

---

# LOS CRITERIOS DE EFICIENCIA Y EL DILEMA DEL CONTROL EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: ANÁLISIS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN ANDALUCÍA

M<sup>a</sup> ÁNGELES HUETE GARCÍA\*

---

## RESUMEN

*Utilizando la técnica del estudio comparado de caso, este artículo trata de explicar los motivos por los que la mayor parte de la cooperación municipal en Andalucía se realiza de forma indirecta y en concreto a través de ONGD.*

## ABSTRACT

*Using the technique of compared case studies, the article tries to explain why most of the Andalusian municipal cooperation is managed via NGO (what is called indirect management) and the pros and cons of such an approach.*

## RÉSUMÉ

*En utilisant une stratégie d'étude comparée, cet article essaye d'expliquer les raisons pour lesquelles la plus grande partie de la coopération en Andalousie est effectuée de manière indirecte à travers les ONGD.*

---

\* M<sup>a</sup> Ángeles Huete García es investigadora en el Centro de Sociología Política de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.

## Introducción

Como consecuencia del proceso de transferencia de poder del centro a la periferia o desde el ámbito nacional al regional y local, diversas políticas públicas han asumido nuevas características y han experimentado un mayor impulso. Dentro de ellas se encuentra la política de cooperación para el desarrollo, denominada cuando se gestiona en el seno de entidades locales o regionales, “cooperación descentralizada”.

Unido a este impulso de la política de cooperación para el desarrollo, en los últimos años se ha observado en el ámbito local otro fenómeno como es el de la cogestión o coproducción de las actuaciones locales con actores de la sociedad civil. Dentro del marco de la denominada Nueva Gestión Pública, se produce el desarrollo teórico y práctico de la modernización del Estado y la Administración Pública. En este marco, la administración pública se presenta como un actor más en un conjunto de relaciones donde para ser eficaz y eficiente debe desarrollar su estrategia coordinando sus actuaciones con otros actores. Este contexto implica un estilo relacional de gobierno que supone gobernar a través de redes de actores interdependientes y no de jerarquías decisionales. De un lado entre la oferta pública local y la sociedad (governance) y de otro a través del gobierno multinivel (multilevel)<sup>1</sup>.

Para el caso de Andalucía, el 87% de la cooperación que se realiza se gestiona a través de actores intermediarios entre el gobierno local y los beneficiarios últimos de las actuaciones. Solamente en el 13% de los casos es el gobierno local el que directamente se implica en la gestión de la cooperación para el desarrollo. Según datos del FAMSÍ (Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional) desde 1999 a 2001 se percibe una tendencia similar en el tiempo, con una participación siempre en torno al 70% de las ONGD y un ligero aumento en el último año de ejecución a través de las propias instituciones municipales<sup>2</sup>. A pesar de que por cooperación descentralizada se entiende la ejecutada por niveles de gobierno regional y local, este trabajo se centra en la gestión de la política de cooperación para el desarrollo en el ámbito local.

---

1. Blanco, Ismael y Gomá, Ricard (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel social.

2. FAMSÍ (2003): *Inventario evaluación de la cooperación internacional al desarrollo*. Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional.

## Marco analítico

Antes de abordar las preguntas a las que quiere responder este trabajo, es necesario delimitar los conceptos.

*Cooperación descentralizada.* Se entiende por cooperación descentralizada la que hacen y promueven los poderes y entes locales descentralizados (ayuntamientos, diputaciones, gobiernos regionales...), bien directamente o a través de las asociaciones y grupos de ciudadanos, ONGD, sindicatos y cualquier otro tipo de actores sociales y económicos de la sociedad civil<sup>3</sup>.

*La gestión de los servicios públicos.* Según la Ley de bases de régimen local, existen dos modelos para articular la producción de servicios públicos: Producción propia: forma tradicional en la que la gestión de los servicios recae en la administración pública, y Producción separada que se divide en dos dimensiones. Por un lado entre el gobierno municipal y otras entidades de carácter público. Por otro lado, con entidades de la sociedad civil. En función de la forma de gestión de los servicios se involucran los siguientes actores:

<u>Si se realiza al interior de la Administración Pública</u>	<u>Si se realiza fuera de la Administración Pública</u>
<u>Otros niveles de Gobierno:</u>	<u>Empresas</u>
- Vertical: CCAA	<u>Organizaciones sin ánimo de lucro</u>
- Horizontal: Diputaciones, Ayuntamientos	Voluntariado
Organizaciones sin Ánimo de lucro de reconocido interés social	

Al hablar de gestión indirecta de servicios públicos, es necesario diferenciar a su vez dos conceptos<sup>4</sup>. Hablamos de *coproducción* cuando entidades o actores de la sociedad civil se involucran estrictamente en la ejecución del servicio, sin implicarse en el diseño del mismo. Hablamos de *coprovisión* cuando además de participar en la ejecución del servicio, las entidades o actores de la sociedad civil participan en su diseño.

### Los costes asociados a la gestión indirecta de los servicios

Habitualmente, la adopción de un tipo de gestión directa o indirecta viene asociado a criterios económicos fundamentalmente<sup>5</sup>. A la hora de abordar la eficacia y eficiencia de la gestión indirecta de los servicios públicos, diversos

3. Eurosur: *Manual de cooperación descentralizada*. En <http://www.eurosur.org>

4. Olías de Lima, Blanca (2001): *La nueva gestión pública*. Prentice Hall.

5. Ferris M, James (1984): "Coprovision: citizen time and money donations in public service delivery" *Public Administration Review*, julio- agosto, 44(4), pp. 324- 333.

enfoques teóricos han señalado la existencia de dos tipos de costes<sup>6</sup>: Costes de transacción, relacionados con la redacción, selección, seguimiento y cumplimiento del contrato que se establece entre la administración pública y la entidad en la que se delega la gestión del servicio, y Costes de producción, asociados al coste en el servicio que supone que sea otro actor el que lo preste.

En este marco, cabe plantearse las siguientes preguntas que vienen a articular este artículo: la primera trata de conocer qué mecanismos utilizan los ayuntamientos para gestionar las políticas de cooperación para el desarrollo, cual es la extensión que la gestión indirecta alcanza en la ejecución de la política de cooperación para el desarrollo. La segunda pregunta trata de saber a qué criterios responde la elección del modelo de gestión. En caso de ser un modelo de gestión indirecta, trata de conocer la medida en que la selección de ese modo de gestión responde a criterios de eficiencia, en concreto, a la reducción de los costes de producción. Finalmente, se plantea la pregunta de cómo los gobiernos locales solucionan el problema de los costes de transacción.

Para responder a estas preguntas debe considerarse que los gobiernos municipales toman su decisión en un contexto caracterizado por relaciones de interdependencia. Para ello, es de gran interés la perspectiva propuesta por Elinor Ostrom<sup>7</sup> quien afirma que la interacción de los actores viene determinada por una serie de condiciones como son las reglas y normas (formales o informales) así como las características de la comunidad en la que se produce la interacción. Aplicado al análisis que nos ocupa, podemos considerar que el sistema de interacción que caracteriza el desarrollo de la política de cooperación descentralizada, viene dado por las características del municipio y por las reglas formales y normas en uso. Entendemos por reglas formales aquellas que se encuentran recogidas en la legislación y por normas en uso aquellas de carácter informal, asumidas por los actores pero no explicitadas. Las características del municipio incluyen aspectos como el tamaño.

### **La eficiencia y el dilema del control: estrategias adaptativas al sistema de interacción**

En el marco de la teoría neoinstitucionalista, existen dos enfoques que explican el comportamiento de los actores: *El enfoque del cálculo* se centra en los aspectos del comportamiento humano que son instrumentales y que están

---

6. Ferris M, James: "The decision to contract out. An empirical analysis" en *Urban affairs quarterly*, Vol. 22 nº2, Diciembre 1986. 289- 311.

7. Sabatier, Paul A. (1999): *Theories of the Policy Process. Theoretical lenses on public policy*. Westview press.

basados en un cálculo estratégico. Dicho enfoque asume que los individuos buscan maximizar la consecución de una serie de objetivos, dada una serie de preferencias y por ello se comportan de manera estratégica. El *enfoque de la cultura*<sup>8</sup> hace énfasis en que el comportamiento no es completamente estratégico, sino que está conformado por la forma en que los individuos ven su contexto. Sin negar que el comportamiento humano es racional, enfatiza la medida en la que los individuos se ciñen a rutinas o patrones familiares de comportamiento establecidos para obtener sus propósitos. Este enfoque ve al individuo como alguien que toma decisiones en función de la interpretación de una situación más que el puro cálculo instrumental.

Aplicando estas ideas, los ayuntamientos decidirían la forma de gestión, bien a través de criterios ligados a confianza política o a cálculos racionales ligados a la eficiencia. Ahora bien, en ello contarán, como estructura de oportunidades favorables para la coproducción, tanto las características del gobierno municipal como determinadas normas en uso referidas a criterios de inclusión o exclusión respecto a las ONGD existentes en el municipio. La gestión indirecta de la cooperación será más probable cuanto mayores sean las creencias acerca de la insuficiencia económica y organizativa de la administración municipal, pero sobre todo, cuando existan normas explícitas acerca de la inclusión de las ONGD como actores en los que delegar la política de cooperación para el desarrollo basadas en normas de confianza. Dada la existencia de la coproducción aparece lo que podemos denominar el “dilema del control” relacionado con lo que antes hemos llamado costes de transacción. Es decir, todos aquellos esfuerzos realizados por el gobierno local para conocer y evaluar la gestión de las ONGD que han realizado las actuaciones. A este respecto cabe establecer tres posibilidades. La primera sería aquella en la que no se trata de hacer frente a los costes de transacción. La segunda opción sería el establecimiento de normas y mecanismos informales de comunicación y confianza entre las ONGD y el gobierno municipal a través de las cuáles este último tenga información de las actuaciones que llevan a cabo las primeras. La tercera, sería a través de procesos formales de inclusión a través de los cuales las ONGD participan en las decisiones que se llevan a cabo en materia de cooperación y por tanto el gobierno local tiene relación directa e información de primera mano de lo que hacen las ONGD. En este último caso, en el que las ONGD entrarían a formar parte de la toma de decisiones, estaríamos hablando de coprovisión.

---

8. Hall, Meter A. y Taylor, Rosemary C.R. (1996): “Political science and the new three institutionalisms” paper presentado en el MPIFG Scientific Advisory Board, en mayo de 1996.

En este caso la cuestión a plantear sería qué factores permiten explicar la adopción de una de las tres situaciones expuestas. En concreto, cabe establecer que un factor será el tamaño del municipio. Por un lado, porque a mayor tamaño municipal, más recursos organizativos y humanos podrán destinarse al control de los costes de transacción. Por otra parte, porque a menor tamaño, menores serán los costes de participación puesto que no será necesario establecer mecanismos formales más allá del contacto que garantiza la cercanía en ámbitos de tamaño reducido. Así pues, a mayor tamaño, mayor presencia de mecanismos formales, o si se prefiere, la existencia de estrategias organizativas y regulativas para la gestión de la política de cooperación para el desarrollo. En cambio, cuanto menor sea el municipio, mayor será el uso de estrategias relacionales, esto es, contactos directos de carácter informal entre el gobierno municipal y las ONGD<sup>9</sup>. No obstante, el tamaño municipal también puede dar cuenta de la existencia de ONGD importantes, tanto en lo que se refiere a su capacidad técnica para la gestión de las actuaciones de cooperación, como para su evaluación o por el contacto que poseen con las ONGD contrapartes y los beneficiarios directos de las actuaciones. Cabe suponer que tales circunstancias funcionarán como información que genere relaciones y pautas de confianza entre las ONGD y el gobierno municipal. Ello se deriva del hecho de que tales ONGD reducirán los costes de búsqueda de información que debe realizar el gobierno municipal para reducir los costes de transacción. En este caso, cabe pensar que sobre las relaciones de confianza que ello genere se darán, con mayor probabilidad que en otras situaciones, dinámicas de coprovisión. Ahora bien, siempre y cuando en las reglas de inclusión se consideren no sólo los criterios de eficiencia en términos de costes de producción, sino también criterios relacionados con la creencia acerca de la importancia de que los actores civiles participen en las decisiones de gobierno.

### La coproducción y el “dilema del control” en la cooperación descentralizada: factores explicativos

Tamaño municipal		¿Normas en uso incluyen normas de inclusión?	
		Sí	No
- Recursos municipales	- Densidad trama ONGD	Co- producción Mecanismos informales	No Co- producción
+ Recursos municipales	+ Densidad trama ONGD	Co- provisión Mecanismos formales	

9. Sobre las relaciones entre tamaño, recursos y costes de participación, por un lado, y el desarrollo de las estrategias organizativa, regulativa y relacional, por otro, puede consultarse Navarro (2002), en donde se aplica el caso de la política pública de participación ciudadana en los municipios españoles.

## La cooperación descentralizada: análisis comparado de casos

### Caso A. El caso de un municipio pequeño con coproducción

*Modelos de gestión de la cooperación para el desarrollo:* En general, en el caso de este municipio la cooperación para el desarrollo se gestiona de manera indirecta. Concretamente el 90,8%, que se gestiona través de coproducción. La forma en la que se concede la gestión de la cooperación es a través de una convocatoria pública de subvenciones destinada fundamentalmente a las ONGD del municipio. Por ello, se puede afirmar que el 100% de la gestión indirecta que se realiza en este municipio es gestionado por ONGD. Con respecto a la cooperación directa, el Ayuntamiento desarrolla actuaciones de hermanamiento. Sin embargo, esta actuación sólo supone el 9,2% del total del presupuesto municipal.

*Normas formales e informales de alcance municipal.* Actualmente no existe ningún plan, programa o proyecto aprobado por el pleno municipal destinado a cooperación para el desarrollo. La única norma escrita que regula las actuaciones a llevar a cabo por el gobierno local en materia de cooperación internacional para el desarrollo es la convocatoria pública de subvenciones abierta para la participación de las ONGD. En la convocatoria, se han detectado una serie de normas informales a través del discurso que influyen de manera decisiva en que la convocatoria de subvenciones se prime a las ONGD de carácter local. Se detectan tres ideas que influyen en que sean ONGD locales. En primer lugar, la sensibilización de la ciudadanía del propio municipio. Esta tarea de sensibilización, ha de ser desarrollada por las ONGD con presencia permanente en el municipio. En segundo lugar, se prima el trabajo con continuidad en el tiempo. Se financia un número pequeño de proyectos asegurándoles que van a tener recursos año a año puesto que las subvenciones no dejan de otorgarse. Finalmente, se pretende potenciar un mayor contacto con las ONGD con presencia local que con aquellas que no se encuentran en el municipio.

#### *Red política local e interlocal*

- *Red política local.* En este municipio existe una relación continua entre las ONGD y el gobierno local. Esta relación se mantiene a lo largo del año a través de reuniones periódicas entre las ONGD y la concejalía responsable de la política de cooperación. Sin embargo, no existen unas reglas formales de inclusión, aunque existen unos criterios informales de confianza entre el gobierno local y las ONGD.
- *Red Interlocal.* La relación entre el gobierno local y las contrapartes y beneficiarios de los países receptores de la ayuda está muy difusa en el

tiempo, no es estable. Se aprovechan los viajes de las asociaciones y por ello, la relación se tiene con las personas de las diferentes asociaciones que se trasladan a los países receptores de la ayuda. El motivo por el que no se da un mayor contacto con los actores de los países receptores de la ayuda viene dado por limitaciones estructurales y de presupuesto.

### *Criterios de eficiencia*

*Costes de transacción.* A pesar de que no existen unas reglas formales de inclusión en la toma de decisiones del gobierno local en materia de cooperación, en el caso de este municipio los costes de transacción se consideran bajos en la medida en que el ayuntamiento tiene información continuada de las ONGD, aunque el canal de comunicación sea de carácter informal. Además, existen otros canales por los que el gobierno local hace frente a los costes de transacción. En primer lugar, existe un Registro de asociaciones. Sin estar en él no se puede optar a las subvenciones. En segundo lugar, existen unos criterios recogidos en la convocatoria de subvenciones por los que el ayuntamiento obtiene información del grado de aprovechamiento de los recursos que ha transferido a las ONGD. Sin embargo, la gran implicación en lo referente a justificación económica no se ha detectado en la evaluación del mismo. En este sentido, el volumen de información con el que ha de contar el gobierno local por parte de la ONGD no aparece recogido de forma tan rigurosa ni sistematizada. De tal forma que la información de los resultados logrados por el proyecto no llega al ayuntamiento de manera tan pormenorizada. En la convocatoria de subvenciones se exige a las ONGD receptoras de la subvención: “Memoria de todas las acciones desarrolladas con la valoración del grado de consecución de los objetivos previstos”. Sin embargo, no se establece la recogida de indicadores de realización, seguimiento, indicadores de validación u otras herramientas para obtener información objetiva de las actividades realizadas. Por otra parte, con respecto a la política de cooperación para el desarrollo en su conjunto, tampoco existe un informe de evaluación al interior del ayuntamiento que recoja los resultados logrados por la política como resultado de todas las actuaciones de las que se compone. A excepción de una memoria de gestión para el total del ayuntamiento en la que se hace referencia a la política de cooperación para el desarrollo.

*Costes de producción.* Se dan dos elementos claves por los que el gobierno local decide que sean las ONGD las que gestionen la política. En primer lugar, se encuentra la estructura con la que cuenta actualmente el ayuntamiento para la gestión de la cooperación. Solamente una persona, que además comparte su trabajo con el resto de áreas, es responsable de la gestión y el seguimiento de

las actuaciones en materia de cooperación. En segundo lugar, el presupuesto asignado a la misma hace imposible que puedan involucrarse de manera directa un mayor número de personas y recursos directamente desde el ayuntamiento. Por ello, es completamente inviable que sea el propio gobierno local quien se implique de forma más directa en la gestión y el seguimiento de la política. La única solución para sacar adelante la política es hacerlo a través de las ONGD. La existencia de unos menores costes de producción además se ve acompañada por unos menores costes de transacción que se tratan de enfrentar a través de mecanismos informales, como la existencia de unos criterios de confianza entre las ONGD y el ayuntamiento, y que se ponen de manifiesto en reuniones periódicas y en su presencia en el foro creado para la Agenda 21. Por otra parte, se dan mecanismos formales establecidos en el gobierno local como son el registro de asociaciones y los criterios recogidos en la convocatoria de subvenciones para la justificación de los fondos que se conceden.

Aún reconociendo la existencia de unos criterios de confianza gracias a los cuales se aminoran en parte los costes de transacción, no existen en este municipio unas normas formales de inclusión por las que las ONGD pueden entrar a formar parte de la toma de decisiones en materia de cooperación. La no existencia de estas normas formales de inclusión se debe fundamentalmente a dos motivos relacionados con el tamaño del municipio. Uno es que las ONGD que tienen presencia en el mismo son muy débiles y apenas tienen recursos y mecanismos fuertes para que sean considerados como un actor a tener en cuenta en la toma de decisiones. La otra razón es que la política de cooperación en sí es una parte muy pequeña del total de las actuaciones que realiza el municipio. Por ello, la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana se realiza para otras actuaciones que tienen un peso mayor en el municipio. Un ejemplo de ello es que la participación en el foro de las ONGD se produce en el marco de otro mecanismo de participación de mayor alcance como es la Agenda 21. Sin embargo, dicho mecanismo por sí mismo no está directamente relacionado con la política de cooperación para el desarrollo

### **Caso B. El caso de un municipio grande con coprovisión**

*Modelos de gestión de la cooperación para el desarrollo.* A diferencia de la cooperación directa, la cooperación indirecta en este caso tiene un claro origen en la participación ciudadana. No viene tanto desde el 0,7% sino antes, propiciado como una demanda de la sociedad civil, concretamente por parte de las ONGD que realizaban cooperación para el desarrollo desde mediados de los años 80.

*El volumen de la cooperación en cifras.* Si tomamos como referencia la distribución de frecuencias por tipo de programa, observamos que el programa que mayor número de actuaciones concentra es el de Presencia institucional (46,8%), seguido del de Cooperación para el desarrollo (21,3), Sensibilización (19,1) y Ayuda humanitaria (12,8). Partiendo del análisis de la forma en la que se gestionan los programas que componen la política de cooperación para el desarrollo, la mayoría de ellos se gestionan de manera indirecta, es decir, a través de intermediarios. Dentro de esta cooperación indirecta, prácticamente la totalidad de los mismos, excepto en el programa de Presencia Institucional, es gestionado por ONGD. Tomando como referencia el tipo de actor implicado en la política de cooperación, en el 42,6% de las actuaciones se implican las ONGD, frente al 31,9% en las que el actor principal es el Ayuntamiento. El siguiente actor en términos de importancia es FAMSI, seguido de institutos de investigación y Universidad. Finalmente, encontramos al Consejo de la Juventud y a la Diputación. En términos agregados, la cooperación para el desarrollo en este municipio se gestiona fundamentalmente de manera indirecta. Concretamente, el 68,1% de las actuaciones, mientras que el 31,9% se gestionan de manera directa.

*Normas de alcance municipal.* Dentro de las normas de alcance municipal existen dos marcos de referencia: el plan municipal de Paz y Solidaridad y la Convocatoria de subvenciones a las que concurren las ONGD. En este municipio la política de cooperación para el desarrollo se ejecuta en el marco del Plan municipal de Paz y Solidaridad. Dentro de todos y cada uno de los programas que contempla el Plan de cooperación, se destaca especialmente la contribución única o en colaboración con el gobierno municipal de las ONGD, ya sea directamente o a través de un órgano de participación de las ONGD como es el Consejo Municipal de Cooperación. Aunque se explica la importancia de establecer redes de colaboración con otras áreas del gobierno municipal, el Plan no ha logrado dicha implicación hasta el momento.

*Red política local e interlocal.* La relación entre las ONGD y el Ayuntamiento se estructura a través de los siguientes mecanismos de participación: Consejo municipal de cooperación y solidaridad internacional y Plataforma *Coordinadora solidaria*. Por tanto, podemos decir que en este caso existen una serie de normas de inclusión a través de las cuales se establece la relación entre el gobierno local y las ONGD. Dentro del Plan Municipal de Paz y Solidaridad se establece el Consejo Municipal de Cooperación y Solidaridad Internacional (CMCSI). El CMCSI es un consejo de participación ciudadana en el que se abordan temas de educación para la paz, desarrollo, cooperación y solidaridad internacional del Ayuntamiento. Son competencias

de este Consejo el establecimiento de las líneas generales de la actuación del mismo y la propuesta de las de la Delegación Municipal, la evaluación de lo realizado anualmente, así como la decisión sobre las manifestaciones o declaraciones del Consejo. La Comisión de cooperación es la que confecciona la convocatoria de cooperación y la que dictamina sobre las actuaciones a desarrollar. En este municipio existe además una coordinadora denominada *Coordinadora Solidaria*. Desde el punto de vista de los entrevistados, la relación entre ONGD y gobierno municipal es cooperativa. Incluso afirman que no puede ser de otra forma puesto que las bases de la convocatoria en la que participan son confeccionadas por ellos mismos en el Consejo de Cooperación.

### *Criterios de eficiencia*

*Costes de transacción.* Existen dos formas por las que el gobierno local hace frente a los costes de transacción: criterios de inclusión y normas formales por las que se recoge información de la actuación de las ONGD. En primer lugar, se dan criterios de inclusión por los que las ONGD entran a formar parte de la toma de decisiones en el interior del gobierno local. En este sentido, existe un Consejo Municipal de Cooperación y Solidaridad Internacional en el que se encuentran representadas ONGD del municipio y en el seno del cual se toman decisiones acerca de la política de cooperación para el desarrollo, tales como la evaluación de los proyectos de la convocatoria de subvenciones, propuestas y la participación en las diferentes actuaciones en materia de cooperación, así como la decisión sobre las entidades que han de incorporarse al Consejo. En segundo lugar, el gobierno municipal hace frente a los costes de transacción a través de una serie de mecanismos formales. Solamente dos de ellos (registro de asociaciones y memoria interna) se realizan en el interior del gobierno local, mientras que los demás vienen de parte de las ONGD o de otros actores, encargados por medio de convenio, de realizar el seguimiento y la evaluación de los proyectos. Este Ayuntamiento ha suscrito un convenio con un Instituto de investigación mediante el cual, a lo largo del año, se hace un seguimiento a cuatro proyectos de cooperación financiados por el Ayuntamiento. Dicho seguimiento no es tanto financiero, que lo hace intervención, sino de la metodología, la participación, de cómo se está tratando: si ha habido un diagnóstico eficiente o si ha participado la comunidad beneficiaria en el diagnóstico.

*Costes de producción.* A lo largo de las entrevistas en profundidad realizadas, se ha puesto de manifiesto la existencia de costes elevados si la cooperación se realizase de manera directa. Se plantea como factor determinante para la delegación en actores externos la existencia de una estrategia fiscal restrictiva en

términos de personal. Como consecuencia de esta estrategia fiscal, actualmente no existe una unidad administrativa que pudiera llevar la gestión de los proyectos. Por ello, una de las causas por las que la mayor parte de la cooperación la realizan las ONGD, se debe a que con la estructura del gobierno municipal se hace imposible asumir con los costes actuales la gestión y el seguimiento de la política de cooperación.

### **Caso C. El caso de un municipio en el que no se realiza gestión indirecta**

*Modelos de gestión de la cooperación para el desarrollo.* La cooperación en este municipio es prácticamente directa, es decir, a través de hermanamientos con otros municipios. La única excepción la constituyen algunas ayudas a terceras organizaciones del municipio que no se otorgan a través de convocatoria de subvenciones sino que se otorgan de manera directa, así como una pequeña partida que el municipio aporta para la convocatoria de subvenciones que realiza la Diputación de Sevilla. En esta convocatoria el municipio no tiene participación alguna, aparte de su contribución monetaria. Los únicos responsables de la cooperación en este municipio son cuatro concejales que constituyen la Comisión de Cooperación para el Desarrollo. Una de las razones por las que los concejales entrevistados afirman que la cooperación se realiza de esta manera es la vinculación de los municipios a los que se les otorgan las ayudas. Esta es además la razón por la que no existe gestión indirecta de la cooperación para el desarrollo. Tampoco existen en el interior del gobierno municipal reglas de inclusión o criterios de confianza de carácter informal con respecto a las ONGD existentes en el municipio. Los concejales responsables de la política de cooperación tienen una imagen negativa de las ONGD. No existe confianza en la gestión de estas, por lo que no es posible que se delegue en ellas la gestión de las actividades de cooperación. Uno de los entrevistados afirmaba lo siguiente: “El tema de las ONG como es tan nebuloso y hay tantas y solicitan y más de una vez... se solicita el mismo proyecto en varios ayuntamientos, a lo mejor se aprueba en varios ayuntamientos. Eso de las convocatorias yo no lo veo mal. Pero como me obligan a dar el 0,7% para el tercer mundo o los países subdesarrollados pues lo hago directamente y me quito de líos”.

*Normas formales de alcance municipal.* En este caso no hay normas formales que regulen la forma en la que se realizan las actividades de cooperación para el desarrollo. Los proyectos, los lleva la Comisión de solidaridad. Uno de los entrevistados, miembros de esta comisión, afirmaba lo siguiente: “El motivo por el que no existe una estructura al interior del gobierno local destinada a la política de cooperación es porque se considera un gasto innecesario”. En el caso de este municipio las actuaciones en materia de cooperación

no se consideran una política más al interior del gobierno local, sino una actuación voluntaria por parte de algunos de los miembros del gobierno.

### *Red política local e interlocal*

- *Red política local:* Como hemos ido señalando, no existe una red integrada entre las ONGD del municipio y el gobierno local. Existe un comité de solidaridad, que decide la forma en la que se reparten los fondos destinados a cooperación, pero en él sólo participan los miembros de los partidos políticos representados en el pleno. La única relación entre las ONGD del municipio y su ayuntamiento es el momento en el que estas entregan los proyectos para que este los envíe a la convocatoria de Diputación. En la Comisión de Solidaridad están representados todos los grupos políticos. La Comisión propone y el equipo de gobierno decide. Está compuesta por presidente (del PSOE), dos vocales del PSOE, uno del PP, uno de IU y otro del PA. Las reuniones no son periódicas, se reúnen una o dos veces al año.
- *Red política interlocal:* Los concejales miembros de la Comisión de Solidaridad tienen relación con sus contrapartes a través de viajes periódicos que realizan los propios concejales a los municipios receptores de la ayuda. Esta relación no está estructurada ni formalizada dado que los viajes se producen en función de la disponibilidad de los concejales o de los recursos disponibles en el ayuntamiento.

### *Criterios de eficiencia*

*Costes de transacción:* En este municipio no existen costes de transacción dado que el seguimiento de las actuaciones se hace directamente por los miembros de la Comisión de cooperación, quienes se trasladan directamente a los países receptores de la ayuda. Con respecto a la evaluación de las actuaciones realizadas, no se considera una herramienta necesaria para la mejora sino una herramienta publicitaria del ayuntamiento. Esta forma de ver innecesarios el seguimiento y evaluación de los proyectos viene dado posiblemente por la forma en la que se plantean las actuaciones de cooperación: no como una política, sino que una actuación voluntaria que no requiere ser tratada como una política.

*Costes de producción:* Los responsables de la política consideran que una ONGD tiene que tener un mantenimiento, una estructura y unos gastos que al final salen del dinero destinado a los proyectos. Por lo tanto, no se considera que la gestión indirecta de la cooperación sea más eficiente, sino todo lo contrario. En este caso, la elección de la gestión directa vendría dada por criterios de eficiencia puesto que se considera más rentable que sean los responsables directos de la política los que se encarguen de gestionarla.

## Conclusiones

Este artículo se ha dedicado al análisis de la gestión de la política de cooperación para el desarrollo en el ámbito local de Andalucía. Concretamente ha tratado de responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué mecanismos utilizan los ayuntamientos para gestionar las políticas de cooperación para el desarrollo?
- ¿Qué criterios utilizan los ayuntamientos en la selección del modelo de gestión que llevan a cabo?
- ¿Cómo, ante casos en los que se da gestión indirecta, los ayuntamientos hacen frente a los costes de transacción o, dicho de otra forma, se enfrentan el “dilema del control”?

En este sentido, se han considerado factores determinantes para dar respuesta a estas preguntas como las características del municipio en las que se incluyen el tamaño y la forma en la que se estructura el gobierno local. Estos factores se han considerado muy influyentes ya que en función de su capacidad organizativa y presupuestaria, que vendrá determinada por el tamaño del municipio, el gobierno local valorará su capacidad para llevar a cabo la gestión de la política.

Por otra parte, se han analizado como factores explicativos las reglas formales y normas en uso, asumiendo que ambas determinan en gran medida la forma en la que se adopta la gestión de la política a nivel local. Se han considerado de manera especial aquellas creencias e ideas que se encuentran en el interior del gobierno local (normas informales) relacionadas con la idoneidad de los modelos de gestión. En este sentido, la confianza por parte de los gobiernos locales en las ONGD como actores capaces de gestionar la política de cooperación se ha revelado como determinante para la decisión acerca del modelo de gestión a adoptar.

Todos estos factores se han analizado partiendo de la idea de que el gobierno local se encuentra inmerso en un contexto de interacción con otros actores del contexto local, entre los que se encuentran las ONGD. Por ello, la forma en la que se establecen las relaciones entre ambos actores se ha considerado influyente en la decisión que finalmente el gobierno local toma sobre la gestión de esta política.

Para dar respuesta a las preguntas, el artículo ha desarrollado una estrategia de estudio comparado de casos. En este sentido, se han seleccionado tres municipios en los que se dan diversas formas de gestión: coproducción,

coprovisión y gestión directa. En cada uno de ellos se han expuesto los factores determinantes por los que el gobierno local decide llevar a cabo un tipo de gestión u otra. Como se ha señalado, el estudio ha considerado como factores determinantes en primer lugar las características del municipio. En este caso, se han comprobado que en municipios grandes en los que existen mayores recursos al interior del gobierno local y una mayor trama asociativa, se desarrollan normas formales de inclusión de las ONGD en la toma de decisiones que en el gobierno local se producen en materia de cooperación. Esta entrada de las ONGD en la toma de decisiones produce un modelo de gestión que se ha denominado coprovisión.

Por el contrario, el artículo ha presentado el caso de un municipio pequeño en el que los recursos municipales son menores así como su trama asociativa. En este caso, la cercanía producida por las relaciones en un ámbito más pequeño se ha considerado un factor determinante para que la relación de los actores se desarrolle en un contexto de relaciones de carácter más informal. En este contexto, no se desarrollan normas formales de inclusión sino mecanismos informales de confianza que no conllevan la entrada de las ONGD de manera formal en la toma de decisiones pero que conllevan un modelo de gestión de coproducción.

Ahora bien, el estudio ha puesto también de manifiesto que el tamaño municipal no es un factor determinante en todos los casos. Como condición para la gestión indirecta, existen además en el interior del gobierno local, una serie de creencias e ideas relacionadas con la confianza en las ONGD. Este es el caso del último municipio analizado. En él, la variable que determina que no se lleve a cabo la gestión indirecta de la política es la falta de confianza en las ONGD, como actores capacitados para la gestión de la cooperación.

## Bibliografía

- AECI y FEMP (1999): *La cooperación descentralizada de los entes locales*.
- ALBA, Carlos R. y VANACLOCHA, Francisco, J. (1997): *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III y Boletín oficial del Estado. Madrid.
- BAÑÓN, Rafael y CARRILLO Ernerto (comps.) (1997): *La nueva Administración Pública*. Alianza Universidad Textos. Madrid.
- BARATA I MIR, Joan (1999): *Las actos de gobierno en el ámbito municipal*. Tecnos. Madrid.
- BENEDICTO, Jorge y REINARES, Fernando (1992): *Las transformaciones de lo político*. Alianza Universidad.

- BLANCO, Ismael y GOMÁ Ricard (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel social.
- BOUDON, R. (1982): *La lógica de lo social*. Madrid. Rialp.
- BOUDON, R. (1986): *Theories of social change*. Cambridge University Press.
- Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (2000): *Memoria 1999- 2000*. Colección cooperación municipal al desarrollo.
- Confederación de fondos de cooperación y solidaridad (2001): *Municipalismo y solidaridad. Guía sobre la cooperación descentralizada*. Colección cooperación municipal al desarrollo.
- Confederación de fondos de cooperación y solidaridad (2001): *Segunda jornada estatal de cooperación descentralizada*. Colección cooperación municipal al desarrollo.
- Confederación de fondos de cooperación y solidaridad (2001): *Segundo encuentro de municipalismo en Centroamérica, México y Caribe*. Colección cooperación municipal al desarrollo.
- Definiciones de cooperación. <http://www.fuhem.es/CIP/EDUCA/clav1.html>
- EDELLA, Schlager y BOLMQUIST, William: "A comparison of three emerging theories of the policy process" en *Political Research Quarterly* 49, nº3: 651- 72. 1996.
- FAMSI (2003): *Inventario evaluación de la cooperación internacional al desarrollo de entidades locales andaluzas*.
- FERRIS M, James (1984): "Coprovision: citizen time and money donations in public service delivery" *Public Administration Review*, julio- agosto, 44(4), pp. 324- 333.
- FERRIS M, James y MINTROM, Michael (2002): "Foundations and public policymaking". Documento de trabajo.
- FERRIS M, James: "The decision to contract out. An empirical analysis" en *Urban affairs quarterly*, Vol. 22 nº2, Diciembre 1986. 289- 311.
- Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional: *Revista Andalucía Solidaria* números 1,3 y 4, año 2002.
- FRITZ W. Sharpf (1997): *Games Real Actors Play. Actor- centered institutionalism in Policy Research*. Theoretical lenses on Public Policy Research. Westview Press.
- GOMÁ, Ricard y SUBIRATS, Joan (1999): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel Ciencia Política.
- GONZÁLEZ CANO, Vicente (2001): *Desarrollando la cooperación. Evaluación, seguimiento y difusión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo*. Seguimiento de proyectos.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón (1998): *Cooperación descentralizada ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte- Sur?* Catarata.
- Instituto de Estadística de Andalucía (2001): *Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía*.

- LAVER, M. (1997): *Private desires, political action*. Sage.
- Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
Ministerio de Asuntos Exteriores. *Plan Anual de Cooperación Internacional 2003*.
- Ministerio de Asuntos Exteriores. *Plan Director de la Cooperación Española 2001- 2004*.
- MOURITZEN, Paul Erik y SVARA, James H. (2002) : *Leadership at the apex*. University of Pittsburgh Press (UDITE).
- NAVARRO, C.J. (2001) : *La calidad del pluralismo de bienestar*. Universidad de Córdoba.
- NAVARRO, C.J. (2002): *Democracia asociativa y oportunismo político*. Tirant lo Blanch.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (Coord.) (2001): *La nueva gestión pública*. Prentica may. Madrid.
- PLANA I ARASA, Jordi; ROIG i QUILI, Montserrat; BRUGUÉ I TORRUELLA, Quim y GOMA I CARMONA, Ricard (1998): *Mapa de servicios personales locales. Hacia un modelo integral, estratégico, comunitario y participativo*. Patronat Flor de Maig, CIFA y UAB.
- SABATIER, Paul A. (1999) : *Theories of the Policy Process. Theoretical lenses on public policy*. Westview press.
- SOSA WAGNER, Francisco (2002): *La gestión de los servicios públicos locales*. Civitas. Madrid.