

Los encuentros y desencuentros entre administraciones: la cooperación descentralizada en España²⁴²

Susana Ruiz Seisdedos (UJA).

Las interrelaciones dadas entre diferentes niveles territoriales en España se proyectan como una de las problemáticas más destacadas de nuestro país. El escaso sentido de fidelidad institucional que reina entre nuestras Administraciones provoca que las políticas se elaboren e implementen desde cada nivel territorial con escasa relación con el resto. Ello provoca desajustes e ineficacia en las mismas y repercute en una peor atención al ciudadano. Partiendo de una introducción en este sentido, pretendemos abordar el estudio de una específica política pública: la cooperación al desarrollo. Analizando dentro de la misma las relaciones multinivel que se producen y los encuentros y desencuentros entre Administraciones en este campo.

En este sentido, este estudio se observa como una necesidad puesto que a pesar de la existencia de instrumentos político-administrativos, lo cierto es que los actores institucionales y sociales que han participado en los mismos suelen destacar la inexistencia de una voluntad política para que realmente cumplan su función. En los últimos tiempos la necesidad de coordinación y la llegada de un nuevo partido político al poder parecen dejar entrever el cambio en el papel jugado por dichos órganos.

Introducción

La comunicación que a continuación se presenta forma parte de algunas de las reflexiones y de muchas de las incertidumbres que me surgen en la elaboración de mi investigación de doctorado, por lo que se muestra todavía incompleta y se nos presenta como una primera aproximación al estudio de las relaciones intergubernamentales en el campo de las políticas de cooperación al desarrollo implementadas en los últimos años en España.

Es este un momento de impulso del principio de subsidiariedad, de fomento de la participación ciudadana, de políticas públicas novedosas, etc. Un momento, por tanto, proclive a nuevos desafíos en, por y desde la ciudadanía, y nosotros debemos intentar no estar al margen de los mismos, observar esas nuevas necesidades y ver cómo la “politics” se hace eco de las mismas y surgen “policy” nuevas, distintas... Son políticas públicas que se van haciendo, construyendo en el día a día, pero basarnos en su novedad y juventud para huir de juicios no nos ayudará. Debemos, siendo consciente de esa dificultad, afrontarla para no dejar que nuestro ámbito de estudio no siga siendo simplemente el ámbito del análisis ex post. Si la Ciencia Política tiene un reto ante sí, este es el hacer frente a los nuevos desafíos que se plantean y estudiarlos, analizarlos, describirlos y criticarlos con un único fin: mejorarlos. En este espacio de originalidad y novedad surgen las políticas públicas al desarrollo, que en apenas cinco décadas se han implementado por parte del Occidente. En nuestro país, debido a nuestra peculiar historia socioeconómica, estas políticas no se comienzan a desarrollar hasta la década de los ochenta, pues con anterioridad España era receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Con el paso de receptor a donante nuestro país comienza lentamente a ejecutarlas desde el gobierno central y desde algunos entes descentralizados (en estos primeros momentos, ayuntamientos). Poco a poco esta práctica se extiende a diputaciones, comunidades autónomas, cabildos, etc. Configurando una modalidad única y novedosa de realizar cooperación al desarrollo y que no tiene parangón internacional.

Se trata, pues, del nuevo diseño de la política de cooperación al desarrollo, que destaca por la fragmentación y la volatilidad de su marco institucional.

1. La descentralización político-administrativa en España.

¿Cuál es la configuración de España? ¿Es un estado descentralizado administrativamente o es algo más? Han sido muchos los libros y artículos escritos al respecto, son muchos “los ríos de tinta” que la especial y original configuración de nuestro sistema político-territorial ha hecho correr desde su creación e instauración en 1978. Nosotros pretendemos solamente poner de manifiesto las características

²⁴² Susana Ruiz Seisdedos, Profesora Ayudante del área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Jaén. Miembro del Grupo Investigador: SEJ-113.

más relevantes en la medida en que la configuración territorial del sistema político pertinente influye en la determinación 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 ambigüedad que rige todo el sistema normativo constitucional, lo cierto es que podemos decir, siguiendo a Moreno Fernández, que “España es un país con textura federal”²⁴³. La configuración de nuestro país como plural y la idea del consenso constitucional impregnan todo el capítulo 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 lleve a cabo una verdadera descentralización y se cedan competencias reales a las entidades locales. Aquí, nosotros, al hablar de la estructura federal del estado no dejamos de lado a los Gobiernos Locales, por lo que nos alejamos en parte de las teorías que distinguen 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 locales²⁴⁴.

El carácter deliberadamente ambiguo en que se mueve 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 no caer en una situación de *impasse* que podría llevar al descontrol social y político. De esta manera ni siquiera los padres constituyentes tenían claro que 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. Se produce, pues, “una distribución espacial del poder contractualmente abierta”²⁴⁵. Al margen, de unas entidades locales que apenas requieren el interés de políticos, administrativistas o investigadores.

Siguiendo a Luis Moreno, éste destaca varios rasgos constitutivos del modo de concurrencia de los distintos niveles, por una parte, la conflictividad intergubernamental, especialmente en los casos en el que los distintos niveles de gobierno tengan adscripciones partidistas/ideológicas diversas²⁴⁶. Esta provisionalidad e incertidumbre en las relaciones intergubernamentales ha sido objeto de crítica pero la única solución propuesta aboga por la 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. Más cuando desde el poder central los términos coordinación y centralización son sinónimos de control y relaciones verticales jerarquizadas. 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. Por otra parte, se da un excesivo protagonismo institucional, en función del deseo de cada instancia gubernamental por incrementar políticamente su prestigio y maximizar económicamente su imagen. Es la era del marketing político, no es importante lo que hagas (output) sino cómo lo hagas y sobre todo la imagen de ello que vendas. En el momento actual del estado del bienestar que vive España, los productos políticos no son (no pueden ser) todos los que demanda la ciudadanía, y en vista de que la cantidad es insuficiente priman otros factores, que no tienen que ser la calidad, sino la idea de calidad o que sea así percibido por los receptores de los mismos. Por último, nuestro modelo tiene una importante inercia centralista, producto de nuestro acontecer histórico 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 funcionamiento real, 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 un control son más claros, aunque se intentan esconder tras términos como coordinación y cooperación. En general, se suele identificar de manera casi inconsciente en el ideario político español los términos descentralización y descoordinación, al tiempo que coordinación se identifica con el control. Ni la descentralización es sinónimo de descoordinación ni la búsqueda de la coordinación debe llevarnos a reducir o desmantelar el entramado

²⁴³ Moreno Fernández, L. “La federalización de España. Poder político y territorio”. Ed. Siglo XXI. Madrid, 1997.

²⁴⁴ Martínez Hernández, E. y Novo, A. “La política autonómica para la igualdad entre mujeres y hombres: un análisis desde las relaciones intergubernamentales” EN Grau, Mireia y Mateos, Araceli. “Análisis de Políticas Públicas en España: Enfoques y Casos”. Edita: Tirant lo Blanch. Barcelona, 2002.

²⁴⁵ Moreno Fernández, L. “La federalización de España. Poder político y territorio”. Ed. Siglo XXI. Madrid, 1997.

²⁴⁶ En este mismo sentido, Gyford, J. “Parties and Politics in central-local government relations” EN Goldsmith, Michael “New research in central-local relations” Edita: Gower. 1986.

descentralizador de nuestra organización territorial. Adelantemos, pues, lo que van a ser parte de las conclusiones de este artículo, es necesaria la coordinación pero ésta debe implicar igualdad entre los que participan en la misma, es decir, que los niveles de gobierno se muestren proclives a una cooperación que evite duplicidad de políticas públicas, ineficiencias de las mismas, etc. Para ello los canales de comunicación deben estar constantemente abiertos y huir de suspicacias. Lo importante es sentarse a hablar y establecer unos principios claros, teniendo en cuenta que si los objetivos de la política de cooperación al desarrollo son establecidos desde el poder central esto nos llevara al panorama actual, es decir, a que las entidades subestatales realicen sus propias políticas al margen de lo que se establezca a nivel central.

2. La cooperación al desarrollo en España

El sistema español de cooperación al desarrollo esta hoy en día organizado según lo establecido en la Ley 23/1998 y en su 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, Tratados... y es que si hay algo que destacar dentro de la cooperación española es su juventud.

Nuestro país, debido a su desarrollo económico relativamente reciente y a otros condicionantes históricos, pasa de ser receptor a donante de ayuda en un plazo de tiempo breve. En 1975, nuestro país deja de aparecer en las listas de países receptores de ayuda del 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 de la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE de países receptores de AOD. A inicios de la década de los ochenta, España se convierte en donante y empieza a desarrollar una incipiente política de cooperación, debido, por una parte, al rápido proceso de industrialización que había experimentado y, por otra, a su creciente participación en la comunidad internacional. Todo lo anterior nos lleva a afirmar que nuestra cooperación, entendiéndola en sentido estricto, no tiene más de dos décadas. Para José Antonio Alonso, *“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”*²⁴⁷.

La estructura organizativa de la cooperación gubernamental se presenta 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 de Cooperación²⁴⁸ y el de Economía y Hacienda, canalizando entre ambos cerca del 70% de la AOD, dejando al resto de Ministerios un margen menor (cerca del 10%), siendo el 15% restante gestionado por los entes descentralizados²⁴⁹, tal y como puede observarse en la tabla siguiente.

Gráfico nº 1: Participación de los distintos actores en la AOD total neta²⁵⁰

²⁴⁷ ALONSO, JOSÉ ANTONIO: *“Estrategia para la cooperación española”*, Edita: Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid. 1999.

²⁴⁸ La nueva denominación del Ministerio de Asuntos Exteriores, al que se le une “y de Cooperación”, no debe inducirnos a error: dicha entidad administrativa no es, ni mucho menos, la que más dinero gestiona en la cooperación en España.

²⁴⁹ Este porcentaje va variando según los años y es meramente orientativo.

²⁵⁰ Las cifras pueden quedar desvirtuadas al no poder saber exactamente la AOD bruta que destina cada actor.

| Actor | PACI-2003 (Mill. euros) | Seg-2003 (Mill. euros) | Grado de realización | Participación en la AOD |
|---|----------------------------|---------------------------|-------------------------|----------------------------|
| Ministerio de la Presidencia | 33,10 | 0,04 | 0,1% | 0,0% |
| Ministerio de Asuntos Exteriores | 438,50 | 376,54 | 85,9% | 21,7% |
| Ministerio de Economía | 636,30 | 493,02 | 77,5% | 28,4% |
| Ministerio de Hacienda | 461,20 | 465,27 | 100,9% | 26,8% |
| Ministerio del Interior | 14,80 | 8,27 | 55,9% | 0,5% |
| Ministerio de Defensa | 108,00 | 41,00 | 38,0% | 2,4% |
| Ministerio de Fomento | 1,50 | 1,26 | 83,7% | 0,1% |
| Ministerio de Educación, Cultura y Deporte | 31,60 | 6,81 | 21,6% | 0,4% |
| Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales | 26,90 | 29,18 | 108,5% | 1,7% |
| Ministerio de Ciencia y Tecnología | 11,50 | 19,99 | 173,8% | 1,2% |
| Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación | 1,20 | 2,29 | 191,1% | 0,1% |
| Ministerio para las Administraciones Públicas | 0,50 | 0,34 | 68,0% | 0,0% |
| Ministerio de Sanidad y Consumo | 2,10 | 2,10 | 99,9% | 0,1% |
| Ministerio de Medio Ambiente | 3,20 | 1,86 | 58,1% | 0,1% |
| Otras Entidades Públicas* | 0,00 | 1,51 | 100,0% | 0,1% |
| Comunidades Autónomas | 216,90 | 197,49 | 91,0% | 11,4% |
| Entidades Locales | 91,10 | 88,98 | 97,7% | 5,1% |
| Total AOD | 2.078,40 | 1.735,96 | 83,5% | 100,0% |

* OTROS ORGANISMOS PÚBLICOS CON PRESUPUESTOS NO CONSOLIDABLES CON LOS DEL ESTADO Y UNIVERSIDADES.

Fuente: PACI Seguimiento 2003

Con este panorama de diversidad de actores implicados adquiere mayor importancia la coordinación entre instancias de gobierno, aunque debemos destacar que la falta de coordinación es también notoria dentro de la propia estructura estatal central. A este respecto debemos destacar la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo creada para institucionalizar el intercambio de información entre las distintas entidades que participan en la cooperación al desarrollo. Sin embargo, tal y como destacaremos a continuación, hasta hoy sus resultados son más bien pobres.

3. Las relaciones entre el Estado Central y los entes descentralizados.

Nos toca en este punto unir los dos eslabones que hemos tratado por separado hasta estos instantes. Por una parte, el marco federal y, por la otra, las políticas de cooperación al desarrollo. El resultado es la configuración de una política de cooperación marcada por la dispersión y en la que los entes descentralizados juegan un papel cada vez más destacado, a través de lo que se denomina “cooperación descentralizada”, una novedosa y original política pública. A través de ella 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.

En la cooperación española, tal y como vamos a poner de relieve en las siguientes líneas, 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.

Al margen de que a nivel subestatal la política no esté plenamente desarrollada, el modelo de “federalismo español” se caracteriza por la provisionalidad institucional de la participación estatal de entes subestatales. 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, y en el ámbito en el que nos movemos apenas si se vislumbra, tal y como se va a desarrollar en las siguientes líneas. Las relaciones intergubernamentales

surgen, pues, como las prácticas institucionales posibilitadoras de las políticas públicas concertadas. La tensión entre participación, aportación y dirección de los gobiernos federales en la implantación de políticas intergubernamentales es uno de los principales temas de polémica. 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 insuficiencia del debate multilateral puede llevar al desmoronamiento... Las Comunidades y los Gobiernos Locales son Estado y no cabe establecer subordinaciones políticas y sí mecanismos institucionales de integración. El poder central marca los principios, objetivos y estrategias (sectoriales y por país) –art. 20 ley 23/1998- y los otros dos niveles se deben someter a los mismos. Sin embargo, la práctica no indica que realmente esto suceda así. Las prioridades y objetivos de la COD los marca cada Ayuntamiento o Comunidad Autónoma, y esta más marcado por indicadores como la pobreza del país, la satisfacción de las necesidades básicas, en la mayoría de los casos, y también, por interés menos relacionados con la solidaridad como los económicos y comerciales. Por lo tanto, podemos decir que la relación entre gobiernos apenas si existe. Es una entelequia. 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 Internacional²⁵¹. De esta forma, las relaciones entre las CCAA y el Estado fueron distendidas y como muestra de ello, la Agencia ofreció en esas primeras reuniones la posibilidad de participación de las CCAA en las Comisiones Mixtas²⁵², lo que sin embargo ha tenido pequeña repercusión hasta el momento dado el bajo nivel de proyectos o programas de las CCAA canalizados a través de estas comisiones. Dicha 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 dichas 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 aspecto. La instancia que desde 2000 es la encargada de la COD en el ámbito central, es decir, la Subdirección General de Planificación y Evaluación (SGPE)²⁵³ ha comenzado una ronda de consultas, jornadas y reuniones a distintos niveles entre los máximos responsables a nivel autonómico en el área que nos ocupa, junto a los responsables de la FEMP y de los fondos municipales, como representantes de los entes locales. En dichas reuniones se pretenden sentar unas bases comunes de trabajo, introducir a los entes subestatales en los procesos de toma de decisiones de la cooperación del estado central (estrategias país y sectoriales), etc. Sin embargo, eso hoy todavía es sólo una buena intención, habrá que esperar para observar si esas reuniones alcanzan el éxito que se espera y los entes subestatales participan y se sienten parte de ese proyecto.

3.1. El papel de la Comisión Interterritorial

El órgano principal que debemos destacar en las relaciones entre niveles de gobierno es la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo, creada por la 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 enero²⁵⁴, 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.

Entre sus funciones podemos destacar las siguientes:

²⁵¹ Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI). Se constituye, 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. Pero tal y como ya hemos señalado, todo ello sin perjuicio de las competencias asignadas a otros Departamentos ministeriales. En resumen, es el órgano encargado de la cooperación bilateral no reembolsable y particularmente de los programas de asistencia técnica.

²⁵² Se celebran para acordar y hacer seguimiento a los programas de cooperación con cada país receptor de fondos de la cooperación bilateral.

²⁵³ Creada en 1989 y modificada por el RD 553/2004 esta Subdirección General y dependiente de la SECI, es la encargada de preparar la propuesta del Plan Anual y del Plan Director cuatrienal.

²⁵⁴ Modificado parcialmente por el R. D. 2124/2004, de 3 de Noviembre.

- a) Dictaminar con carácter previo el Plan Director y los Planes Anuales.
- b) Proponer la inclusión en el Plan Director y en los Planes Anuales de cooperación de proyectos financiados conjuntamente por las distintas Administraciones.
- c) Promover acciones conjuntas entre los distintos entes para la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos de cooperación al desarrollo.
- d) Conocer, y en su caso, debatir, previamente, la programación de cooperación de las Administraciones Autonómicas y Locales, procurando su articulación y complementación armónica con los principios, objetivos y prioridades que orientan la AOD.
- e) Promover la creación de una base común de datos que incluya programas y proyectos de cooperación para el desarrollo, tanto de la AGE como de las demás AAPP, así como las disposiciones de todas ellas que tengan incidencia en la cooperación para el desarrollo.
- f) Emitir informes y dictámenes que cualquiera de las AAPP le solicite sobre materias de su competencia.

La composición de la Comisión se nutre de representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autonomas y de los Entes Locales.

En cuanto a los aspectos referidos a su funcionamiento, la misma se reúne como mínimo dos veces al año, y asimismo, por acuerdo del Pleno o de la Comisión Permanente, se podrán constituir ponencias, grupos de trabajo o comités especializados para el mejor cumplimiento de sus fines.

El balance de su puesta en marcha, sin embargo, es un tanto desalentador. Hasta el momento actual se ha reunido en pocas ocasiones, en las que se abordaron básicamente temas en torno a los instrumentos de planificación (PD y PACI), lo que puede encontrar una explicación plausible, al menos parcialmente, en 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.

Sin embargo, su puesta en práctica 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 entrevistas mantenidas con responsables municipales en cooperación al desarrollo y diversos expertos al frente de organismos en la materia 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. Este real decreto 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; se reduce a uno el representante del Ministerio de Administraciones Públicas, etc. 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 particular los fondos de cooperación y solidaridad. Serán elegidos por la asociación del ámbito estatal con mayor implantación, de acuerdo con sus propios procedimientos internos.

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, etc. 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 tiempo²⁵⁵.

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.

4. Las relaciones intergubernamentales a nivel regional y local

4.1. Los gobiernos regionales y los entes locales

Las relaciones entre los gobiernos regionales y los entes locales que los conforman son diferentes en cada una de las CCAA. El encuentro o desencuentro vuelve a ser, una vez más, una cuestión que no viene determinada por ninguna normativa sino por las relaciones que puedan existir entre dichos organismos. A modo de ejemplo, en Andalucía las relaciones no han sido muy fructíferas, son escasas las reuniones mantenidas entre responsables de la Junta de Andalucía y del FAMSÍ (Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional), aunque ambas instituciones siempre abogan por el diálogo. La Junta observa a los entes locales como un conglomerado diferente en lo que no tiene porque influir; esto se muestra claramente observando el tenor literal de la Ley de Cooperación Andaluza en la que el articulado dedicado a las entidades municipales es inexistente; contrariamente a otras leyes autonómicas como las de Cataluña o Madrid en las que se establece la necesidad de concertación con los entes locales, respetando en todo momento su autonomía. Así por ejemplo en el preámbulo de la Ley andaluza únicamente se establece que “*se fomentará la colaboración con entidades locales y demás agentes de la cooperación de Andalucía*”. Y en el artículo 10 sobre la coordinación en la cooperación internacional para el desarrollo: “*Con objeto de conseguir un mayor aprovechamiento y mejorar la eficacia de los recursos, se promoverá la coordinación y la colaboración: a) Con la Administración General del Estado, con la de otras Comunidades Autónomas, así como con las administraciones locales*”.

Es de lamentar, en este sentido, la falta de sintonía entre administraciones que trabajan en la misma región, pero a este respecto la cuestión vuelve a ser ese “centralismo” que las CCAA poseen frente a los EELL y que impide el desarrollo de los mismos en el marco del Estado español.

4.2. La coordinación entre los entes locales

La multitud de entidades locales existentes hace difícil conocer o establecer un modelo de cooperación al desarrollo desde las mismas. A pesar de ello son dos las iniciativas que debemos destacar en el ámbito de la concertación, por una parte, la labor desarrollada por las Federaciones de Municipios y, por otra, la de los Fondos de Cooperación.

4.2.1. Fondos municipales de cooperación

Los Fondos son unos organismos novedosos en el ámbito nacional e internacional. A mediados de la década de los 80 un grupo compuesto pequeños Ayuntamientos de las comarcas de Girona y tres organizaciones expusieron la necesidad de impulsar y coordinar la cooperación. En 1986 se creó el Fons Catalá de Cooperació. Éste se convirtió en una asociación mixta en donde administraciones locales y ONG's se pueden asociar libremente con el objetivo de gestionar los fondos procedentes de los Municipios catalanes.

Surgen, de esta manera, los Fondos como un organismo sin ánimo de lucro donde se reúnen Ayuntamientos y otras instituciones públicas y privadas con los objetivos de contribuir al desarrollo de los países del Tercer Mundo mediante la constitución y la gestión de un fondo económico, que posibilite una cooperación descentralizada y que promueva un desarrollo sostenible.

²⁵⁵ “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. Revista Tempo exterior. Vigo (en prensa).

El Fondo se encarga de administrar y gestionar los recursos económicos librados al mismo para proyectos de cooperación al desarrollo. Pero su función más importante no es como actor de la cooperación sino como instancia coordinadora que se encarga de facilitar el trabajo de las Administraciones Locales en temas de cooperación, sin necesidad de crear un modelo de cooperación propio desde cada Ayuntamiento o Diputación Provincial, 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.

En la actualidad, los fondos existentes son los siguientes: Fons Catalá de Cooperació al Desenvolupament, Euskal Fonda, Fons Valencia per la Solidaritat, Fons Mallorquí de Cooperació i Solidaritat, Fons Menorquí de Cooperació, Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade, Fons Pitiús de Cooperació, Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional y Fondo Extremeño de Cooperación Internacional²⁵⁶.

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 (CONFOCOS). Esta Confederación agrupa a los Fondos legalmente constituidos y entre sus funciones están la asunción de su representación conjunta, el impulso a la cooperación descentralizada dentro y fuera de los ámbitos territoriales de sus miembros, la promoción de proyectos compartidos... La Confederación de Fondos dispone actualmente de una oficina conjunta para Centroamérica y Caribe, situada en Managua, y otra para los proyectos del Norte de África, en Marruecos. La situación de estas 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.

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 no sólo han reconocido su existencia, y los consideran participantes en los consejos consultivos con los que cuenta, sino que incluso han impulsado su creación desde las leyes autonómicas de cooperación al desarrollo.
- La CONGDE los legitima como interlocutores válidos para el dialogo con las Entidades Locales y con la función ejemplar de evitar duplicidades.
- Y ya por último, la participación de las EELL en dichos Fondos va creciendo cada año, lo cual supone el reconocimiento de los Municipios hacia estas entidades.

4.2.2. La Federación Española de Municipios y Provincial (FEMP)

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. 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 FEMP 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 las instituciones locales se articulen medios económicos e infraestructuras funcionales para llevar adelante acciones permanentes y coordinadas de solidaridad internacional.

La comisión de Cooperación al Desarrollo, en sustitución de la sección de Solidaridad Internacional (formada por 25 electos de toda España), tiene como cometido el de canalizar las actividades de cooperación que se lleven a cabo desde la FEMP.

El trabajo de la FEMP, en materia de cooperación al desarrollo, consiste en resumen en:

²⁵⁶ En la actualidad se están constituyendo el fondo asturiano, el aragonés y castellano manchego.

- Realización de programas operativos en el marco del Convenio de Cooperación AECI – FEMP. Dentro de este apartado cabe la cofinanciación de proyectos y la puesta a disposición del personal de la AECI para los proyectos de las CCLL.
- La Recogida de datos de la Cooperación Descentralizada (hasta el año 2000²⁵⁷): Consiste en la encuesta anual entre las CCLL mayores de 5000 habitantes, elaborándose los informes anuales de la cooperación de los Entes Locales.
- Realización de jornadas, seminarios y cursos de formación: consisten en dotar a las CCLL de instrumentos que contribuyan a profesionalizar y racionalizar la ayuda al desarrollo.
- El encuentro con las ONG's. A través del mismo se buscan formas estables de diálogo institucional entre las ONG's y las CCLL, así como impulsar fórmulas más flexibles que contribuyan a facilitar la gestión de proyectos.
- Desarrollo de cursos de capacitación para responsables locales de América Latina. Consiste en cursos de capacitación de técnicos municipales latinoamericanos, que mediante convenios entre la FEMP y asociaciones de Municipios de aquellos países, dichos técnicos reciben formación en España sobre temas relacionados con el ámbito local.
- Seguimiento a la Ley de Cooperación (Ley 23/98).
- Información y asesoramiento a las CCLL. Las demandas de información y asesoramiento por parte de las CCLL a la FEMP giran fundamentalmente en torno a los Planes Municipales de Cooperación, el trabajo de las ONG's, contrapartes, bases de convocatorias, etc.
- Elaboración de recomendaciones y propuestas a las CCLL (tales como el destino del 0.7% del presupuesto...).
- Suscripción de Convenios internacionales en esta materia.

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.

5. Conclusiones

En nuestros días hay dos fenómenos contrapuestos entre sí pero que crecientes, como son la globalización y la regionalización. A pesar de vivir en un mundo más interdependiente entre sí podemos observar una tendencia progresiva 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, provincias o municipios apuesten decididamente por participar en el ámbito internacional, en el caso que nos ocupa, a través de la cooperación al desarrollo. 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 territorial todavía indefinido.

La política de cooperación al desarrollo del estado español no puede obviar la importancia del nivel subnacional de gobierno y la importancia de la presencia de actores no gubernamentales en la misma. Podemos incluso hablar de que la cooperación descentralizada se constituye de abajo a arriba y esa es la filosofía sobre la que los grupos de presión (movimientos sociales, ONGs, sindicatos, partidos políticos de izquierda, iglesia, etc.) actúan, sobre el nivel mas bajo, el mas cercano al ciudadano, el nivel local para conseguir los mayores logros. Nada impide que en ocasiones el actor no gubernamental fije su interés directamente el nivel mas elevado (el Estado Central) pero siendo consciente de que el resultado, el producto puede ser mas simbólico (Ej. Pactos después de las movilizaciones del 0,7%) pues el control sobre el mismo es menos eficiente.

La problemática principal es que en España, con carácter general, el consenso político, la cooperación intergubernamental y las practicas 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. Todo esto hace que las relaciones intergubernamentales apenas si existan, pero en el ámbito de la cooperación al desarrollo ello se muestra con más virulencia porque debemos unirle que muchas entidades descentralizadas españolas poseen unas políticas de cooperación al desarrollo de igual

²⁵⁷ Desde el año 2001, es la Subdirección General de Planificación y Evaluación es la encargada de esa tarea.

antigüedad que las del nivel central, su volumen de recursos (porcentuales) es mayor, su nivel de profesionalidad (cantidad y calidad) es más elevado, etc. Entonces, ¿para que someterse a los dictados del Estado Central? Independientemente de que tengan competencias o no en la materia, la realizan de hecho desde hace más de 20 años y ello a pesar de los intentos del estado central por impedirlo (legislación restrictiva, demandas judiciales, etc.). Además tienen la legitimidad para hacerlo, pues la ciudadanía ve con buenos ojos que esa instancia que ella conoce mejor y controla más directamente (o al menos eso piensa) implemente esa política pública. 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, pues las Comunidades Autónomas y los Entes Locales solamente asumirán objetivos que partan de ellos. 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. Solamente aceptando que la complejidad no es sinónimo de ineficiencia sino que supone dar riqueza y que compartir puntos de vista con otros actores es un ejercicio que beneficia a la generalidad, podemos conseguir que nuestra cooperación sea realmente seria, rigurosa y cumpla su meta final: la consecución de un mundo abierto a todas y todos.

Bibliografía

- Alonso, José Antonio y otros. “Estrategia para la Cooperación Española”. Edita: Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, 1999.
 - “La cooperación descentralizada: qué, cómo y porqué”. Revista nº 189. Edita: Federación Navarra de Municipios y Concejos. Pamplona, 2.001.
- AA. VV. “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. Edita: Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad. Antigua (Guatemala), 14-18 de julio de 1998.
- AA. VV. “La Cooperación Descentralizada de los Entes Locales. Informe 1998-1999”. Edita: FEMP. Madrid, 1999.
- AA. VV. “La cooperación Descentralizada para el Desarrollo Humano. La contribución española a un debate internacional”. Edita: AIETI e ICEI. Madrid, 2.000.
- AA. VV. “Municipalismo y Solidaridad: Guía sobre la cooperación descentralizada”. Colección “Cooperación Municipal al Desarrollo” nº 5. Edita: CONFOCOS. Barcelona, 2001.
- AA. VV. “1ª Jornada estatal de cooperación descentralizada”. Colección: Temas de Cooperación, nº 8. Edita: Coordinadora de ONG. Getafe (Madrid) 14 y 15 de junio de 1996.
- AA. VV. “2ª Jornada estatal de cooperación descentralizada”. Colección: Cooperación Municipal al Desarrollo nº 4. Edita: Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad. Alcorcón (Madrid) 15 y 16 de junio de 2000.
- Camps, Nuria y Martí, Salvador. “Las redes de solidaridad y las políticas locales de cooperación al desarrollo” EN Blanco, Ismael y Gomá, Ricard (coords.). “Gobiernos Locales y redes participativas”. Edita: Ariel. Barcelona, 2.001.
- Chandler, J. A. “Public Policy-Making for Local Government”. Edita: Croom Helm Studies. Nueva York, 1988.
- Colino, Cesar. “Diseño institucional y eficacia de las políticas. El federalismo y la política medioambiental” EN Grau, Mireia y Mateos, Araceli. “Análisis de Políticas Públicas en España: Enfoques y Casos”. Edita: Tirant lo Blanch. Barcelona, 2002.
- Conde Martínez, Carlos. “La acción exterior de las Comunidades Autónomas”. Edita: Tecnos. Madrid, 2000.
- Fanjul, Gonzalo. “La realidad de la ayuda 1998/1999. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional”. Edita: Intermón, Barcelona, 1998.
- Fanjul, Gonzalo. “La realidad de la ayuda 1999/2000. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional”. Edita: Intermón, Barcelona, 1999.
- Freres, Christian y Sanz, Antonio: “Las Comunidades Autónomas y la política exterior de España”. Edita: AIETI. Madrid, 2002.
- González Parada, José Ramón y otros. “Poder local y solidaridad internacional. Bases de la cooperación al desarrollo desde las corporaciones locales”. Edita: Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid, 1993.

- “Cooperación descentralizada, ¿un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?”. Edita: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación –UCM; Los libros de la catarata; T&D Consultores. Madrid, 1998.
- Gyford, J. “*Parties and Politics in central-local government relations*” EN Goldsmith, Michael “New research in central-local relations” Edita: Gower. 1986. Informe del CAD sobre Cooperación para el Desarrollo. 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002.
- Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Martínez-González Tablas, Ángel y otros. “Visión global de la cooperación para el desarrollo. La experiencia internacional y el caso español”. Editorial Icaria, Barcelona, 1995.
- Martínez Hernández, E. y Novo, A. “*La política autonómica para la igualdad entre mujeres y hombres: un análisis desde las relaciones intergubernamentales*” EN Grau, Mireia y Mateos, Araceli. “Análisis de Políticas Públicas en España: Enfoques y Casos”. Edita: Tirant lo Blanch. Barcelona, 2002.
- Moreno Fernández, L. “La federalización de España. Poder político y territorio”. Ed. Siglo XXI. Madrid, 1997.
- Piqueras Candela, Abel. “*Reflexiones y propuestas para la cooperación descentralizada española*”. Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 6. Madrid, 2.000.
- Plan Anual de Cooperación Internacional (Seguimiento), 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003.
- Plan Director de la Cooperación Española 1999-2002 y 2005-2008. Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Real Decreto: 21/2000, 22/2000, 23/2000, 24/2000 y 28/2000.
- Ruiz Seisdedos, Susana. “*La política de cooperación al desarrollo de la Junta de Andalucía*” EN AA. VV. “Jornadas XX Aniversario del Estatuto de Autonomía de Andalucía”. Edita: Parlamento Andaluz. Sevilla, 2001 (en prensa).
 - y Badia Fraga, J. “La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados”. Edita: UIM. Granada, 2003 (en prensa).
- Tomás Carpi, José Antonio y otros. “La cooperación descentralizada al desarrollo desde los gobiernos regionales y locales”. Edita: Agencia Española de Cooperación Internacional. Madrid, 1997.