

# LOS ACTORES DE LA COOPERACIÓN ANDALUZA

María Luisa Grande Gascón

*Universidad de Jaén*

**Resumen:** *En este artículo se describe cuáles son los principales actores de la cooperación internacional para el desarrollo en Andalucía y el papel que juegan en la configuración de la política pública que lleva a cabo la Junta de Andalucía en este ámbito. Las entidades locales, agrupadas en el Fondo Andaluz para la Solidaridad Internacional, la Coordinadora Andaluza de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo y las Universidades Andaluzas son los actores más destacados, reconocidos en las diferentes estructuras y normas del Gobierno Andaluz como agentes de cooperación para el desarrollo en la comunidad autónoma andaluza.*

**Palabras clave:** *cooperación para el desarrollo; políticas públicas; cooperación descentralizada.*

**Abstract:** *This paper describes what are the main actors in international development cooperation in Andalucía and the role they play in shaping public policy that performs the Junta de Andalucía in this area. Local governments, through the Andalusian Fund for International Solidarity, the Andalusian Coordinator NGO Development and Andalusian Universities are the most prominent actors, recognized in the different structures and laws of the Andalusian Government as agents of development cooperation in the autonomous community of Andalucía.*

**Key words:** *cooperation for development; public policies; decentralized cooperation.*

## 1.- INTRODUCCIÓN

La Junta de Andalucía no ha llevado a cabo una política pública de cooperación para el desarrollo hasta fechas muy recientes. Partimos de la base de que toda política pública tiene incidencia, o pretende tenerla, sobre algunos aspectos de la vida de la ciudadanía, en ocasiones de manera directa y en otros casos de manera más indirecta. Las políticas públicas forman parte de un sistema político integrado en el marco de una sociedad con la que interactúa, y que es beneficiada o perjudicada

por los resultados de las decisiones políticas que se tomen y las prioridades que en un determinado momento adopte el gobierno. En efecto, la sociedad organizada toma acuerdos, decide, influye, presiona y realiza acciones colectivas<sup>1</sup>. Pero sólo hablamos de política pública cuando intervienen los gobiernos y las administraciones públicas. (Ballart y Ramió, 2000: 481). En este sentido es importante tener en cuenta que en la generación de políticas públicas pueden participar numerosos actores que representan diferentes intereses.

Se trata, como señal Subirats (1990-1991: 48), de *"poderes en conflicto enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos"*. Los actores pueden participar en todas las fases de las políticas públicas: desde la definición del problema a abordar hasta las diversas posibilidades de evaluación.

Hay ocasiones en las que sobre algunas cuestiones que están candentes en la sociedad no se toman medidas políticas, ya sea porque no se cree necesaria una intervención por parte del gobierno, o bien porque se trata de problemas que están durante mucho tiempo en la agenda social sin obtener solución, porque ésta no existe o es considerada una utopía. La entrada de un problema en la agenda política significa que las entidades gubernamentales han designado que esa cuestión es un problema susceptible de ser abordado por los poderes públicos. Aguilar (1993: 30) define la formación de la agenda como el *"proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública"*. En cualquier caso, la toma de decisiones políticas se encuentra bastante fragmentada. Tal y como reconoce Subirats (1989:21-22), el Estado se ha transformado en un actor social más dentro de un entramado de entidades que se han convertido en actores relevantes en el proceso de formación de las políticas públicas. Dentro de estos actores se encuentran la ciudadanía, los grupos sociales, la opinión pública, el gobierno, el parlamento, los partidos políticos, las ONG, los sindicatos, etc<sup>2</sup>. Por eso, *"el proceso de elaboración de políticas públicas implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones (...)"* (Subirats, 1989:41)

En este sentido hay que destacar el importante papel que jugaron las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) en la entrada en la agenda política de la Junta de Andalucía de la cooperación para el desarrollo, sobre todo a raíz de la reivindicación del 0,7, de la constitu-

ción de la Coordinadora Andaluza de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (CAONGD) y del Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (FAMSI).

En Andalucía hasta el año 2003 no se contó con una ley que regulara y diseñara normativamente la cooperación que, desde hacía más de una década, se venía desarrollando en la comunidad autónoma andaluza por diferentes agentes de cooperación. La Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo señala en su capítulo quinto cuáles con los principales actores que en Andalucía participan y realizan actuaciones en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, articulando mecanismos de fomento, apoyo y participación de éstos en la política de cooperación de la Junta de Andalucía. En este sentido, las organizaciones no gubernamentales, las universidades, las organizaciones sindicales y empresariales, y las entidades locales se configuran como actores de la cooperación andaluza.

También se contempla en la Ley de cooperación andaluza la creación de un instrumento de participación de los diferentes actores andaluces de cooperación internacional. Se trata del Consejo Andaluz de Cooperación en el que incluyen, además de la propia administración de la Junta de Andalucía, las ONGD, universidades, agentes sociales y económicos, instituciones y entidades locales, otras organizaciones relacionadas con la cooperación y expertos en esta materia.

Posteriormente en el año 2006 se crea la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo (AACID) que tiene como uno de sus objetivos y funciones el fomento de la actividad y la participación de los diferentes actores de la cooperación andaluza, facilitando la coordinación y la complementariedad entre los mismos. Anualmente coordina y subvenciona iniciativas de las diferentes agentes de cooperación tanto de ONGD, entidades

locales, organizaciones sindicales y empresariales y universidades.

El actual Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 (PACODE), que elabora la AACID, de manera similar reconoce como actores de la cooperación andaluza a los siguientes: la administración de la Junta de Andalucía, las administraciones locales, las universidades, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales. En este sentido marca como uno de los objetivos específicos, mejorar las capacidades de los agentes de la cooperación internacional y apoyar sus intervenciones.

## 2.- LAS ENTIDADES LOCALES

Las Corporaciones Locales pueden desempeñar un papel privilegiado en la cooperación para el desarrollo descentralizada. Como señala Ruiz (2006: 101) esto se debe fundamentalmente a "la naturaleza de sus funciones, el 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 subestatales, ya que no están condicionados ni por la carga política ni por las obligaciones diplomáticas de los Gobiernos".

Sin embargo la cooperación desde las entidades locales tiene una serie de dificultades que pueden incidir en el desarrollo y la optimización de los recursos que destinan a este fin. Algunas de los problemas que tienen los entes locales son: la multiplicación de pequeños proyectos que son fragmentados para poder acogerse a las subvenciones, que no tienen continuidad y que se realizan en zonas muy dispersas; la no disponibilidad de personal técnico cualificado, como consecuencia de la reciente incorporación en los organigramas de los ayuntamientos de áreas y departamentos con competencias en cooperación para el desarrollo y el escaso nivel de recursos destinado a este fin;

y la falta de definición de un modelo claro de cooperación en el que se planteen cuáles son los objetivos y los fines de la cooperación que realizan, de tal manera que la improvisación resta eficacia a las actuaciones desarrolladas. Los fondos de cooperación se crean con el objetivo de ayudar a los ayuntamientos a superar estas limitaciones y coordinar las actuaciones de los mismos en este sentido (CONFOCOS, 2001).

Hasta finales de los años 80, la cooperación de los entes locales no adquiere cierta importancia, siendo los ayuntamientos y diputaciones vascas y catalanas las pioneras en el desarrollo de actuaciones coordinadas de cooperación. El primer fondo que se crea en España, con el objetivo de agrupar a las entidades locales para la coordinación y el fomento de la cooperación para el desarrollo, es el Fons Catalá en 1986<sup>3</sup>. Dos hechos supusieron un primer impulso para la cooperación de las administraciones locales: la revolución sandinista y la situación del pueblo saharahuí. Posteriormente la reivindicación del 0,7<sup>4</sup>, a mediados de los años 90, consolidó y amplió el papel de los entes locales (González-Badía y Ruiz, 2003). De tal manera que si en el año 1991 las entidades locales aportaban a la AOD sólo 2,2 millones de euros, en el año 2008 aportan 148,7 millones de euros, lo que supone un compromiso importante de los mismos con la cooperación para el desarrollo. Junto al aumento de la cantidad de fondos destinados a cooperación, se ha producido un incremento en el número de entidades que están desarrollando iniciativas de cooperación. Según la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en el año 2005, son alrededor de mil instituciones locales en toda España las que están desarrollando este tipo de políticas, que a su vez están implicando a otro millar de entidades de solidaridad. El compromiso del 0,7% ha sido alcanzado y rebasado por algunas de estas entidades.

Como consecuencia de todo esto, los municipios, diputaciones y otros entes su-

pramunicipales han ido incorporando la cooperación en sus organigramas municipales, creando cauces de participación como son los Consejos Locales de Cooperación. Además desde los entes locales se dispone de una modalidad de cooperación específica como son los hermanamientos con municipios de otros países (FELCODE, 2005).

La ley de cooperación andaluza reconoce a las entidades locales como agentes de cooperación, estableciendo en la exposición de motivos que la Junta de Andalucía "fomentará la colaboración con entidades locales". Además en el artículo 10 se recoge la promoción de la coordinación con las administraciones locales para mejorar la eficacia de la cooperación andaluza. Tienen representación en el Consejo Andaluz de Cooperación para el Desarrollo con un total de 3 representantes elegidos por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP).

En el PACODE se reconoce la importancia de la administración local en procesos de fortalecimiento institucional de los municipios y de fortalecimiento supramunicipal, así como en la gestión de servicios básicos y actuaciones de desarrollo local. La cercanía a la ciudadanía les permite una labor fundamental de movilización y sensibilización, posibilitando una mayor participación ciudadana con la creación de instrumentos y mecanismos específicos de participación, formales e informales, que no son factibles en otros niveles de la administración.

En el año 2000 se celebra en Córdoba la asamblea constituyente del Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (FAMSI), tomando como referencia los ya creados en otras comunidades autónomas, con el objetivo de mejorar, apoyar, coordinar y agrupar la cooperación de los entes locales en Andalucía. Algunos de los fines que se establecen en sus estatutos están relacionados con el fomento "del papel y la coordinación entre corporaciones locales, diputaciones y gobierno

autónomo de Andalucía en las tareas de cooperación para el desarrollo".

En su inicio sólo 40 ayuntamientos formaron parte del FAMSI. En la actualidad son socios del FAMSI todas las diputaciones provinciales, excepto la de Almería, 69 ayuntamientos, 1 consorcio y 2 mancomunidades. Sólo los ayuntamientos de 5 capitales de provincia forman parte del mismo (Cádiz, Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla). La provincia de Córdoba es la que más socios tiene con 20 socios, seguida de Sevilla y Cádiz con 15 cada una de ellas. El resto de provincias tiene una representación menor, por ejemplo, Almería y Granada sólo tienen 2. La fuerte presencia de las entidades cordobesas está relacionada con que el hecho de que la Diputación de Córdoba fue la principal impulsora del FAMSI y es la que ostenta la presidencia del mismo. Además cuenta con 43 entidades socias colaboradoras que, según los estatutos del FAMSI, son aquellas entidades que comparten sus mismos objetivos sociales y que son designadas por la Asamblea General a propuesta de la Junta Directiva o a petición de un 30% de los socios.

El aumento en el número de socios ha sido difícil y complicado debido en gran parte a las reticencias de muchos gobiernos locales que quieren controlar la totalidad de presupuesto que destinan a cooperación. En otras ocasiones no se ven representados en el Fondo y perciben como una pérdida de protagonismo, la gestión por parte de éste de una parte de su presupuesto de cooperación. En este sentido hay que destacar el acuerdo entre el FAMSI y la FAMP en el año 2004 para aumentar el número de municipios asociados. También se ha echado en falta un apoyo más decidido por parte de la Junta de Andalucía que no se ha producido hasta fechas muy recientes.

Además de la Asamblea General de socios el FAMSI cuenta con una Junta Directiva compuesta por un total de 27 miembros: 1 presidencia, 9 vicepresidencias

específicas, 1 secretaría, 1 tesorería y 15 secretarías encargadas cada una de ellas de determinadas funciones. Cuenta con 1 director gerente y oficinas técnicas con sedes en Córdoba, Sevilla y Málaga.

El FAMSÍ desarrolla actuaciones bien de manera directa o a través de sus socios o de ONGD en las siguientes modalidades de cooperación: proyectos de rehabilitación y desarrollo, ayuda humanitaria y de emergencia, y sensibilización y educación para la solidaridad.

A pesar de todos los esfuerzos realizados siguen existiendo una serie de problemas en la cooperación municipal. Según el FAMSÍ (2003), la falta de coordinación, la no continuidad de las actuaciones, la falta de homogeneidad en las convocatorias, el uso de baremaciones diferentes para cada entidad, la no homogeneidad en los formatos de presentación de proyectos, la falta de evaluaciones, la invisibilidad de la cooperación municipal, los retrasos en el pago y las dificultades en la justificación de los gastos son algunos de los problemas que caracterizan la cooperación en los entes locales andaluzas.

Hay que destacar que en los últimos años la cooperación para el desarrollo de los entes locales ha ido aumentando progresivamente tanto en presupuesto destinado a este fin como en número de proyectos e iniciativas desarrolladas. Andalucía es la tercera comunidad autónoma en cuantía de fondos que las entidades locales destinan a cooperación, situándose detrás de Madrid y el País Vasco (Tabla 1).

En el año 2008, cuatro ayuntamientos andaluzes, el de Córdoba, Sevilla, Málaga y Granada, están entre los 20 municipios que más presupuesto destinan a cooperación para el desarrollo. Córdoba se sitúa en cuarto lugar con 3,7 millones de euros, seguido de Sevilla con 3,1 millones, Málaga ocupa el lugar 13 con 1,3 millones y Granada el lugar 19 con 0,8 millones de euros.

El FAMSÍ realiza periódicamente un análisis cuantitativo de la cooperación que desarrollan los entes locales andaluzes. El último corresponde al periodo 2004-2007 y pone de manifiesto que desde el año 2004 la cooperación de los entes locales ha aumentado un 50%, pasando de 10.450.864 millones de euros a más de 15 millones de euros en el año 2007. De este monto, en el año 2007, se han destinado 10 millones a la convocatoria de subvenciones y 5 millones a cooperación directa.

Los países más beneficiados con estos fondos son: en primer lugar Perú, seguido de los campamentos saharahuis, Bolivia, Cuba, Nicaragua y Marruecos. Fundamentalmente la cooperación local se ha volcado con países latinoamericanos y del norte de África. Destaca de manera especial la ayuda al pueblo saharauí, que ocupa el segundo lugar en la cuantía de los fondos recibidos. Este hecho está relacionado con una presencia importante de las asociaciones de ayuda al pueblo saharauí que se han creado en numerosos municipios andaluzes y que han canalizado dicha ayuda. A pesar de la cercanía de Marruecos y del alto número de inmigrantes marroquíes que residen en Andalucía, Marruecos ocupa el quinto lugar en volumen de ayuda recibida (Tabla 2).

Las entidades locales gestionan la mayor parte de sus recursos a través de las ONGD, las cuáles ejecutan más del 60% de éste presupuesto, las instituciones municipales gestionan alrededor del 20% y el resto es asignado a otras entidades entre las que se incluyen las universidades o las asociaciones religiosas o de amistad.

Del total de los fondos, el mayor porcentaje se destina a proyectos de ayuda al desarrollo (más del 80% del total del presupuesto), a educación y sensibilización y ayuda humanitaria y de emergencia, el resto de la ayuda a partes iguales. Por sectores, es el sector salud al que más presupuesto se destina desde los entes locales, seguido de educación, educación para el

desarrollo y sensibilización, y sectores productivos.

Una cuestión importante que se ha producido en algunos ayuntamientos andaluces ha sido el impago de las subvenciones concedidas a las ONGD. Los ayuntamientos tienen un alto nivel de endeudamiento, debido a que han ido asumiendo un gran número de competencias para dar respuesta a las demandas y necesidades de la población, pero paralelamente no se ha producido, en el mismo nivel, un aumento en los recursos disponibles (Ruíz, 2009). Una de las consecuencias de este hecho ha sido que se han incrementado los impagos de los ayuntamientos de las subvenciones concedidas a asociaciones. En el caso de Andalucía, varios ayuntamientos tienen contraídas deudas importantes con ONGD, derivadas en algunos casos de convocatorias resueltas hace más de una década. Esto ha supuesto un revés importante para aquellas ONGD que no disponen de muchos recursos y que han tenido que endeudarse o dejar de realizar proyectos que habían sido ya comprometidos con contrapartes locales. Los ayuntamientos de Sevilla, Jerez, Jaén y Puerto Real son los que más destacan por la cuantía de la deuda y por la antigüedad de la misma. Por ejemplo, el ayuntamiento de Sevilla tiene una deuda de 5 millones de euros con las ONGD y la deuda del ayuntamiento de Jaén se remonta al año 1995. En este sentido la CAONGD ha denunciado públicamente esta deuda y en el año 2004 remitió una queja al Defensor del Pueblo Andaluz. Éste emitió un informe en el año 2007 describiendo la situación de la deuda en los ayuntamientos de Sevilla y Jaén.

Por otra parte la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) en el año 2003 crea una comisión de trabajo sobre cooperación al desarrollo que señala entre sus objetivos la promoción y el desarrollo de la cooperación internacional. De tal manera que en Andalucía nos encontramos con dos entidades que agrupan a las entidades locales y asumen funciones de coope-

ración para el desarrollo. En el año 2004 la FAMP y el FAMSÍ firman un convenio en el que fijan el carácter de cada una de ellas, asumiendo la FAMP un carácter más político y el FAMSÍ un carácter más técnico. En el año 2005 la FAMP, el FAMSÍ y la Junta de Andalucía firman un acuerdo marco de colaboración que tiene un desarrollo posterior en un Programa de colaboración en materia de cooperación para el desarrollo. En éste se establece la constitución de una comisión mixta para el seguimiento y evaluación de este programa.

### **3.- LA COORDINADORA ANDALUZA DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES PARA EL DESARROLLO**

Las ONGD son entidades sin ánimo de lucro, de carácter social, independientes de los gobiernos, legalmente constituidas y que trabajan en el ámbito de la cooperación internacional (González-Badía y Ruiz, 2003). Las ONGD se han constituido como uno de los actores más importantes en la cooperación para el desarrollo en todos los niveles. En este sentido hay que destacar la creación sucesiva de coordinadoras estatales, autonómicas y provinciales con fines de representación y coordinación de las ONGD en el ámbito geográfico de que se trate. De tal manera que se han convertido en los interlocutores principales de las administraciones públicas en la cooperación para el desarrollo.

Su trabajo lo desarrollan en varios modalidades: proyectos de desarrollo con contrapartes locales, tanto públicas como privadas, en países con un bajo nivel de desarrollo; ayuda humanitaria y de emergencia; y sensibilización y educación para el desarrollo. Además de estas actuaciones tienen un importante papel de reivindicación y denuncia, con una gran capacidad para presionar políticamente en todos los ámbitos de la administración pública.

Si en un primer momento en Andalucía sólo existían delegaciones de ONGD que tenían las sedes centrales en otras comu-

nidades, en los últimos años se han creado numerosas ONGD andaluzas. Un impulso importante para éstas fue la constitución en 1993 de la Coordinadora Andaluza de ONGD (CAONGD). Si en un primer momento sólo formaban parte de la misma 14 entidades, en la actualidad cuenta con 58 asociaciones federadas<sup>5</sup>. Según define la CAONGD, tienen como finalidad, "contribuir a la mejora de la cooperación internacional en y desde Andalucía, así como apoyar acciones comunes, en respuesta a los intereses de los pueblos en vías de desarrollo".

En 1998 se firma el "Pacto Andaluz por la Solidaridad" entre la administración autonómica y la CAONGD en el que se "recoje los compromisos de dotar a la cooperación andaluza de un marco legislativo estable y de proceder a un incremento de las dotaciones presupuestarias". Además en este pacto se fijan los principios, objetivos, ámbitos de actuación y las modalidades de la cooperación andaluza. En gran medida la Ley de cooperación andaluza es fruto de este Pacto.

La Coordinadora cuenta con dos órganos de gobierno, la asamblea general y el comité ejecutivo. La asamblea general es el órgano máximo de gobierno y está constituida por todas la ONGD asociadas, se reúne como mínimo una vez al año y tiene como una de sus funciones la elección cada tres años del comité ejecutivo. Éste se compone de presidencia, vicepresidencia, secretaría y tesorería, además de 6 vocalías que se asumen responsabilidades específicas<sup>6</sup>. Además cuenta con 6 grupos de trabajo que coinciden con cada una de las vocalías, una comisión de seguimiento del código de conducta y un gabinete de asesoría técnica. La Junta de Andalucía ha firmado varios convenios con la Coordinadora, en 2000 y 2003 para la creación del citado gabinete.

La CAOND desarrolla acciones de representación de las ONGD andaluzas, coordinación, educación y sensibilización y se constituye en la principal interlocutora ante las administraciones públicas andalu-

zas, fundamentalmente ante la Junta de Andalucía. La coordinadora ha tenido un papel activo en todas aquellas actuaciones del gobierno autonómico relacionadas con la cooperación para el desarrollo. Así en los últimos años ha participado en la elaboración de la Ley de cooperación internacional para el desarrollo de Andalucía, el actual Plan Andaluz de Cooperación, la definición de la estructura de la AACID y en el Consejo Andaluz de Cooperación al Desarrollo, donde tiene 4 representantes.

Del total del presupuesto que destina la AACID a los agentes de cooperación, las ONGD han sido las más beneficiadas, en concreto han ejecutado en los últimos años casi la mitad del todo el presupuesto (Tabla 3).

La mayor parte de la financiación recibida por las ONGD andaluzas por parte de la AACID se destina al desarrollo de proyectos llevados a cabo en Iberoamérica, seguido de la zona del Mediterráneo y África Subsahariana. También han desarrollado una importante labor en Andalucía con proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo (Tabla 4).

Por modalidades de cooperación el grueso de la financiación se la llevan los proyectos de ayuda al desarrollo, en una menor medida las iniciativas de acción humanitaria y educación para el desarrollo (Tabla 5).

#### 4.- LAS UNIVERSIDADES ANDALUZAS

Hasta fechas muy recientes las universidades españolas, de manera conjunta y más sistematizada, no se constituyen en agentes de cooperación para el desarrollo. Si bien algunas universidades puntualmente habían venido trabajando en este ámbito, no fue hasta el año 2000 cuando la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) aprueba la "Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo"<sup>7</sup>. Posteriormente en el año 2001 elaboran una declaración bajo el título de "Universidad: compromiso social y vo-

luntariado" y en el año 2005 elaboran un "Código de Conducta de las Universidades en materia de Cooperación al Desarrollo".

Según Montes (2001: 32), la cooperación universitaria hace referencia a "la ayuda que la Universidad puede prestar al desarrollo de los países del sur mediante la activación de sus propias funciones de docencia e investigación, e incluso consultoría o asesoramiento técnico e información, en una temática específica como es la cooperación al desarrollo". Además las universidades tienen la posibilidad de realizar actuaciones de cooperación directa, a través de proyectos propios o convocatorias de ayudas. Por otra parte, la Universidad puede desempeñar una importante labor en actividades de sensibilización y educación para el desarrollo, favoreciendo la movilización de un gran número de personas, tanto alumnado, profesorado y personal de administración y servicios.

En el PACODE se señalan como ejes prioritarios de la cooperación universitaria, el fortalecimiento institucional de las universidades de los países de sur, la docencia y la investigación, la formación, la sensibilización y el voluntariado y la creación de redes entre universidades.

De manera sucesiva en las universidades andaluzas se han ido creando estructuras que abordan la cooperación al desarrollo. La mayoría ya cuentan con vicerrectorados que asumen competencias en este sentido:

- Universidad de Almería: Vicerrectorado de Internacionalización y Cooperación al Desarrollo.
- Universidad de Cádiz: Vicerrectorado de Relaciones Internacionales y Cooperación.
- Universidad de Córdoba: Vicerrectorado de Internacionalización y Cooperación.
- Universidad de Granada: Vicerrectorado de Extensión Universitaria y Cooperación al Desarrollo.

- Universidad de Jaén: Vicerrectorado de Relaciones Internacionales y Cooperación.
- Universidad de Málaga: Vicerrectorado de Relaciones Internacionales. Secretariado de Relaciones con Países en Desarrollo.
- Universidad de Sevilla: Vicerrectorado de Relaciones Internacionales. Oficina de Cooperación al Desarrollo.
- Universidad Pablo de Olavide: Vicerrectorado de Relaciones Institucionales e Internacionales. Área de Relaciones Internacionales y Cooperación.
- Universidad Internacional de Andalucía: Vicerrectorado de Relaciones Internacionales y Cooperación.

Sin embargo las universidades andaluzas han recibido, en los últimos tres años, una financiación bastante escasa e irregular por parte de la AACID. Si en el año 2006 recibían 408.850 euros, al año siguiente la cuantía de los fondos recibidos fue de 50.611 euros y en el año 2008 reciben 208.580 euros. En todo caso, estas cantidades no llegan al 1% del presupuesto total que la AACID destina a subvenciones para los diferentes agentes de cooperación de Andalucía.

A nivel nacional el presupuesto destinado a cooperación por parte de las universidades, según se recoge en los documentos de Seguimiento del PACI, ha sido bastante irregular y con altibajos. Los datos son recogidos en base a una encuesta que elabora la Comisión Española Universitaria de Relaciones Internacionales, y llama la atención que muy pocas universidades contestan a la misma<sup>8</sup>. Con respecto a las universidades andaluzas, la que más fondos destina y de manera más continuada es la Universidad de Granada, que en año 2008 consignó 559.909 euros. De la Universidad de Málaga no se tienen datos, y las otras universidades en los últimos tres años no siempre han destinado fondos.

Comparativamente con el resto de universidades españolas, la Universidad de Granada se sitúa en el lugar número 7, la de Sevilla y Córdoba ocupan respectivamente los puestos 15 y 16. (Tabla 6)

## 5.- CONCLUSIONES

De manera general podemos concluir que aunque la política pública de cooperación andaluza no se ha desarrollado en su totalidad hasta fechas recientes, la trayectoria de algunos de los actores de la cooperación andaluza es lo suficientemente larga como para hacer una valoración de lo que han realizado hasta ahora y de la situación actual en la que se encuentran. Ha sido en fechas recientes cuando han ido adquiriendo un mayor protagonismo, que se está manteniendo con altibajos.

En Andalucía, dos hitos importantes han sido la ley andaluza de cooperación y el Plan Andaluz de Cooperación. En su elaboración han tenido una influencia decisiva la participación de diferentes actores de la cooperación y, en el mismo sentido, en ambos se reconoce el papel que juegan estos actores en el desarrollo de una política pública de cooperación andaluza. En concreto, las ONGD, las universidades y los entes locales son definidos y valorados como entidades destacadas dentro de la cooperación andaluza.

La ley andaluza de cooperación establece cauces de participación y coordinación de todos los agentes andaluces de cooperación, siendo el más destacado, el Consejo Andaluz de Cooperación, donde se encuentra representados todos los agentes.

También el PACODE, como instrumento de planificación de la cooperación andaluza, señala la importancia de estos agentes en la cooperación, definiendo como una de sus líneas prioritarias su participación en el desarrollo del Plan.

El FAMSÍ, como fondo andaluz, ha realizado una importante labor de coordina-

ción, fomento y apoyo a la cooperación de los entes locales. Sin embargo, aunque ha aumentado desde su creación el número de socios, tiene muy poca implantación en algunas provincias. La labor desarrollada por los municipios y diputaciones está llena de fortalezas que hay que potenciar y debilidades que hay que resolver. En todo caso, son numerosos los ayuntamientos que desarrollan iniciativas de cooperación y se están consolidando áreas específicas dentro de los organigramas municipales. Algunos de los ayuntamientos andaluces se encuentran entre los municipios que más fondos destinan a cooperación al desarrollo.

Las Coordinadora Andaluza de ONGD es uno de los actores que de manera más continuada e intensa ha venido desarrollando actuaciones centradas fundamentalmente en el desarrollo de proyectos cooperación. La estructura de la Coordinadora está plenamente consolidada y son escasas las ONGD de Andalucía que no están integradas en la misma. De tal manera que se ha convertido en un interlocutor privilegiado de la administraciones públicas en todos sus niveles.

Las universidades andaluzas tienen una trayectoria muy reciente en la cooperación al desarrollo. Pero en casi todas ellas ya se contemplan competencias en esta materia y en los equipos de gobierno ya existen vicerrectorados, secretariados, áreas y oficinas de cooperación al desarrollo. Aunque no podemos olvidar que las universidades tienen una mayor trayectoria en la formación y la investigación, relacionados con la cooperación al desarrollo.

## 6.- BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis Fernando. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrua.
- AGUILAR, Luis Fernando. (2000). "Estudio introductorio". En AGUILAR, Luis Fernando et al., *El estudio de las Políticas*

- Públicas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- BALLART, Xavier y RAMIÓ, Carles. (2000). *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Borrador del Seguimiento del PACI 2008. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Disponible en: [www.aecid.es](http://www.aecid.es). Consultado en diciembre 2009.
- CONFOCOS. (2001). *Municipalismo y Solidaridad. Guía sobre la cooperación descentralizada*. Barcelona: Confederación de Fondos de cooperación y solidaridad.
- FAMSI. (2003). *Inventario evaluación de la cooperación internacional al desarrollo de entidades locales andaluzas*. Córdoba: FAMSI.
- FAMSI. (2008). *Radiografía de la cooperación descentralizada andaluza 2004-2007*. Disponible en: [www.andalucia-solidaria.org](http://www.andalucia-solidaria.org). Consultado en diciembre 2009.
- FELCODE. (2005). *Corporaciones locales y cooperación al desarrollo*. Badajoz: Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo.
- FEMP. (2007). *La cooperación al desarrollo de las entidades locales*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- GONZÁLEZ-BADÍA, Juan y RUIZ, Susana. (2003). *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Memoria Anual de la Cooperación Andaluza 2008. Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía.
- Memoria Anual de la Cooperación Andaluza 2007. Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía.
- Memoria Anual de la Cooperación Andaluza 2006. Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía.
- Memoria Anual de la Cooperación Andaluza 2005. Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía.
- MONTES, Ángel. (2001). *Universidad y cooperación al desarrollo*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2008-2011). Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Sevilla: Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía.
- REAL, José. (2006). "Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas". En PÉREZ, Margarita (ed.). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- RUIZ, Susana. (2009). *La teoría y la praxis de la cooperación descentralizada. Análisis de tres estudios de caso*. Montevideo: OCD.
- RUIZ, Susana. (2006). *El surgimiento y configuración de una nueva política: la cooperación descentralizada*. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas. Vol. 5, nº 1: 95-103.
- SUBIRATS, Joan. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- SUBIRATS, Joan. (1990-1991). *La administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta*. Documentación Administrativa. Nº 224-225: 15-57.

## NOTAS

1 A este respecto véase, el "Estudio Introductorio" de Luis F. Aguilar (2000: 15-74) que alude a las políticas públicas como procesos participativos que incluyen a individuos y organizaciones en la toma de decisiones gubernamentales. Esta nueva forma de gestionar las políticas públicas son necesarias para abordar la complejidad de los actuales problemas sociales con un marco político de "alta intensidad ciudadana". Aunque las reflexiones están realizadas sobre el gobierno y la administración mejicana, algunas de las cuestiones son aplicables a cualquier sistema democrático.

2 Según Real (2006: 77-107) existen diferentes tipos de actores: gubernamentales (gobierno, administración pública, parlamento

y tribunales de justicia) y no gubernamentales (partidos políticos, organizaciones defensoras de algún interés colectivo, empresas, tercer sector, expertos, medios de comunicación, individuos influyentes y la opinión pública). Al analizar el papel de los actores hay que abordar tres cuestiones básicas: la motivación que les mueve a participar, la capacidad que tienen para hacerlo y si los resultados conseguidos dependen de su participación. La motivación está relacionada con la percepción que tenga sobre la necesidad o el deber de influir en las decisiones políticas que entiende que son ámbito de su competencia. Los actores tienen diferentes capacidades para participar en las políticas públicas siendo por tanto también diferente la influencia que tienen en las mismas. Esta capacidad está directamente relacionada con los recursos de que disponga, la información, el capital social y la autoridad política.

3 Posteriormente en otras comunidades se crean fondos similares. Así en 1988 se crea en el País Vasco (Fondoa Euskal), en 1992 en la Comunidad Valenciana (Fons Valenciá), en 1993 en las Islas Baleares se crean dos fondos (Fons Menorquí y Fons Mallorquí), en 1997 en Galicia (Fondo Galego), en 1999 se crea otro en las Islas Baleares (Fons Piúis), en el año 2000 en Andalucía (FAMSI) y en 2002 en Extremadura (FELCODE).

4 La reivindicación del 0,7 se basa en la petición de que se cumpla por parte de los estados la recomendación de Naciones Unidas de

destinar el 0,7% de su PNB para ayudar a los países pobres. Las entidades locales siguiendo esta recomendación han ido destinando un porcentaje de su presupuesto a cooperación para el desarrollo, teniendo siempre como horizonte llegar a ese 0,7.

5 Las ONGD que forman parte de la Coordinadora "desarrollan su actividad en Andalucía y no están vinculadas institucional ni orgánicamente a la administración pública, se comprometen con los estatutos, el código de conducta y comparten sus fines".

6 La actual configuración de las vocalías de la CAONGD es: vocalía de acción humanitaria, vocalía de comunicación, vocalía de cooperación descentralizada, vocalía de educación para el desarrollo, vocalía de género y vocalía de redes.

7 En este documento se establecen cuáles con las funciones de las Universidades en la cooperación al desarrollo. Entre ellas se destaca: la formación y educación; la investigación para el desarrollo; la creación de comunidades científicas, académicas y profesionales internacionales, compartiendo experiencias y recursos; la sensibilización y educación para el desarrollo; y la transferencia de tecnología.

8 En el año 2008, 25 universidades contestaron la encuesta sobre la Cooperación Universitaria para el Desarrollo, en el año 2007 sólo 22.

## TABLAS

Tabla 1: Aportación de los entes locales andaluces a la Ayuda Oficial al Desarrollo según tamaño municipal.

		2004	2005	2006	2007
Diputaciones	Presupuesto	5.401.173	5.459.819	5.143.603	5.993.365
	Nº proyectos	297	290	284	313
Capitales provincia	Presupuesto	3.482.808	5.048.201	6.345.211	7.086.662
	Nº proyectos	125	163	188	172
Ayuntamientos > 50.000 hab.	Presupuesto	769.649	707.600	695.669	914.667
	Nº proyectos	54	52	50	64
Ayuntamientos entre 20.000 y 50.000 hab.	Presupuesto	393.073	597.045	574.243	647.284
	Nº proyectos	77	87	78	93
Ayuntamientos < 20.000 hab. y mancomunidades	Presupuesto	404.161	491.800	318.191	646.369
	Nº proyectos	86	104	80	153

Fuente: Radiografía de la cooperación descentralizada andaluza. FAMSI. Elaboración propia

Tabla 2: Principales países beneficiarios de la cooperación de los ente locales andaluces. Periodo 2004-2007.

	Perú	Campamentos saharahuis	Bolivia	Cuba	Nicaragua	Marruecos
2004	969.666	1.075.720	586.921	856.204	529.408	520.090
2005	1.275.747	842.923	1.086.550	761.302	546.879	271.695
2006	1.530.404	973.952	901.904	579.164	777.072	576.585
2007	2.076.823	663.690	951.616	677.220	503.440	744.177
Total	5.852.640	3.556.285	3.526.991	2.873.890	2.356.799	2.112.547

Fuente: Radiografía de la cooperación descentralizada andaluza. FAMSI. Elaboración propia.

Tabla 3: Financiación concedida a las ONGD por parte de la AACID. Periodo 2005-2008.

	Nº proyectos	Financiación	% sobre el total
2005	100	18.568.560,73	47,12
2006	143	28.363.859,43	49,87
2007	174	35.414.670,45	47,63
2008	177	35.886.025,78	47,21

Fuente: Memorias Anuales de la Cooperación Andaluza 2005, 2006, 2007 y 2008. Elaboración propia

Tabla 4: Distribución por áreas geográficas de la financiación de la AACID a las ONGD en el año 2008.

	Nº de proyectos	Financiación
Iberoamérica	84	19.730.064
Mediterráneo	22	7.899.975
África Subsahariana	20	4.870.068
Andalucía	51	3.385.917

Fuente: Memoria Anual de la Cooperación Andaluza 2008. Elaboración propia

Tabla 5: Distribución por modalidades de cooperación de la financiación de la AACID concedida a las ONGD en el año 2008.

	Nº de proyectos	Financiación
Ayuda al desarrollo	119	28.436.484
Acción humanitaria	8	4.106.623
Educación para el desarrollo	47	3.187.686

Fuente: Memoria Anual de la Cooperación Andaluza 2008. Elaboración propia

Tabla 6: La cooperación para el desarrollo de las universidades andaluzas. Período 2006-2008

Universidades	2006	2007	2008
Universidad de Granada	807.725	363.920	559.909
Universidad de Córdoba	0	162.036	178.004
Universidad de Sevilla	0	104.235	217.255
Universidad de Jaén	23.606	0	----
Universidad de Huelva	6.400	0	11.660
Universidad de Cádiz	5.518	0	----
Universidad Internacional de Andalucía	1.211.184	0	----

Fuente: Borrador del Seguimiento del PACI 2008. Elaboración propia.