

TREINTA AÑOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN ESPAÑA: ANÁLISIS DE LA CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*Thirty years of foreign aid public policy in Spain:
analysis of the policy change*

Luz M. Muñoz Márquez

Resumen

A partir del análisis de la red de actores (policy network) y de la teoría del equilibrio interrumpido desarrollado por Baumgartner y Jones (1993), en este trabajo se analiza el caso de la política de cooperación al desarrollo de España desde la transición democrática hasta el presente. El objetivo es analizar la continuidad y cambio de esta política desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas. Se demuestra que, al igual que en otros casos, la estabilidad más que el cambio caracteriza su evolución. Al mismo tiempo, se señala que las características propias del subsistema político de la cooperación al desarrollo afectan la magnitud y la frecuencia de los cambios en la política.

Palabras clave: políticas públicas, cooperación al desarrollo, agenda política, dinámica de la política.

Abstract

This paper builds on the policy networks approach and the punctuated equilibrium theory developed by Baumgartner and Jones (1993) to analyze the case of foreign aid public policy in Spain, from transition to democracy to present. The main objective is to explain stability and change departing from the public policy analysis perspective. It is showed that, similar to other cases, stability more than change characterizes the dynamics of foreign aid in Spain. At the same time, it is stand that the particular characteristics of the policy system of foreign aid policy influence the magnitude and the frequency of change.

Key words: Public policy; foreign aid, agenda analysis, policy dynamics.

INTRODUCCIÓN

La política de cooperación al desarrollo es una política relativamente reciente en España, ello tiene que ver, en parte, con la tardía incorporación de este país a la comunidad de países donantes. En 1981 deja de ser considerado receptor de ayuda al desarrollo por parte del Banco Mundial y una década después, en 1992, se integra al Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Fecha de recepción: 26 de febrero de 2013

Fecha de aceptación: 10 de julio de 2013

(OCDE). A lo largo de tres décadas desde la transición democrática hasta el presente pasa de ser una línea secundaria de otras políticas de mayor rango, como la de asuntos exteriores y comercio a ser una política con entidad y recursos propios. En 2009, durante el gobierno del presidente socialista José Luis Rodríguez Zapatero, España ocupa por primera vez el octavo puesto entre los países donantes de la OCDE, con un porcentaje del PIB de 0.45 por ciento.

El objetivo de este artículo es analizar desde la perspectiva de políticas públicas qué factores influyen en la continuidad y cambio en el caso de la cooperación al desarrollo de España a lo largo de treinta años de historia y explicar, hasta qué punto, las características propias de la estructura institucional de esta política afectan la magnitud del cambio. Se demuestra que los ajustes incrementales se enlazan hasta mediados de la década de los noventa, cuando un cambio en la imagen de la política¹ sucede de forma paralela a un cambio institucional (Baumgartner y Jones, 1993; Chaqués y Palau, 2009). Sin embargo, no se trata de un cambio radical como ocurre en algunos subsistemas políticos, sino de un cambio gradual que permite la entrada de nuevas ideas y de nuevos actores a la política, al tiempo que deja inalterados algunas de los principios, valores e ideas que definen la antigua imagen de la política. Ello se explica, en parte, por las características de la estructura institucional y, en concreto, de la red de actores. La complejidad de la red de actores entorno a la cooperación al desarrollo reside en: a) la fragmentación de poder entre los actores públicos que intervienen y la relación ambigua —subsecuentemente de conflicto y cooperación con actores públicos y privados— que impide un consenso único sobre los objetivos de la política; b) el desarrollo de un gobierno multinivel y la influencia de organizaciones multilaterales que marcan las pautas y principios de la política.; no sólo de ámbito europeo sino mundial.

Desde la integración de España a la comunidad de donantes, la imagen de la política evoluciona de forma paralela a la Unión Europea (UE) y al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). En resumen, la imagen de la política cambia gradualmente a partir de los años ochenta hacia una forma más integral de entender la pobreza y el subdesarrollo económico así como sus consecuencias a nivel mundial, dejando atrás una visión fuertemente economicista². No obstante, la política de cooperación al desarrollo de España no se puede entender sin tener en cuenta, esencialmente, el desarrollo de su estructura institucional a nivel estatal. Tal como sugiere Francesc Granell, “pese a que el Tratado de Maastricht establece la necesidad de coordinar las acciones de cooperación al desarrollo

¹ Como se explica en el apartado sobre el contexto teórico, por imagen de la política se entiende la forma de entender el problema por la mayoría de los actores de actores relevantes que participan a partir de unas ideas y unos valores que definen los objetivos y los principios de la acción pública.

² A partir de los noventa, la cooperación al desarrollo se entiende como las medidas encaminadas a la lucha contra los factores económicos, políticos, sociales, medioambientales y culturales que acentúan la pobreza o impiden el desarrollo fuera del llamado primer mundo. Resumidas a grandes rasgos en los Objetivos del Milenio, el conjunto de instrumentos de planificación y programas destinados a establecer acciones y estrategias dirigidas a la promoción del desarrollo sostenible dejando atrás la idea puramente económica y social con la que inicio la ayuda el desarrollo en los años cincuenta, fuertemente ligadas a intereses de antiguos imperios coloniales.

dentro de la Unión Europea, hoy por hoy la Unión cuenta con 26 políticas oficiales en este campo” (Granell, 2006: 129). Es decir, a diferencia de otras políticas públicas, la influencia de la UE en la cooperación al desarrollo de sus países miembros no consigue llegar al terreno de la regulación y control de los objetivos e instrumentos; y se ha quedado hasta hora en el terreno simbólico de la firma de acuerdos generales sobre sus principios. Por lo tanto, no es posible analizar la continuidad y cambio de la cooperación al desarrollo española a partir de la influencia de la UE, antes bien es indispensable centrarse en la evolución de la estructura institucional en clave interna.

Nota metodológica

En este artículo, se combinan principalmente elementos del análisis cualitativo. Las fuentes principales son documentos específicos sobre la cooperación al desarrollo, páginas web y memorias técnicas de las ONGD y de la CONGDE, así como las entrevistas a profundidad con miembros de las organizaciones, funcionarios públicos y expertos, en total 30. Los estudios previos y diferentes artículos especializados también han sido una fuente de ideas para profundizar en el tema. Una parte importante de la información sobre la intervención del Estado en el sector de las ONG y sobre las instituciones que dominan la política de cooperación al desarrollo se obtiene a partir del análisis de las leyes, decretos y normativa, y documentos oficiales publicados en las páginas del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) (www.maec.es), de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (www.aecid.es) y del Boletín Oficial del Estado (BOE) (www.boe.es). El análisis de la atención prestada a la cooperación al desarrollo a lo largo del tiempo se basa en las bases de datos creadas por el proyecto de investigación *Spanish Policy Agendas Project*,³ que contienen información sobre la agenda del Ejecutivo y el Legislativo. Estas contienen indicadores sobre la evolución en el tiempo de la atención prestada a diferentes problemas públicos, siguiendo el sistema de codificación desarrollado por el *Comparative Policy Agendas Project*.

El artículo se organiza de la siguiente forma: primero se describen los argumentos más relevantes del marco teórico utilizado, en segundo lugar se analiza la estructura institucional de la política de cooperación al desarrollo, así como las principales características de la red de actores, que se considera como la principal variable explicativa de la estabilidad. En el análisis se tienen en cuenta: 1) la autonomía del Estado en relación con la política, que tiene en cuenta la existencia de un marco jurídico único, los recursos destinados a la política y la distribución de poder entre los actores públicos que intervienen; 2) el grado de movilización de los grupos privados; a partir del nivel de institucionalización de la relación público-privada y el grado de consenso. Otras variables institucionales que se tienen en cuenta para explicar la estructura de la red son: 3) la descentralización de la política y 4) la dimensión internacional del problema y en específico la importancia de la política europea de cooperación al desarrollo. En el tercer

3 Para información más detallada se puede consultar: <<http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas/>>

apartado se analiza la dinámica de cambio en la política a partir de la teoría del equilibrio interrumpido, puntualizando como los cambios en la imagen de la política suceden de forma paralela al cambio institucional. Para analizar el cambio en la imagen de la política, se tiene en cuenta la entrada del problema a nuevos escenarios institucionales y el cambio en los objetivos de la política. Finalmente se enumeran algunas conclusiones.

CONTEXTO TEÓRICO

Las políticas públicas se caracterizan por periodos de larga estabilidad aunque de forma periódica aparecen cambios en subsistemas políticos (*policy subsystem*) que tienen un apoyo institucional fuerte, basado en un conjunto de ideas que define el problema y que favorece la estabilidad de acuerdo con una imagen concreta de la política (*policy image*) (Baumgartner y Jones, 1993). El enfoque de redes de políticas públicas (*policy network*) ofrece un marco de análisis útil para el análisis de la estabilidad, a partir del estudio de la interacción y la negociación entre los actores públicos y privados a través de canales más o menos institucionalizados (Chaqués, 2001). Las redes de políticas públicas se organizan en torno a un sector específico o subsistema político, con el objetivo de mejorar la información pública y el grado de compromiso entre los actores relevantes de un determinado sector.⁴ Rhodes sugiere que el análisis de redes nos informa sobre “quién gobierna, cómo gobierna y en interés de quién gobierna” (1997: 10).

Distintos estudios señalan que en cada subsistema político existe una dinámica distinta en función de las características institucionales de la red de actores (*policy network*) (Jordana, 2006; Palau, 2009). En otras palabras, en cada subsistema político existe una estructura concreta de la red de actores. De acuerdo con el enfoque de las redes,⁵ el patrón de intermediación con el Estado está determinado por el “conjunto de reglas formales e informales entre un grupo de actores públicos y privados, con intereses diferentes pero interdependientes y que actuando en un mismo contexto, llevan a cabo discusiones de tipo horizontal, no jerárquicas, para definir alternativas, formular o implementar políticas (Coleman, 2001: 116). Este conjunto de reglas forman la estructura institucional que condiciona y delimita la capacidad de influencia de los actores políticos participantes.

Atkinson y Coleman (1989) distinguen dos ejes estructurales en una red: por una parte los recursos que tienen el Estado y que definen su capacidad y su autonomía para controlar la política y, por otra parte, la capacidad de organización de los grupos de interés (Van Waarden, 1992). Sin embargo, no existe un consenso sobre las variables que se deben tener en cuenta a la hora de definir las características de la red. Marsh y

⁴ Estas redes engloban diversos mecanismos como la colaboración o la incidencia política, el desarrollo técnico y el desarrollo de reglas y normas que se consideran adecuadas dentro del sector (Khagram *et al.*, 2002; Giugni 2004).

⁵ El término se utiliza de forma genérica para describir relaciones formales e informales entre diferentes actores políticos que comparten intereses, valores y prácticas comunes (Smith, 1994). De igual forma, el concepto subsistema político, desarrollado por Sabatier (2007), se refiere a la necesidad de dividir las decisiones políticas en diversos subsistemas especializados, con el fin de prevenir sobrecargas y continuas crisis.

Smith (2001) por ejemplo, miden la autonomía del Estado a partir de variables como la existencia de un marco legislativo estable de la política y su capacidad para llevar a cabo sus objetivos, gracias a un conjunto de recursos (capacidad de crear su propia información, recursos económicos y recursos humanos). La movilización y la capacidad de influencia de los grupos de interés se estiman a partir del grado de monopolización en la representación de intereses; la cohesión interna del grupo y el número de actores que intervienen en la red.

Algunos estudios coinciden en que la mayoría de grupos de interés centra su atención en un reducido número de temas o en un solo, es decir, se trata de intereses especializados en un determinada causa, y que interactúan con el Estado a través comunidades cerradas (*policy communities*) (Atkinson y Coleman; 1989; Van Waarden 1992; Richardson, 2000). Una comunidad política está formada por un número reducido de actores que domina la negociación con el Estado. Los actores públicos y privados comparten los mismos objetivos; creencias y valores similares en torno a la política lo que facilita la toma de decisiones por consenso. Existe un monopolio de la representación de intereses en una sola organización. Este modelo de red mantiene una importante estabilidad gracias al consenso entre los actores y a las barreras de acceso de nuevos actores.

Aunque no es la única metáfora para referirse a patrones concretos de interacción entre actores privados y el Estado, la complejidad de los temas y la existencia de un sistema multinivel de gobierno provoca, en cierta medida, el desarrollo de redes menos cerradas o redes entorno a problemas (*issue network*) (Hecló, 1979; Richardson, 2000). Este tipo de red se caracteriza por un número elevado de participantes en la que no existe un consenso sobre los objetivos de la política. No es posible identificar un monopolio en la representación de intereses ni un único organismo o autoridad pública que monopolice la toma de decisiones, y por lo tanto se multiplican las vías de acceso a diferentes escenarios en los que se discute la política.

El análisis de redes es una herramienta teórica útil para describir el mapa de actores que intervienen en la política y el patrón de interacción entre ellos. El grado de consenso facilita que una política pública mantenga largos periodos de ajustes, evitando el cambio radical. De igual modo, el análisis de redes ayuda a explicar la estructura institucional en el que se desarrolla la política, en este caso de la cooperación al desarrollo en España pero deja sin responder preguntas importantes sobre la dinámica de cambio.

La teoría del equilibrio interrumpido desarrollada por Baumgartner y Jones (1993) ofrece una explicación alternativa que complementa el modelo de redes de políticas públicas.⁶ Una de sus contribuciones es demostrar la intrínseca relación entre un subsistema político determinado y la prevalencia de una idea o imagen de la política (*policy image*) que determina la forma de entender el problema, no sólo por los especialistas sino por el público en general al que está dirigida la política. La imagen de la política se refiere al conjunto de ideas y a la forma de concebir el problema en términos sencillos y simbólicos —incluso aquellos problemas más sofisticados— que determinan los ob-

⁶ Una revisión de la literatura se encuentra en John (2006) y True, Jones, y Baumgartner (2007).

jetivos de la política (Baumgartner y Jones, 1993: 26).⁷ La ausencia de conflicto sobre la imagen de la política o la inexistencia de una forma alternativa de entender el problema con suficientes apoyos explican, en parte, la continuidad en las políticas públicas.

De acuerdo con esta teoría, durante los periodos de estabilidad (o ausencia de conflicto), los actores dominantes del subsistema consiguen mantener un nivel bajo de atención de los actores externos (*outsiders*) sobre la política, que en estas circunstancias es incremental y predecible (Jones, 1994: 164-167). En dichos periodos, factores externos como los cambios políticos (elecciones y cambios de administración) o la aparición de nuevos datos sobre el problema (por ejemplo cifras sobre la pobreza en el mundo o indicadores de desarrollo) pueden ser atenuados por la red de actores que defiende una imagen de la política y por la estructura institucional que refuerza la estabilidad. El cambio en la política sucede cuando actores externos a la red interesados en remplazar la imagen política dominante consiguen centrar la atención en una nueva forma de entender el problema.

Los monopolios políticos (*policy monopolies*, similar al concepto de *policy network*), son vulnerables a la aparición de una nueva imagen de la política y a la existencia de múltiples escenarios políticos (*policy venues*). En suma, la variable clave del equilibrio interrumpido es la expansión del conflicto a otros actores que formalmente no intervienen en la política y con ello la entrada del problema a nuevos escenarios políticos (Mortensen, 2007).

A partir del enfoque de la agenda (*agenda setting*) Baumgartner y Jones (1993) desarrollan la teoría del equilibrio interrumpido que señala que la mayoría de los subsistemas políticos ocasionalmente se transforman de forma radical. La combinación de una mayor atención al problema y la entrada de una nueva forma de entender el problema a escenarios políticos de los que tradicionalmente está ausente conlleva un cambio institucional en la política, o lo que es lo mismo un cambio en la red de políticas dominante. El cambio institucional ocurre durante periodos de elevada atención a los problemas, cambios en la forma de entender el problema y el acceso de nuevos actores políticos a la red de actores. Durante este proceso se desarrolla una nueva estructura institucional en torno a una nueva imagen de la política, constituyendo un nuevo monopolio político que trae de vuelta la estabilidad.

La teoría del equilibrio interrumpido contribuye de forma sustancial a entender la dinámica de la política pero es necesario llevar a cabo estudios comparados y de caso para entender las razones que explican variaciones significativas entre subsistemas políticos y problemas públicos. Existen variaciones debido a la estructura institucional, o características de la red de actores que domina la política (Mortensen, 2007). Esto nos lleva a la reflexión de que es necesario perfilar en cada subsistema político la magnitud y la frecuencia del cambio en relación con las características particulares de la política.

⁷ Otros estudios de las políticas públicas utilizan de forma similar el término paradigma político. El estudio más conocido es el de Hall (1993: 279), quien señala que todas las políticas se definen por un sistema de ideas y estándares comprensible y plausible para los actores implicados. Este marco de ideas específica no sólo los objetivos de la política y los instrumentos que tienen que utilizarse sino también la naturaleza del problema.

Como se explica a continuación, el análisis de la cooperación al desarrollo en España muestra que los cambios en la imagen de la política van acompañados de un cambio en la estructura institucional, tal como sugiere la teoría del equilibrio interrumpido. Sin embargo, no se trata de un cambio radical sino de un proceso gradual de cambio en cual subsisten elementos de la red de actores que impiden un consenso entre todos los actores sobre los objetivos de la política y sobre la forma de entender el problema.

ESCENARIOS INSTITUCIONALES: ANTECEDENTES Y PRESENTE

A diferencia de otras políticas públicas del ámbito social, como los servicios de bienestar para determinados grupos de población, la cooperación al desarrollo no se caracteriza por un modelo previo corporativista basado en relaciones ancladas en el franquismo (Garvía, 1995). Aunque durante la dictadura se firman algunos convenios de cooperación internacional técnica, comercial y cultural, estos instrumentos se inscriben dentro del marco general de la política de asuntos exteriores, sin que exista una clara voluntad del Estado por intervenir en favor del desarrollo económico de otros países con problemas específicos de pobreza estructural, sino de crear relaciones políticas de privilegio con un tercer país. Por su parte, los principales actores privados, las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) tampoco cuentan ni con los recursos ni con la infraestructura para exigir un papel activo del Estado en la solución de este problema.

La transición democrática inaugura una primera etapa en el desarrollo de la política (1975-1986), durante la cual la cooperación al desarrollo se convierte, por primera vez, en un problema que capta la atención del Estado aunque de forma marginal y como parte de un problema interno: la necesidad de incentivar las exportaciones de la empresa española en un contexto de grave crisis económica a finales de los setenta (Gómez Gil, 2005). Es por ello que existe un interés por intervenir en la cooperación para el desarrollo al igual que sus contrapartes europeas (Marcuello, 2007). Además de los créditos FAD (Fondos de Ayuda al Desarrollo, Ley 26/76), se aprueba la entrada al Banco Africano de Desarrollo (1974), lo cual obliga a España a destinar fondos para el desarrollo de los países del Tercer Mundo, principalmente a través de la construcción de infraestructuras y cooperación técnica. También ingresa al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y al Banco de Desarrollo Asiático (1986). Es interesante que algunas de estas medidas se lleven a cabo antes de que el Banco Mundial deje de considerar a España como país receptor de ayuda en 1981.⁸ Un factor explicativo es la necesidad de internacionalizar la economía española en un contexto de fuerte crisis económica; estas medidas y en concreto los créditos FAD permiten a las empresas españolas, acceder a nuevos mercados en los países en desarrollo (especialmente a las grandes empresas estatales).

⁸ España ingreso al BIRF en 1958 como receptor de fondos. Esta decisión responde a la estrategia de apertura internacional que Franco inicia en esa época y al interés de Estados Unidos por mantener a España dentro de su ámbito de influencia durante la guerra fría. El cierre de los créditos que mantenía con el BIRF se alarga hasta 1990 (Sanahuja y Gómez-Galán, 2001).

La existencia de los créditos FAD le otorga un papel relevante al Ministerio de Hacienda, que comparte competencias con el Ministerio de Comercio y el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE).⁹ La dispersión de poder entre Ministerios explica la creación de la Comisión Interministerial para la Ayuda al Desarrollo (1977), cuyas funciones básicas son coordinar y gestionar las diferentes modalidades de ayuda otorgadas con base en los créditos FAD, la mayoría de ellas vinculadas a la exportación y el impulso de las empresas españolas en el exterior, con una elevada concentración de las acciones en América Latina.¹⁰

El artículo 5 del Real Decreto de su constitución señala expresamente:

Los recursos del fondo se destinaran primordialmente al otorgamiento de *créditos concesionarios y ligados, directa o indirectamente, a la adquisición por el beneficiario de bienes y servicios españoles*.¹¹ Las condiciones financieras de estos créditos se fijaran teniendo en cuenta tanto la naturaleza de las operaciones planteadas como las características de los países receptores de los mismos. Excepcionalmente, con cargo al fondo, se podrán otorgar créditos y ayudas de carácter financiero no ligado.

Durante el primer gobierno de Felipe González, la cooperación al desarrollo se caracteriza por una dinámica estable, mantiene una estructura frágil, caracterizada por una dispersión y confrontación entre ministerios (Jerez *et al.*, 2008: 120; Sanahuja y Gómez-Galán, 2001). En esta confrontación, las ONGD deciden aliarse al MAE, y más en específico a José Luis Pardo, titular de la subdirección Técnica de Cooperación Internacional de la SECIPI.¹² Pardo desempeña el papel de emprendedor político en las filas del Estado, en los ochentas promueve una Ley de Cooperación Internacional y para ello consigue el apoyo de la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España (CONGDE), que sin embargo, no se discute por falta de recursos.¹³ Otro tipo de iniciativas, como el Programa de Cooperación Integral con Centroamérica fomenta el entendimiento entre el MAE y algunas ONGD, simpatizantes del movimiento de liberación nacional en Centroamérica, especialmente de la revolución sandinista. El Programa es defendido por este ministerio como un “tema vital” (Jerez *et al.*, 2008), así como la celebración de los 500 años del

⁹ Desde la reforma ministerial de 2008, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC).

¹⁰ La presidencia de la Comisión recae en el Ministerio de Hacienda. Las dos vicepresidencias en el Ministerio de Comercio y MAE, que tiene un papel secundario. Además de vocales de estos tres ministerios, se nombran vocales de Agricultura: Industria y Obras Públicas. La composición de la Comisión varía en función de las reformas de los diferentes gobiernos, la primera de ellas en 1982 cuando Felipe González decide la creación del Ministerio de Economía y Hacienda. Esta distribución funciona de forma continuada hasta el presente, con la excepción de la séptima legislatura, bajo la presidencia de José María Aznar, en la que se separan en dos las carteras de Hacienda y de Economía.

¹¹ Las cursivas son del autor para destacar la relevancia de estas ideas en el texto.

¹² A partir del El Real Decreto 432/2008 la SECIPI se fragmenta en: Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI) y Secretaría de Estado para Iberoamérica.

¹³ Información tomada de la documentación del archivo interno de la CONGDE.

“Descubrimiento de América”, que impulsa un debate sobre la relación y la herencia española en los países latinoamericanos, afectados seriamente por problemas de pobreza estructural.

La creación de la SECIPI (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica) en 1985 (R.D. 1485/1985 de 28 de agosto) tiene como objetivo incrementar la capacidad técnica del Estado en la gestión de aquellos programas que no tienen como finalidad las exportaciones y el comercio español, además de potenciar la relación con Latinoamérica en el ámbito social y cultural, la ley prevé mejorar la incorporación de la cooperación española a los programas de ayuda a los países en desarrollo de la entonces Comunidad Europea. En la reforma de 1988 (R.D. 1527/1988 de 11 de noviembre) se establece que las funciones de la SECIPI son: 1) dirigir, programar, controlar y evaluar las actividades que en materia de cooperación al desarrollo y de relaciones económicas, culturales, científicas y técnicas realicen los órganos del MAE; 2) Coordinar las actividades que, en esas mismas áreas, tengan atribuidas otros organismos de la administración del Estado; 3) Impulsar las actividades conmemorativas del Descubrimiento de América.

La reforma también contempla la creación de la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional), concebida como un organismo autónomo cuyo objetivo es elevar el nivel de eficacia de la política pero no tiene carácter regulador. Cumple la función de ser un organismo experto sin por ello asumir otra tarea que servir como brazo de gestión del MAE en este sector. En la década de los noventa, la AECI es reformada en dos ocasiones (1994 y 1996) para adaptarla a los cambios en la distribución de competencias entre ministerios y para concentrar las tareas de gestión de la cooperación al desarrollo en esta agencia que no tiene carácter regulador.¹⁴

COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El Estado da un paso para coordinar las competencias de los actores públicos con la creación de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (Real Decreto 415/1986). El análisis de la evolución de este organismo permite observar la dispersión en las competencias del Estado y el incremento en la red de actores públicos que intervienen. Se trata de un organismo que actúa como escenario de discusión, de intercambio de ideas y de coordinación entre los diversos Ministerios que llevan a cabo programas de cooperación al desarrollo. Además de esta función, establece los criterios básicos que guían la posición española en la elaboración de la política de cooperación de la Comisión Europea, incluido el fondo europeo de desarrollo. También fija los criterios que debe seguir el Estado en los organismos internacionales. La primera normativa establece

¹⁴La AECI cuenta con representación en el resto de organismos de coordinación y consulta de la política; además de la Comisión Interministerial y del Consejo de Cooperación al Desarrollo también desempeña la función de enlace con la Comisión Interterritorial, que agrupa al Estado y los organismos autónomos que gestionan la política.

la participación de los siguientes ministerios: Asuntos Exteriores; Hacienda y Comercio; Trabajo y Seguridad Social, Cultura; y Educación y Ciencia.

La primera reforma se lleva a cabo en 2000 durante el primer mandato de José María Aznar (PP), que tiene como objetivo incrementar el control del Estado sobre la política. El principal cambio reside en integrar la representación del Ministerio de Defensa, así como el Ministerio del Trabajo. Uno de los factores explicativos, es la creciente atención a otras dimensiones de la cooperación al desarrollo, como la ayuda humanitaria y de emergencia en la cual el Ministerio de Defensa lleva a cabo actuaciones de carácter especial así como el codesarrollo, una idea que vincula la inmigración en España con el desarrollo de sus países de origen. Al mismo tiempo, la distribución de poder entre el MAE, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y el Ministerio de Economía y Hacienda disminuye gradualmente en favor del primero, que controla la gestión de la política (ver Tabla 1).

TABLA I. EVOLUCIÓN DE LA COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Ministerios	1986	2000	2005
Asuntos Exteriores (Desde 2008 Asuntos Exteriores y Cooperación Real Decreto 432/2008)	1 Presidente 1 Secretario General Política Exterior 3 Directores Generales Cooperación Técnica Internacional Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria Cooperación Informativa Relaciones Económicas Internacionales	1 Presidente 2 Secretario General • SECIPI • AEI 5 Directores Generales • Instituto de Cooperación Iberoamericana • Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo • Relaciones Económicas Internacionales • Asuntos políticos y para las Naciones Unidas • Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo	1 Presidente 2 Secretario General • SECIPI • AEI 6 Directores Generales • Política Exterior • Relaciones Económicas Internacionales • Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo • Cooperación con Iberoamérica de la AEI • Cooperación con Asia, África y Europa Oriental de la AEI • Relaciones Culturales y Científicas de la AEI 1 Subdirector General
	Total 6	Total 8	Total 10
Economía y Hacienda; y Comercio	2 Secretario General • Hacienda • Comercio 3 Directores Generales • Política Comercial • Tesoro y Política Financiera	1 Secretario General • Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa 2 Directores generales	1 Secretario General • Turismo y Comercio 2 Directores Generales • Presupuestos • Financiación Internacional
	Total 4	Total 3	Total 3
Cultura; Educación y Ciencia*	1 Director General 2 Secretarios Técnicos	1 Director General	2 Director General
	Total 3	Total 1	Total 2

Ministerio del Trabajo y Seguridad Social	1 Secretario Técnico	1 Director General	2 Director General • Integración de los inmigrantes
	Total 1	Total 1	Total 2
Administraciones Públicas		1 Director General	1 Director General
		Total 1	Total 1
Agricultura, Pesca y Alimentación		1 Director General	1 Director General
		Total 1	Total 1
Defensa		1 Director General	1 Director General
		Total 1	Total 1
Fomento		1 Director General	1 Director General
		Total 1	Total 1
Industria y Energía**		1 Director General	1 Director General
		Total 1	Total 1
Interior y Justicia†		1 Director General	2 Director General
		Total 1	Total 2
Medio Ambiente‡		1 Director General	1 Director General
		Total 1	Total 1
Sanidad y Consumo		1 Director General	1 Director General
		Total 1	Total 1
TOTAL	13	20	26

* La nominación sufre diversas modificaciones. La más reciente en 2004, cuando se divide en Ministerio de Cultura y Ministerio de Educación y Ciencia; y más recientemente este último se transforma en Ministerio de Ciencia e Innovación.

**La denominación cambia en 2004 por Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

† El ministerio sufre una división en 2004, entre el Ministerio de Interior y el Ministerio de Justicia de forma separada.

‡ El La denominación cambia 2004 por Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Reales Decretos de creación y reforma de la Comisión Interministerial: (R.D. 415/1986; R.D. 810/1999, de 14 de mayo; R.D. 291/2003, de 7 de marzo; R.D. 23/2000 de 14 de enero; R.D. 1412/2005, de 25 de noviembre).

Aunque no se trata de un cambio radical, la última reforma de 2005 incrementa el protagonismo del Ministerio de Asuntos Exteriores, tal como sugiere el documento del examen periódico realizado por el CAD de la OCDE en 2002 en relación con la necesidad de disminuir la dispersión de competencias. Finalmente, durante la última legislatura, se crean dos órganos consultivos que amplían la distribución horizontal y dispersión de competencias en el Estado, la Comisión Delegada del Gobierno para Cooperación al Desarrollo, creada en abril de 2008 y la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo, de octubre de 2009. La primera se constituye como un escenario de debate político sobre el problema de la coherencia de la política a nivel estatal. La segunda Comisión se encarga de la coordinación y de discutir problemas relacionados con la coherencia de la política

entre las distintas administraciones públicas. Se tratan asuntos como la planificación, ejecución y seguimiento en diferentes niveles de gobierno (local, autonómico y estatal).

En resumen, la distribución de poder entre los actores públicos que forman la red se caracteriza por su dispersión y fragmentación. No existe un único Ministerio, departamento o agencia que monopolice las decisiones lo que dificulta la existencia de un claro consenso entre ellos sobre los objetivos principales de la política. La dispersión de competencias entre Ministerios es una de las características de la cooperación más estable desde los primeros gobiernos democráticos. Las múltiples dimensiones que caracterizan al problema de la cooperación al desarrollo justifican la existencia de diferentes programas y planes de ayuda en Ministerios tan dispares como Ministerio del Trabajo y Seguridad Social; Administraciones Públicas; Agricultura, Pesca y Alimentación. Cada uno de estos Ministerios enfoca la cooperación al desarrollo en relación con sus propios objetivos.

CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

El Consejo de Cooperación al Desarrollo es el principal órgano de intermediación de la política entre los grupos sociales y el Estado. Su constitución en 1995 representa el reconocimiento mutuo entre las ONGD y el Estado, al tiempo que legitima a los grupos sociales como actores claves de la cooperación al desarrollo. Su creación es el resultado de la presión de las ONGD y del interés de los poderes públicos por darle una mayor visibilidad a la política en un contexto de cambio en la opinión pública en torno al papel de los países desarrollados en la lucha contra la pobreza mundial. Por ahora baste decir que las diferentes reformas del Consejo dan forma a la actual estructura de la red y reflejan el interés del Estado por incrementar su control y autonomía sobre la política.

El Consejo de Cooperación pasa por diferentes periodos de colaboración y conflicto entre sus participantes. Se reforma en tres ocasiones que coinciden con cambios de gobierno y con cambios en la dirección del actual MAEC. Las dos primeras reformas se encadenan tras la reelección de José María Aznar en las elecciones generales del 2000, y la renovación en el titular del MAE. Estos cambios incrementales reflejan el interés del gobierno del PP por incrementar la autonomía y el control del Estado sobre la política. Durante dos años (2000-2002), Josep Piqué sustituye a Abel Matutes, quien más tarde es relevado por Ana Palacio (2002-2004). La percepción de algunos representantes de ONGD es que durante el primer gobierno del PP (1996-2000), existe un clima de colaboración y de abierto intercambio de información, sobre todo en relación a la elaboración de la Ley de Cooperación al Desarrollo (Ley 23/1998).

Sin embargo, el resultado final de la ley es decepcionante para los grupos sociales que forman el Consejo, quienes consideran que se decide aprobar una ley de mínimos respecto de la propuesta de la CONGDE. Tras su aprobación, en una votación propuesta por los vocales de las ONGD, el Consejo decide rechazar una parte del contenido de la ley. El punto central del conflicto son los créditos FAD, que no sufren ninguna modificación y que son denunciados por los grupos sociales como un instrumento contrario al que debería ser el objetivo global de la cooperación al desarrollo: la reducción de la pobreza mundial.

La segunda reforma emprendida por el Secretario Estado para la Cooperación e Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés Martín inaugura un periodo de abierto enfrentamiento con los grupos sociales. El objetivo es conseguir un mayor control de la planificación y programas de la política creando un clima de división en la representación de las ONGD. Cortés Martín reforma el Consejo para cambiar las reglas del juego, el más importante disminuir el poder de la CONGDE como bloque. De acuerdo con la normativa previa, los seis representantes del sector son elegidos y propuestos por la CONGDE, uno de ellos es el presidente de la organización, mientras que los cinco restantes son elegidos por votación en la Asamblea General de la CONGDE. A través del Real Decreto 281/2001, de 19 de marzo, el Estado modifica de forma unilateral las reglas para el nombramiento de los representantes de las ONGD. La reforma establece que el número de ONGD continúe siendo el mismo, pero sólo dos miembros serán consensuados por la CONGDE y el resto serán nombrados por la SECIPI con base en su representatividad, sin especificar los indicadores que se tienen en cuenta para medir dicha representatividad. Las cuatro ONGD nombradas de forma unilateral por la SECIPI (Ayuda en Acción, Cruz Roja, Intermón Oxfam, Cáritas y Manos Unidas) tres de ellas, organizaciones fundadoras de la Coordinadora, tienen un papel importante no sólo por la relación histórica sino también por los recursos materiales y humanos que representan.¹⁵

Se crea un clima de desconcierto y desconfianza entre la CONGDE y las cuatro organizaciones elegidas de forma unilateral. El Estado busca la ruptura del grupo mientras que los otros miembros de la CONGDE se consideran traicionados. La Coordinadora duda en adoptar una posición conjunta sobre la reforma, debido a que tres de las ONGD en el conflicto aceptan la propuesta. Mientras que Intermón Oxfam decide salir del Consejo ante la falta de acuerdo entre la Coordinadora y el Secretario de Estado.¹⁶ La oposición entre las ONGD y el Estado se mantienen a lo largo de la legislatura. El clima de conflicto impide que haya un consenso sobre los objetivos e instrumentos de la política y, al mismo tiempo, la creación de una comunidad política cerrada a la intervención de nuevos actores. Antes bien, el elevado número de actores y el grado de conflictividad en la red, la asemeja más a las características de una red entorno a problemas (*issue network*).

La tercera reforma del Consejo se aprueba en 2005, un año después de la elección de un nuevo gobierno, dirigido por el PSOE. La reforma de 2005 supone una reconciliación con la CONGDE con la restitución del derecho a nombrar, como resultado de una votación en Asamblea, a sus representantes. Se incrementa el número de 27 a 33 miembros a favor de la representación de los grupos sociales, que consiguen en total 20 vocales. Este

¹⁵Esta decisión provoca una crisis severa al interior de la CONGDE, que en ese momento cuenta con más de 80 organizaciones afiliadas. La confrontación sube de tono por el hecho de la CONGDE elige por votación a Médicus Mundi, Acsur-Las Sevogias, Intermón Oxfam y Solidaridad Internacional, de las cuales sólo Intermón Oxfam forma parte de ambas listas (Bayón, 2001). La CONGDE consigue evitar la ruptura a partir de un acuerdo de la Asamblea General y las ONGD que deciden aceptar el nombramiento unilateral de la Secretaría de Estado, aunque la relación queda temporalmente dañada.

¹⁶La misma organización denuncia más tarde que los fondos de cooperación que recibe su organización disminuyen en 30% respecto del año como represalia (Bayón, 2001).

aumento en el número tampoco implica un mayor control de la política por parte de los grupos sociales (ONGD, expertos, universidades, sindicatos, ONGD y patronales como la CEOE y CEPIME) dado su carácter heterogéneo, lo que impide la concentración o el monopolio en la representación de intereses. Por otra parte, la reforma busca generar una mayor estabilidad del Consejo al incrementar el número de años de los nombramientos de tres a cuatro años. La última reforma del Consejo informa de los cambios en la definición de la política al ampliar la representación de grupos y ministerios relacionados con la inmigración, las crisis humanitarias y la conservación de la paz. En definitiva, aunque no es el único factor explicativo, las preferencias políticas determinan el contenido de las reformas en el Consejo de Cooperación al Desarrollo y la interacción con las ONGD. En 2001, se inicia una etapa de confrontación con el secretario Cortés Martín que lleva a un impasse en el funcionamiento del Consejo. El cambio de gobierno en 2004 (inicia la primera legislatura del presidente José Luis Rodríguez Zapatero), implica un importante giro en las prioridades de la política; y en particular en la relación con los grupos sociales.

La nueva titular de la SECIPI, Leire Pajín declara que “la cooperación debe adquirir rango de consejo de ministros aunque no tenga un ministerio específico” (Bayón, *El País*, 26/03/2004). El nombramiento de Pajín asegura un cambio favorable para las ONGD, ella misma tiene vínculos con una de las ONG más grandes del sector, Solidaridad Internacional. Su experiencia como secretaria del PSOE para movimientos sociales y relaciones con las ONG la coloca en una posición de relación directa con los líderes del sector y en una emprendedora política que sitúa en la frontera de diversas instituciones (Scott, 2001). Se anuncia la restructuración del MAE, que desde entonces se convierte en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC)¹⁷ como principal protagonista de la cooperación. Esta decisión compensa a las ONGD que solicitan desde hace tiempo la existencia de un Ministerio de Cooperación para superar la fragmentación entre Exteriores, los ministerios de Hacienda, Economía y Comercio. Este cambio de denominación, de forma simbólica, legitima a la política de cooperación al desarrollo como una política de primer nivel en las prioridades del Estado.

Por otra parte, los recursos simbólicos y materiales aumentan de forma notable. La prioridad del problema en la agenda del Ejecutivo alcanza su punto más elevado durante el gobierno de Zapatero, tal como muestra el Gráfico 1, que toma como indicador de la atención prestada el incremento en el número de menciones que se realiza sobre el problema en el discurso sobre el Estado de la nación en España entre 1982 y 2011.

En cuanto a los recursos destinados, una vez ganadas las elecciones en marzo de 2004, el gobierno socialista informa que pretende duplicar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), de 0,25% al 0,5% en 2006 y llegar al objetivo de 0,7% del PIB en 2012. Este objetivo no se cumple, siendo el máximo 0,43% en 2008. En términos de presupuesto

¹⁷La base de la reforma es el Real Decreto 432/2008, de 12 de abril. La misma normativa señala que la justificación de esta medida es “desarrollar el programa político del gobierno y conseguir la máxima eficacia en su acción y la mayor racionalidad” (Art. 1).

consolidado también se observa que el mayor incremento en la historia de la cooperación al desarrollo inicia a partir de 2006 (ver Gráfico 2).

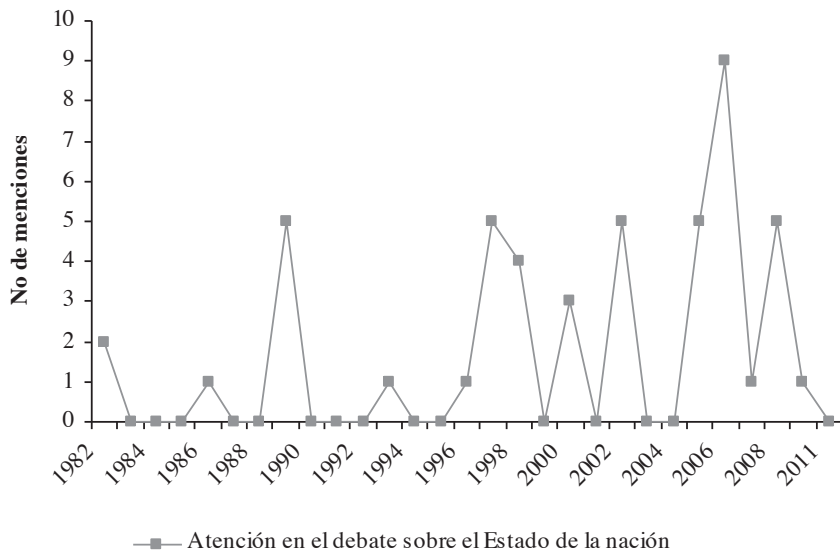


GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN EN LA PRIORIDAD DEL PROBLEMA EN LA AGENDA DEL EJECUTIVO

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre la agenda del Ejecutivo de España del Spanish Policy Agendas Project <<http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas/es/index.html>>.

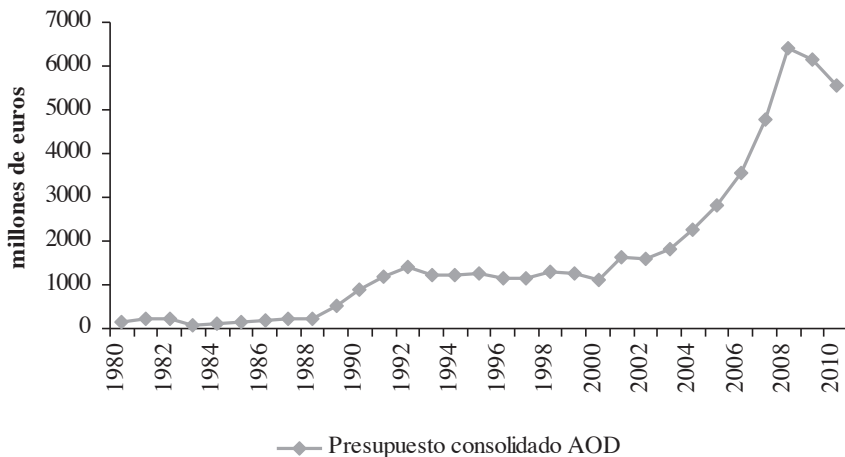


GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE LA AYUDA AL DESARROLLO 1980-2011

Fuente: Elaborado con datos sobre la AOD de la OCDE. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR>

Una vez explicada la evolución institucional y de la red de actores públicos a nivel estatal, es necesario centrarse en la importancia de la creación del sistema multinivel de gobierno en España, que implica una estructuración de la red de actores hacia al exterior y hacia las comunidades autónomas. La complejidad de la red de actores entorno a la cooperación al desarrollo reside en su elevado carácter abierto y en los diversos niveles de interacción marcados por la política estatal, la cooperación descentralizada y la interacción con instituciones internacionales, no sólo de ámbito europeo sino mundial que marcan las pautas y principios de la política. En particular, la integración a la Comunidad Europea en 1986 modifica los escenarios de la política y abre una ventana de oportunidad política para la consolidación de las ONGD como actores relevantes y para la entrada de nuevos actores (Kingdon, 1995). De forma paralela, la integración al CAD en 1991 reafirma el interés del Estado por mejorar la estructura institucional de la política.¹⁸

La entrada a la Comunidad Europea y al CAD supone una mayor exigencia para el Estado y las comunidades autónomas en cumplir con los estándares internacionales sobre la calidad de la ayuda. La mayoría de documentos de planificación y evaluación de la política, en específico el informe del PACI menciona o se refiere a los diferentes acuerdos en la materia alcanzados a nivel europeo y en el CAD como argumentos para justificar la orientación de la política. Los documentos de investigación y evaluación de esta institución son un guía sobre los avances en materia social y económica en relación con el desarrollo de los países más pobres. *Shaping the World of the XXI* (1996)¹⁹ es un documento clave para el actual paradigma mundial de la cooperación al desarrollo, en el cual se consolidan ideas como la importancia del desarrollo sostenible, los derechos humanos, la equidad de género y el fortalecimiento institucional como factores clave en el desarrollo y la lucha contra la pobreza. Otra dimensión del problema que cobra relevancia a partir de este documento es la relación entre paz y desarrollo para mejorar la seguridad internacional.

La pertenencia a la Comunidad Europea y al CAD aumenta la presión para que España redefina los objetivos globales de la política hacia la lucha contra la pobreza; y una mayor coordinación e intercambio con los principales organismos multilaterales de la ayuda. Al mismo tiempo, se convierte en un incentivo para la expansión de la presencia de España en diferentes foros internacionales, a la par de otros socios europeos y países del primer mundo como Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda. En la década de los noventa, España incrementa considerablemente los fondos destinados a programas de ayuda multilateral a través de diferentes organizaciones y organismos como el BM, la Corporación Latinoamericana de Desarrollo, la Organización de Estados Americanos,

¹⁸El primer informe de este organismo sobre la cooperación internacional española alerta de la ineficacia provocada por la inexistencia de un marco regulador de la política (CAD, 1994).

¹⁹Cuyos objetivos más tarde se han desarrollado en los Objetivos del Milenio 2000, y las declaraciones de Roma (2003) y París (2005), y la Agenda de Acción de Accra (2008).

la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Organización de la Unidad Africana, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Internacional del Trabajo (Informe Peer Review del CAD, 2002).

Por otra parte, ambos factores aumentan la presión sobre España para incrementar la legitimidad de la política, constantemente cuestionada por parte de las ONGD por su carácter excesivamente comercial y economicista. La política de cooperación al desarrollo de España es sujeta a cuatro exámenes internares (*Peer Review*), aproximadamente cada cuatro años se publican estos informes que resumen los cambios en los principales instrumentos de la política y realizan recomendaciones sobre su futuro, no sólo en relación a los objetivos marcados por el Estado sino también en relación a los logros en otros miembros CAD. Los informes son publicados en 1994, 1998, 2002 y 2007. Los dos primeros informes centran sus recomendaciones en mejorar el marco normativo de la política y los instrumentos de coordinación entre los múltiples actores de la política. Ambos subrayan la necesidad de aprobar una Ley Marco y de otorgar al Ministerio de Asuntos Exteriores un mayor protagonismo en la coordinación y control de la política.

A partir del primer gobierno de José María Aznar (1996-2000) el Estado promueve una presencia activa de España en el proceso de discusión de la reforma de la cooperación al desarrollo a nivel europeo. Uno de los objetivos es situar algunos temas en la agenda que históricamente tienen menos relevancia en la política europea como la ayuda y la relación con los países de habla hispana en América Latina. La integración a Europa impulsa una mayor estructuración de la política, con la adaptación de elementos presupuestarios y extra-presupuestarios, de lo que lo había hecho la pertenencia a Naciones Unidas y a los diferentes organismos financieros multilaterales (Granell, 1997). No obstante, no es un factor que por sí sólo consiga explicar los cambios en la estructura institucional y en la imagen de la política, antes bien se consolida el objetivo de utilizar la cooperación al desarrollo como una herramienta para incentivar las exportaciones y propiciar la penetración de la industria, los servicios y la tecnología española (Rodríguez Gil, 2001). Por otra parte, tal como se advierte en la introducción, las decisiones de la UE en términos de la planificación y programación de la cooperación al desarrollo de los países miembros no tienen un carácter vinculante sino más bien un valor declarativo.

ÓRGANOS DE COORDINACIÓN VERTICAL Y DESCENTRALIZACIÓN

De forma paralela al proceso de institucionalización a nivel estatal, la cooperación al desarrollo se adapta a la distribución de competencias y el desarrollo del Estado autonómico. La cooperación descentralizada se basa en la autonomía presupuestaria y en el principio de colaboración entre administraciones públicas (Art. 20, ley 23/1998). Hasta medios de los años ochenta, la actuación exterior de las Comunidades Autónomas (CCAA) se resumía en algunos intercambios comerciales y culturales, y eran sobretodo los municipios y las ONGD las que tenían alguna organización formal. Las CCAA incrementan su capacidad en la cooperación internacional para el desarrollo, por una parte institucionalizando y normalizando esta actividad con el desarrollo de un marco jurídi-

co (ver Tabla 2), la creación de nuevas estructuras institucionales y un marco estable de relación con otros actores que normaliza las prácticas y los criterios de implementación; así como incrementando los recursos destinados esta política.

TABLA 2. LEYES Y AGENCIAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO: ESTADO Y CCAA

	Marco Normativo	Agencia u órgano que gestiona
Estado	Ley 23/1998	Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo
Madrid	Ley 13/1999	Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación.
Aragón	Ley 10/2000	Oficina de Cooperación para el Desarrollo.
Cataluña	Ley 26/2001	Agencia Catalana de Cooperación por el Desarrollo.
Navarra	Ley 5/2001	Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo.
La Rioja	Ley 4/2002	Consejería de Acción Exterior
Andalucía	Ley 14/2003	Agencia andaluza de Cooperación Internacional.
Castilla-La Mancha	Ley 3/2003	Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional
Extremadura	Ley 1/2003	Secretaría Técnica de Cooperación al Desarrollo.
Galicia	Ley 3/2003	No existe
Baleares	Ley 9/2005	Agencia de Cooperación Internacional de las Islas Baleares
Asturias	Ley 4/2006	Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo.
Castilla y León	Ley 9/2006	Consejo de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo.
Cantabria	Ley 4/2007	Oficina de Cooperación al Desarrollo.
País Vasco	Ley 1/2007	Hondo de Cooperación de Ayuda al Desarrollo
Valencia	Ley 6/2007	Agencia Valenciana de Cooperación Internacional
Murcia	No existe	Secretaría General de Presidencia y Relaciones Externas
Canarias	No existe	Comisión Gestora de Cooperación para el Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas de internet de los gobiernos autonómicos y de los Boletines Oficiales de las CCAA. Organizado por fecha de aprobación de la legislación.

El desarrollo del marco legislativo se inicia gradualmente en todas las comunidades desde 1999, con excepción de Canarias y Murcia y es un indicador de la creciente institucionalización e importancia de la cooperación descentralizada (Ruíz Seisdedos, 2006). El objetivo de la legislación es eliminar la fragmentación y dispersión de las tareas, funciones y relaciones institucionales de la cooperación internacional de los gobiernos autonómicos. Es interesante que tras la aprobación de la Ley de ámbito estatal se aprecia un salto en la normativa autonómica con la aprobación de leyes que establecen la creación de órganos encargados de la cooperación para el desarrollo, tal y como se observa en la Tabla 3 que compara el contenido de la Ley de Cooperación Internacional de Cataluña, Andalucía, Galicia y el País Vasco y las contrasta con la del Estado. Estas cuatro CCAA establecen organismos consultivos y de coordinación, principalmente Comisiones Interdepartamentales, Comisiones Interterritoriales y los Consejos de Cooperación al Desarrollo, en donde participan con pleno derecho las ONGD, al igual que a nivel estatal. En la mayoría de

los casos esta normativa contempla la creación de una agencia gestora. Cataluña y el País Vasco son las primeras en crear diferentes instrumentos y organismos relacionados con la política. A mediados de los ochentas, se aprueban las primeras partidas presupuestarias, en 1984 en el País Vasco y en 1986 en Cataluña se crea la partida Ayuda al Tercer Mundo (*Ajuts al Tercer Món*), y a partir de 1995 la ley de presupuestos obliga a los departamentos de la Generalitat a destinar una partida a este sector (Muñoz, 2011).

En la Tabla 4 se resumen los aspectos más relevantes de la continuidad y cambio en la red de actores de la cooperación al desarrollo. Se muestra como, la red está dominada por la estabilidad entre 1976 y principios de los noventa. Destaca la poca capacidad del Estado para controlar la política debido a la ausencia de recursos propios (humanos y económicos), situación que se modifica gradualmente. La política se caracteriza por ajustes incrementales que responden a los intereses de diversos ministerios, principalmente aquellos gestores de los créditos FAD. Uno de los principios rectores es el impulso a las exportaciones españolas a través de estos instrumentos de crédito. Al mismo tiempo, los grupos sociales se aumentan la movilización a partir de los ochenta, aunque no consiguen la entrada formal a la red de actores que domina la política.

A mediados de los noventa, la red de actores públicos se transforma. A nivel horizontal, el Estado aumenta el control de la política con la reforma del Consejo Interministerial y la creación del Consejo de Cooperación al Desarrollo, aunque se mantiene la fragmentación entre Ministerios. A nivel vertical, estos cambios se profundizan hacia abajo con el desarrollo de la cooperación descentralizada. Y hacia arriba, la entrada de España a la Unión Europea y al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, ayuda a modificar los principios que definen la política.

El cambio institucional más relevante es la creación de un marco jurídico único (1998) y como consecuencia la entrada del problema a nuevos escenarios políticos como el Parlamento (creación de la comisión no permanente de Cooperación al Desarrollo a principios de los noventa).

Un elemento clave del cambio en la red es la entrada de nuevos actores. Aumenta la movilización de las ONGD, que consiguen crear un único grupo de representación de intereses con la formalización de la CONGDE y al, mismo tiempo, institucionalizar su relación con el Estado. Ello permite un mayor consenso aunque la relación se caracteriza por periodos de conflicto y cooperación a lo largo de las dos últimas décadas. El cambio en la red de actores no habría sido posible sin una nueva forma de entender el problema, en definitiva sin la emergencia de una nueva imagen de la política. En el siguiente apartado se explica el proceso político que culmina con un cambio en la imagen de la política y se distinguen los elementos de estabilidad en la estructura institucional que median la magnitud del cambio.

CAMBIO INSTITUCIONAL Y CAMBIO EN LA IMAGEN DE LA POLÍTICA

Las actuales características de la red de cooperación al desarrollo, están precedidas por un proceso de cambio institucional que sucede de forma paralela a un cambio en la

Tabla 3. INSTRUMENTOS Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA VS. ESTADO

	Estado	Andalucía	Cataluña	Galicia	País Vasco
Ley Marco Año	1998	2003 (Diciembre)	2001	2003 (Junio)	2007
Instituciones gestoras y reguladoras	Parlamento MAE Secretaría de Estado AECI	Consejo de Gobierno Comisjería competente Agencia (no prevista en la ley pero creada en 2005)	Parlamento Consejo competente Dirección General a cargo Agencia (prevista en la ley y creada al 2003)	Parlamento Consejo de la Junta de Galicia Agencia (se estudiará su pertinencia)	Parlamento Comisjería competente Departamento a cargo Agencia (prevista en la ley)
Organismos consultivos y de coordinación	Consejo de Cooperación al Desarrollo (con participación de ONGD) Comisión Interministerial Comisión Interterritorial	Consejo de Cooperación al Desarrollo (con participación de ONGD) Comisión de Cooperación para el Desarrollo	Comisión Interdepartamental C. Coordinación de Entidades Locales Consejo de C. al D. (con participación de ONGD)	Comisión Interdepartamental Comisión Interterritorial Consejo de Cooperación al Desarrollo (con participación de ONGD)	Comisión Interinstitucional Consejo de Cooperación al Desarrollo (con participación de ONGD)
Planificación	Plan director (cuatrienal) – previsión de recursos, prioridades geográficas y sectoriales Planes anuales Programas por países.	Plan director (cuatrienal) – previsión de recursos, prioridades geográficas y sectoriales Planes anuales Programas por países.	Plan director (cuatrienal) – previsión de recursos, prioridades geográficas y sectoriales Planes anuales	Plan director (cuatrienal) – previsión de recursos, prioridades geográficas y sectoriales Planes anuales	Plan director (cuatrienal) – previsión de recursos, prioridades geográficas y sectoriales Planes anuales
Organización de tareas	Cooperación técnica Cooperación económica y financiera Ayuda humanitaria general y ayuda humanitaria de emergencia Educación y sensibilización Programas de formación y de investigación para el desarrollo	Cooperación técnica Cooperación económica y financiera Ayuda humanitaria general y ayuda humanitaria de emergencia Educación y sensibilización Fondos especiales de cooperación	Cooperación técnica Cooperación económica y financiera Ayuda humanitaria general y ayuda humanitaria de emergencia Educación y sensibilización	Cooperación técnica Cooperación económica y financiera Ayuda humanitaria general y ayuda humanitaria de emergencia Educación para el desarrollo y sensibilización Educación derechos humanos y valores democráticos Investigación para el desarrollo	Cooperación técnica Cooperación económica y financiera Ayuda humanitaria general y ayuda humanitaria de emergencia Educación y sensibilización Fondos especiales de cooperación

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley 23/1998 y Leyes autonómicas de Cooperación Internacional de Andalucía (2003); Cataluña (2001); Galicia (2003) y País Vasco (2007).

TABLA 4. ESTRUCTURA DE LA RED DE ACTORES EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE ESPAÑA DE 1975 A 2010

Periodo	Actores públicos de la red	Concentración de poder dentro del Estado	Grado de movilización de los actores sociales	Distribución de recursos	Características de la Estructura básica de la red
Transición y primer gobierno socialista 1975-1986	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Economía y Hacienda • Ministerio de Industria y Comercio • Ministerio de Asuntos Exteriores (SECIPI) • Comisión Interministerial de Cooperación Internacional • SECIPI-AECI (Agencia Estatal) • CAD de la OCDE • Dirección general de la UE de Cooperación al Desarrollo 	<p>Dispersión</p> <p>Lucha de poder entre ministerios.</p> <p>Cooperación inexistente o reducida.</p> <p>Dispersión administrativa y normativa.</p>	<p>Bajo, contactos entre las ONGD para intercambiar experiencias no se fijan objetivos ni prioridades políticas.</p> <p>Dispersión entre las ONGD, escasa capacidad para crear un grupo de coordinación y representación.</p> <p>Incrementa, Creación de la CONGDE Incrementa la cohesión del grupo y de los objetivos,</p> <p>Integración al grupo de interés de ONG europeas.</p>	<p>Asimétrica</p> <p>El Estado no controla la información sobre las características y el proceso de los proyectos de cooperación al desarrollo.</p> <p>ONGD acceden a escasos institucionales informalmente de ámbito estatal y autonómico</p> <p>El Estado crea diferentes mecanismos de control de las ONGD: regulación sobre subvenciones pero no consigue institucionalizar la relación.</p>	<p>Bajo control por parte del Estado</p> <p>Insuficiente movilización de los actores sociales.</p> <p>Dispersión y fragmentación de intereses.</p>
Integración a Europa y al CAD 1986 – Principios no-ventas					

TABLA 4. ESTRUCTURA DE LA RED DE ACTORES EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE ESPAÑA DE 1975 A 2010 (Cont.)

Periodo	Actores públicos de la red	Concentración de poder dentro del Estado	Grado de movilización de los actores sociales	Distribución de recursos	Características de la Estructura básica de la red
Tras la aprobación de la ley 1994 - 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Parlamentaria de Cooperación al Desarrollo • Ministerio de Economía y Hacienda • Ministerio de Industria y Comercio • Ministerio de Asuntos Exteriores Comisión Interministerial • Consejo de Cooperación al Desarrollo de ámbito estatal y autonómico • SECIPI-ABCID (Agencia Estatal) y Agencias autonómicas • CAD de la OCDE • Dirección general de la UE de Cooperación al Desarrollo 	<p>Disminuye</p> <p>Aprobación de la Ley Marco (23/1998).</p> <p>Descentralización de la política y aumenta coordinación UE</p> <p>Incrementan recursos materiales y humanos. El Estado cuenta con expertos que gestionan la política.</p> <p>La política se concentra gradualmente en el MAE.</p>	<p>Elevado. Coordinación de la representación de las ONGD a nivel estatal y nivel autonómico. Entrada de nuevos actores a la red: empresas que defienden la Responsabilidad Social Corporativa.</p>	<p>Aumenta la Simetría</p> <p>Se abre el acceso para la consulta de ONGD en aspectos claves de la política, como su implementación y sus características técnicas. El Estado utiliza a las ONGD como un canal privilegiado de información al tiempo que crea sus propias unidades de información.</p>	<p><i>Issue network</i>: Entrada de nuevos actores a la red: sindicatos, universidades y patronal</p> <p>Institucionalización de la relación.</p> <p>Declaración de intereses compartidos entorno a un problema político en la que intervienen redes de actores que actúan en diferentes niveles de gobierno entorno a un problema mundial.</p> <p>Elevado control de la política por parte del Estado</p> <p>Elevada movilización de los actores sin concentración</p>

Fuente: Elaboración propia

imagen de la política (*policy image*), tal como sugieren Jones y Baumgartner (2005). A nivel institucional, la creación de un marco estable se consolida con la aprobación de la primera Ley de Cooperación Internacional (1998), la reforma de la AECI²⁰ y del MAE, actualmente MAEC. En resumen, se crea: 1) un marco legislativo único que establece las reglas de interacción entre los actores participantes, la planificación y los recursos; 2) una entidad de expertos que gestiona la planificación de la política (la AECID); 3) una política con rango ministerial. Estos tres elementos constituyen la base de la autonomía del Estado respecto a la gestión de la política. De forma paralela, se institucionaliza la relación con los actores sociales a través del Consejo de Cooperación al Desarrollo.

Estos cambios en la estructura institucional se producen a través de un proceso gradual a lo largo de la década de los noventa, de forma paralela a un cambio en la imagen de la política, que involucra un cambio en los valores y principios que definen los objetivos de la cooperación al desarrollo. Poco a poco deja de centrarse únicamente en los aspectos socio-económicos para centrarse en otros temas de carácter transversal o tangencial, como el medio ambiente, la igualdad de la mujer y los derechos humanos, la seguridad y la paz mundial, y el impacto de las migraciones de los ciudadanos de países pobres hacia los países ricos. Este cambio en la imagen de la política es influenciado por un conjunto de factores que favorecen una nueva forma de entender el problema y su entrada a nuevos escenarios políticos (*policy venues*), como la discusión de la ley de cooperación internacional en el Parlamento, que por primera vez consigue el consenso necesario para su aprobación en 1998. Desde la perspectiva de la teoría de la agenda, este cambio se produce gracias a la combinación de la entrada de nuevas ideas, o cambios en el sistema político que provocan un cambio en la atención prestada al problema y abren una ventana de oportunidad política.²¹ Los factores externos actúan como mecanismos de retroalimentación positiva (*positive feedback*) que reactivan el cambio en la imagen de la política. La transformación en la imagen de la de cooperación al desarrollo a mediados de los noventa puede explicarse como la suma de un incremento radical en la atención prestada al tema por los diferentes actores públicos y la influencia de diversos factores externos que provocan una retroalimentación positiva (*positive feedback*) en la dinámica de la política (Jones y Baumgartner, 2005). Entre ellos tienen especial relevancia el impacto mediático de la movilización por el 0,7% del PIB y las crisis internacionales como el genocidio en Ruanda (1994) y la guerra en la ex Yugoslavia (Kingdon, 1995; Baumgartner y Jones, 1993; Chaqués y Palau, 2009).

A estos factores externos se suma una mayor madurez de la movilización social de los actores privados (ONGD). El Gráfico 3 muestra la evolución en el número de ONGD que forman parte de la CONGDE y de las Coordinadoras Autonómicas de ONGD desde media-

²⁰Desde 2008 Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID).

²¹De acuerdo con Kingdon, en este proceso se produce una confluencia entre tres corrientes de problemas: 1) nuevas ideas y cambios en los indicadores reales del problema; 2) la aparición de crisis y eventos inesperados que provocan un cambio en la definición del problema, y 3) cambios en el sistema político. El modelo de las ventanas de oportunidad política explica una parte del proceso de cambio pero deja de lado la importancia de las instituciones.

dos de los setenta hasta el presente a partir de su fecha de constitución. Se confirma que la primera década tras la transición democrática representa una etapa de elevado crecimiento. Sin embargo, la verdadera eclosión sucede en los noventa, durante la etapa de las movilizaciones por el 0,7%. Esta etapa marca un punto de inflexión; durante le cual existe un aumento en la movilización ciudadana entorno al problema de la cooperación al desarrollo a través de ONGD.

En este periodo estas organizaciones dejan de ser actores políticos invisibles para los actores públicos y la opinión pública. En la última década se sostiene un crecimiento similar al de los años ochenta que indica una mayor estabilidad en la movilización social. El cambio de imagen de la política no se puede explicar sin tener en cuenta la movilización de las ONGD y su integración a la red de actores. Estos grupos sociales ayudan a redefinir la imagen de la política con ideas, datos, información y testimonios relevantes sobre el problema que se pretende resolver en países terceros, y sobre los cuales el Estado tiene poco control. En parte, debido a la poca experiencia que a principios de los noventa tenía la burocracia española en relación con proyectos de cooperación al desarrollo en el terreno. Esta movilización social y la atención conseguida en los medios de comunicación consiguen que la cooperación al desarrollo sea considerado, por primera vez, como un problema público prioritario por la opinión pública española (Jerez *et al.*, 2008).

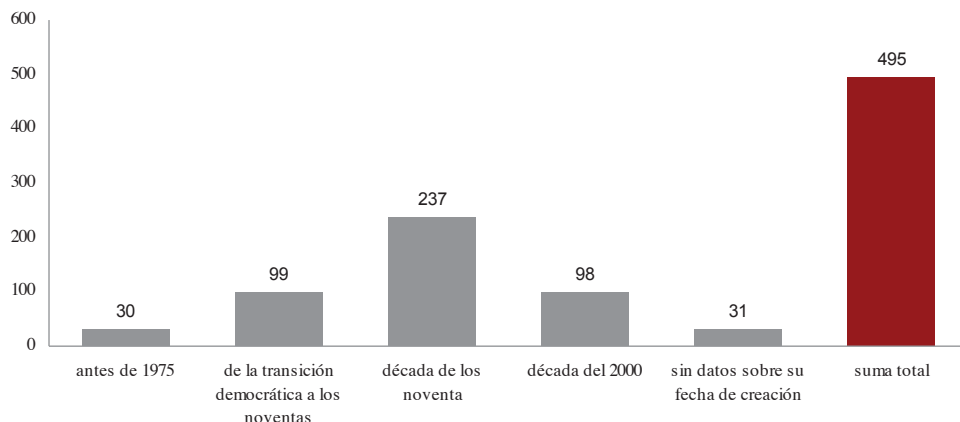


GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN EN EL NÚMERO DE CREACIÓN DE ONGD 1970-2010

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta de las páginas web de cada una de las ONGD que forman parte de la CONGDE y de las Coordinadoras Autonómicas de ONGD (en total 17). y otros documentos sobre el año de origen de las ONG.

La magnitud del cambio y vuelta a la estabilidad

El cambio en la imagen de la política no sólo establece una nueva definición del problema y un nuevo consenso sobre las prioridades, también consiste en que la cooperación al desarrollo deja de ser un instrumento de la política exterior para convertirse en una política con mayor obtenida, gracias a contar con recursos, objetivos, planificación y

principios propios. Este escenario caracteriza a un nuevo periodo de estabilidad de la política, durante el cual se consolida el paradigma de la lucha contra la pobreza vs la ayuda oficial al desarrollo ligada a intereses económicos. No obstante, las características del subsistema político de la cooperación al desarrollo: una elevada fragmentación de poder y la lucha ministerial entre los actores públicos son características institucionales que persisten y que determinan la magnitud del cambio.

Los cambios en la red de actores a finales de los noventa no implican un cambio radical en la política, sino un proceso de cambio gradual en el que intervienen las preferencias de los partidos políticos. Así lo demuestra, la lenta reforma de dos ejes de la política de cooperación al desarrollo, modificados durante la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero: la gestión de la deuda externa y la gestión de los créditos FAD, casi una década después de las movilizaciones y el incremento en la atención prestada al problema que llevan al cambio en la estructura institucional, más en concreto en la red de actores. Otro factor explicativo de la magnitud y la frecuencia del cambio es la movilización de los grupos sociales. La plataforma de ONGD ¿Quién debe a quién? y la campaña por la eliminación de la deuda externa como un paso esencial para la eliminación de la pobreza mundial presiona a lo largo de más de diez años por conseguir un cambio en la legislación, se considera que la aprobación de esta ley es uno de sus principales éxitos de la última década.

Tanto la aprobación de la ley de gestión de la deuda externa, Ley 38/2006, de 7 de diciembre como la reforma de los de los créditos FAD concluida en 2010, con la aprobación de la ley 36/2010, de 22 de octubre, se enmarca en el paradigma de la lucha contra la pobreza como principal objetivo de los instrumentos de la ayuda al desarrollo. La primera tiene como objetivo vincular la deuda externa de la cual es acreedor el Estado a la política de cooperación al desarrollo, conforme a las prioridades y estrategias del Plan Director de la Cooperación. La deuda externa a la que se refiere la ley es fruto de los créditos bilaterales concedidos con cargo al FAD así como la deuda soberana con origen en los seguros de créditos a la exportación concedidos por la Compañía Española de Crédito a la Exportación (CESCE). La segunda ley modifica la antigua estructura de los créditos FAD, para sustituirla por dos tipos de instrumentos, el primero es un Fondo de Ayuda a la Internacionalización de la Empresa Española que será gestionado por el Ministerio de Comercio, y el segundo de ellos es el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) que sustituye los objetivos comerciales y cuya función es:

- a) Dotar a la política española de cooperación internacional para el desarrollo de un canal financiero adecuado a los requisitos de eficacia, coherencia y transparencia que impone la gestión de la ayuda al desarrollo, de manera acorde con los principios y procesos recogidos en los documentos de planificación de la cooperación española, en la Declaración de París de Eficacia de la Ayuda, en el Código Europeo de Conducta relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo y en la Agenda de Acción de Accra.
- b) Avanzar en el logro de nuestros compromisos internacionales como Estado donante, en especial en alcanzar el 0,7% de la renta nacional bruta destinado a la cooperación

al desarrollo antes del 2015, para contribuir así al cumplimiento de los compromisos de la comunidad internacional en materia de desarrollo, y en especial a cumplimiento del Consenso de Monterrey y de la Declaración del Milenio, teniendo especial consideración del impacto que la actual crisis económica global está teniendo en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

CONCLUSIONES

La estructura institucional de la cooperación internacional al desarrollo se transforma a lo largo de las tres últimas décadas, aunque el cambio tiene un carácter gradual. Los factores que determinan la magnitud y la frecuencia del cambio, son las características del subsistema político, más en concreto una división de poder entre actores públicos y falta de consenso que impiden un cambio radical. Sin embargo, los cambios suceden en parte debido a las preferencias políticas del partido en el gobierno y a la movilización de los grupos sociales.

Desde mediados de los noventa, cuando incrementa la atención al problema de la cooperación al desarrollo como resultado de la movilización social interna y los compromisos internacionales de España, el Estado interviene de forma activa en la política y crea una compleja red de instituciones de ámbito estatal que coordinan la política que se caracteriza por una dispersión en las competencias. Aunque en la última década existe un incremento gradual en el control y gestión de la política por parte del MAEC. Por otra parte, en la última década la política de cooperación al desarrollo cuenta con sus propios recursos y se eleva a categoría de consejo de Ministros con la reforma del MAE que se convierte en Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

La evolución de las instituciones estatales de la cooperación al desarrollo, se resume en tres consecuencias principales: 1) se establecen las bases de una relación institucionalizada con los grupos sociales con la creación del Consejo de Cooperación al Desarrollo en 1995; 2) se crea un marco estable para la política con la aprobación de la Ley Marco de Cooperación al Desarrollo en 1998 que establece como objetivo global de la política la lucha contra la pobreza mundial; 3) una transformación vertical en las instituciones públicas que incluye una delegación de poderes hacia abajo con la descentralización de la política y hacia arriba una mayor coordinación con las instituciones de la Unión Europea y otros organismos internacionales.

Este cambio institucional es el resultado de un cambio en la imagen de la política y la confluencia de diversos factores externos que transforman la forma de entender la cooperación al desarrollo. Se consolida entonces una red política entorno a la cooperación al desarrollo, con diferentes niveles de estructuración por parte de los grupos sociales y también a nivel estatal. No existe un consenso único sobre los objetivos de la política, pero en cambio si existe un interés común entre actores públicos y actores privados en la importancia de la cooperación al desarrollo como política de Estado. Tras el cambio en la imagen de la política se vuelve a un equilibrio en la política, que se caracteriza por una relativa estabilidad y crecimiento, tanto en los recursos como en la consolidación

institucional y normativa de la política. Ninguna de las partes controla totalmente los resultados de la política. Si bien el Estado mejora la gestión y los instrumentos, recurre igualmente a los grupos sociales, especialmente a las ONGD, para recabar información relevante sobre los problemas (vgr. debates sobre la ley de la deuda externa) y para implementar la política a través del PACI y del Plan Director de la Cooperación Internacional. El análisis de un solo caso no permite hacer generalizaciones sobre la importancia de las características del subsistema político para explicar la magnitud y la frecuencia del cambio en las políticas públicas pero es una contribución al conocimiento sobre la dinámica de una política concreta. En un futuro es importante ampliar la investigación y realizar estudios comparados para contrastar algunas de las ideas que se expresan en este artículo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atkinson, M. y Coleman, W. 1989. "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, No. 19, pp. 47-67.
- Baumgartner, Frank y Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*, The University of Chicago Press.
- Bayón, Miguel. 2001. "La composición del Consejo de Cooperación abre una crisis entre el gobierno y las ONG", *El País*, 23 de abril, p. 21
- _____. 2001. "El gobierno reduce el 30% la ayuda a la ONG crítica Intermón Oxfam", *El País*, 8 de mayo, p. 32
- Chaqués, Laura. 2001. "Policy networks y política farmacéutica", *Revista Española de Ciencia Política*, No. 4, pp. 123-148.
- _____. 2002. *Estructura y política farmacéutica*, Madrid, CIS
- _____. 2004. *Redes de Políticas Públicas*, Madrid, CIS
- Chaqués, Laura y Anna M. Palau. 2009. "The Dynamics of Policy Change: A Comparative Analysis of the Food Safety and Pharmaceutical Policy in Spain", *Journal of Public Policy*, Vol. 29, No. 1, pp. 103-126.
- Coleman, W. D. 2001. "Policy Networks", *International Encyclopedia of the Social Behavioural Sciences*, pp. 11608-11613.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). 1996. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, París, Ed. OCDE Publishing.
- _____. 2002. *Informe Peer Review de la cooperación al desarrollo de España*. París, Ed. OCDE Publishing.
- _____. 2004. *Informe Peer Review de la cooperación al desarrollo de España*. París, Ed. OCDE Publishing.

- Garvia, Roberto. 1995. "Corporatism, Public Policy and Welfare: The Case of the Spanish Blind", *Journal of European Public Policy*, No. 2, pp. 243-59.
- Giugni, Marco. 2004. *Social protest and policy change. Ecology, antinuclear and peace movements in comparative perspective*, Londres, Rowman & Littlefield.
- Granell, Francesc. 1997. "España y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE", *Revista Española de Cooperación y Desarrollo*, No. 0, pp. 85-95.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 275-296.
- Hecló, Hughe. 1978. "Issue networks and the Executive Establishment," *The new American political system*, Washington, American Enterprise Institute, pp. 87-124.
- Jerez, Ariel, Víctor Sampedro y José López. 2008. *Del 0,7 % a la desobediencia civil: política e información del movimiento y las ONG de desarrollo (1994-2000)*, Madrid, CIS.
- John, Peter. 2006. "The Policy Agendas Project: A Review", *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 7, pp. 975-86.
- Jones, Bryan D. 1994. *Reconceiving Decision Making in Democratic Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Jones, Bryan D. y Frank Baumgartner. 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Jordana, Jacint. 2006. "Las asociaciones de interés y la acción colectiva", en Miquel Caminal (ed). *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos.
- Khagram, Sanjeev et al. 2002. *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Hauser Center For Nonprofit Organizations Harvard University, JFK.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Pearson Education.
- Lowi, Theodore. 1964. "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory." *World Politics*, No. 16, pp. 677-715.
- Marcuello, Carmen, et. al. 2007. *Capital social y organizaciones no lucrativas en España. El caso de las ONGD*. Bilbao, Fundación BBVA.
- Marsh, D. y M. Smith. 2001. "There is more than one way to do political science: on different ways to study policy networks", *Political Studies*, No. 49, pp. 528-541.
- Mortensen, Peter B. 2007. "Stability and Change in Public Policy: A Longitudinal Study of Comparative Subsystem Dynamics", *The Policy Studies Journal*, Vol. 35, No. 3, pp. 373-394.
- Muñoz, Luz M. 2011. "La agencia y la regulación de la cooperación al desarrollo de la Generalitat de Cataluña", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, pp. 113-126.

- Palau, Anna M. 2009. "Continuidad y cambio en las políticas públicas: el caso de la política de seguridad alimentaria en España (1981-2001)", *Revista Española de Ciencia Política*, No. 21, pp. 36-69.
- Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding governance, policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Richardson, Jeremy. 2000. "Government, interest groups and policy change". *Political Studies*, No. 48, pp. 1006-1025.
- Rodríguez Gil, Adolfo. 2001. "La cooperación al desarrollo y el caso español", en Nieto Pereira, Luis (coord.). *Cooperación para el desarrollo y ONG: una visión crítica*. Madrid, Catarata, pp 83-140.
- Ruiz Seisdedos, Susana. 2006. "El surgimiento y configuración de una nueva política: la cooperación descentralizada", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 5, No. 1, pp. 95-103.
- Sabatier, Paul A. 2007. *Theories of policy process*, Colorado, Weatsview Press.
- Sanahuja, J. A. y Manuel Gómez-Galán (coords.). 2001. *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Reflexiones desde nuevos ámbitos de intervención*, Madrid, CIDEAL.
- True, James L., Bryan D. Jones, and Frank R. Baumgartner. 2007. "Punctuated-Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in Public Policymaking", en Paul Sabatier (ed.). *Theories of Policy Process*, 2 ed., Boulder, CO, Westview Press, pp. 155-87.
- Van Waarden, Frans. 1992. "Dimensions and types of policy networks", *European Journal of Political Research*, Vol. 21, No. 1-2, pp. 29-52.

LUZ M. MUÑOZ MARQUEZ

111

Profesora en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona. Obtuvo el título de Doctor en Ciencia Política en la misma institución y realizó sus estudios de licenciatura en Relaciones Internacionales en Universidad Autónoma de México. Es miembro del Grupo de Investigación de la Agenda Política en España (<http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas/>). Sus áreas de investigación incluyen el análisis de la dinámica y establecimiento de la agenda, en específico en políticas públicas como la ayuda al desarrollo. Otro tema de interés es la dinámica de la oposición parlamentaria y la participación de los grupos de interés en la arena legislativa, así como las estrategias de movilización y la profesionalización de los grupos de interés en general. Correo electrónico: luzmunozma@ub.edu