Visión de la cooperación al desarrollo en el ámbito local. ¿Por qué surge? ¿qué fin persigue? ¿qué se puede hacer desde el ámbito local? ¿supone enfrentamiento con el ámbito estatal? ¿hasta dónde se puede llegar?
3. ¿Qué tipo de relaciones deben darse con: sociedad civil, otros entes locales, la Junta, la FAMP, el FAMSI, el Estado central?
4. Me gustaría tener una relación de las mociones y preguntas presentadas / aprobadas por su grupo político.
5. ¿Qué papel se le asigna en su programa político a la cooperación al desarrollo?
6. ¿Cuáles deberían ser las prioridades geográficas y sectoriales de la cooperación de su ayuntamiento?
7. ¿Cómo calificaría la anterior legislatura desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo? (en el gobierno o en la oposición).
8. ¿Qué opina sobre la necesidad de la coherencia de políticas?
9. ¿Qué opina sobre la cooperación directa? ¿Y sobre la indirecta? Posicionamiento respecto a los hermanamientos y las ONGDs.
10. Los aspectos positivos / retos de la cooperación local.

Además me gustaría tener los programas políticos de su partido para las elecciones locales de 1995, 1999 y 2003.