



# **TESIS DOCTORAL**

**PROPUESTA, DESDE EL ENFOQUE INSTITUCIONAL,  
DE UN MODELO DE EVALUACIÓN  
DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO:**

**EL CASO DE ANDALUCÍA**

**Doctorando:** Jean Rémy Lamaré Mongbet

**Directores:** Prof. Dr. D. José Luis Osuna Llaneza y Dr. D. Carlos Bueno Suárez

**Sevilla, 2015**



**UNIVERSIDAD DE SEVILLA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA II**



**TESIS DOCTORAL**

**PROPUESTA, DESDE EL ENFOQUE INSTITUCIONAL,  
DE UN MODELO DE EVALUACIÓN  
DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO:**

**EL CASO DE ANDALUCÍA**

**PRESENTADO POR  
JEAN REMY LAMARÉ MONGBET**

**Dirigida por:  
Prof. Dr. José Luis Osuna Llana y Dr. Carlos Bueno Suárez**



*A mi padre, para quien un libro es el mayor regalo del mundo.*

*A mi corazón, Rocío, por su amor permanente y su fe eterna;  
y a Noah por su paciencia.*



## **Agradecimientos**

Este trabajo ha sido el esfuerzo de muchos años de reflexión, durante los cuales no habría podido encontrar el camino sin el apoyo de muchas personas, especialmente:

José Luis Osuna, mi mentor. Sin él no habría podido enfocar este trabajo. Me ha enseñado la humildad que se esconde detrás de las ideas y de la reflexión, así como el camino que recorre el conocimiento hasta convertirse en una fruta madura disponible para que uno pueda expresar sus propias ideas. Su compromiso por la equidad económica ha sido, para mí, una fuente permanente de inspiración a lo largo de la elaboración de esta tesis.

Carlos Bueno, sin el cual este trabajo no hubiese sido posible. Su dedicación, su saber hacer y su consejo continuo han constituido el eje fundamental sobre el que han descansado los pasos dados para llegar a buen puerto. No hay más alto valor que el don de la sencillez, modestia y respeto.

Mi amor, amiga y compañera, Rocío. Ha sido mi firme apoyo, mi fuerza para avanzar, incluso a ciegas, y mi consuelo en los momentos más difíciles de mi vida. Buena consejera y paciente en la lectura de este estudio, mis agradecimientos a ella nunca serían suficientes.

Todos los que han participado de forma activa, directa o indirecta, en este estudio; los autores que componen la bibliografía; las ONGD andaluzas, a través de sus técnicos y representantes; la Coordinadora Andaluza de las ONGD; la AACID y los actores andaluces consultados para la realización de las encuestas.

Y por último, mi padre, Marc Isaac Mongbet Lamaré. A él mis inquietudes académicas y el haber realizado este arduo y enriquecedor viaje. Todavía recuerdo su mirada, sus comentarios y su expresión maravillada recorriendo los nombres y títulos académicos de los autores de mis libros de texto de mi infancia.





## ÍNDICE

CONSIDERACIONES INICIALES: OBJETIVOS, MARCO TEÓRICO, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	15
<b>CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS, CONCEPTUALES Y CONTEXTUALES DE LA POLÍTICA DE AYUDA PARA EL DESARROLLO</b>	<b>37</b>
I.1. EL PENSAMIENTO ECONÓMICO	39
I.1.1. Visiones históricas y antecedentes del pensamiento económico actual	40
I.1.2. Realidad actual del pensamiento económico	57
I.1.3. Definición del paradigma actual	59
I.1.4. Paradigma económico dominante y realidad social	61
I.2. LA TEORÍA DEL DESARROLLO	65
I.2.1. Otras aportaciones relevantes a la teoría del desarrollo	69
<b>CAPÍTULO II. LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES DE LA AYUDA PARA EL DESARROLLO</b>	<b>73</b>
II.1. LAS TEORÍAS Y TENDENCIAS ACTUALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO	75
II.1.1 Descripción general	75
II.1.2. La ayuda oficial al desarrollo como deuda histórica	76
II.1.3 La estructura y el papel actual de la ayuda oficial al desarrollo en el contexto internacional	81
II.2. PARADIGMA DOMINANTE EN LA ACTUAL POLÍTICA ECONÓMICA DE DESARROLLO	95
II.2.1 El modelo de desarrollo neoliberal como marco contextual de la política internacional de ayuda al desarrollo	95
II.2.2. Paradigma dominante en la política de desarrollo vinculado a la política financiera, comercial y a los compromisos internacionales	96
II.2.3. Visión de los países del sur	100
II.3. ENFOQUE INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA	106
II.3.1. Concepto y definiciones: institucionalismo clásico	106
II.3.2. Neoinstitucionalismo y cambio institucional	110
II.3.3. Neoinstitucionalismo, Neoinstitucionalismo económico y desarrollo	115
II.3.4. Introducción al tratamiento desde el enfoque institucional del modelo económico de lucha contra la pobreza	120
<b>CAPÍTULO III. MÉTODO DE ANÁLISIS: LA ECONOMÍA INSTITUCIONAL DE LOS MODELOS POLÍTICOS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA</b>	<b>123</b>
III.1. EL MARCO DE ANÁLISIS EN ECONOMÍA INSTITUCIONAL	125
III.2. ESTRUCTURA DEL MARCO DE ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y DESARROLLO (IAD) PARA SU APLICACIÓN A MÉTODOS DE ANÁLISIS DE MODELOS POLÍTICOS DE GESTIÓN DE AOD	129
III.2.1. Las variables exógenas	131
III.2.2. El ámbito de actuación o la integración del análisis	132
III.2.3. La interacción entre los actores	133
III.2.4. Los resultados en base a criterios de evaluación y a la cuestión política	135
III.2.5. Matriz del marco de Análisis Institucional y de políticas de desarrollo	138

<b>CAPÍTULO IV. EL MODELO DE AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA</b>	<b>141</b>
IV.1. REFERENCIAS INSTITUCIONALES	144
IV.2. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA	146
IV.2.1. Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID)	146
IV.2.2. El modelo de la cooperación directa desde la Junta de Andalucía	148
IV.2.3. Las ONGD y otros agentes de cooperación indirecta	154
IV.3. MARCO NACIONAL E INTERNACIONAL DE LA POLÍTICA DE AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO	159
IV.4. ASPECTOS DESCRIPTIVOS Y ANALÍTICOS DE LA POLÍTICA DE AOD DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	161
 <b>CAPÍTULO V. MODELO ANALÍTICO PARA LA VALORACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS REGIONALES AL DESARROLLO</b>	 <b>165</b>
V.1. ANÁLISIS DEL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO E INSTITUCIONAL DEL TERRITORIO	167
V.2. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE ACCIÓN Y DE LAS INTERACCIONES	
V.3. ANÁLISIS MICRO DE RESULTADOS CON ONCE CRITERIOS DE EVALUACIÓN VERIFICADOS EN EL ÁMBITO PARTICIPATIVO	172
V.4. RESUMEN DE CRITERIOS DE PRIMER ORDEN PARA EL CONTRASTE DE LA HIPÓTESIS PRINCIPAL	188
 <b>CAPÍTULO VI. ANÁLISIS DE CASO: EL MODELO DE AOD DE ANDALUCÍA</b>	 <b>193</b>
VI.1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL MODELO DE AOD DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	196
VI.1.1. Análisis introductorio de 1.º nivel	196
VI.1.2. Autonomía general desde el ámbito económico (análisis de 2.º nivel)	209
VI.1.3. El grado de compromiso de desarrollo (análisis de 3.º nivel)	212
VI.1.4. Autonomía específica en base a su enfoque de desarrollo (análisis de 4.º nivel)	213
VI.1.5. Confirmación de la primera subhipótesis	229
VI.2. ANÁLISIS DEL MODELO DE GESTIÓN POLÍTICA DE AOD DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA DESDE EL MARCO DE ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y DE DESARROLLO, DURANTE EL PERIODO 2006-2012	231
VI.2.1. Variables externas del modelo de AOD de la Junta de Andalucía	232
VI.2.2. La situación de acción	238
VI.2.3. Interacciones y resultados	253
VI.2.4. Análisis de interacciones en el contexto amplio de la situación de acción desde el enfoque de los sistemas sociales y ecológicos (SSE)	270
VI.2.5. Resultados finales deducidos de las interacciones entre el contexto micro y macro situacional	277
VI.2.6. Evaluación de resultados a través de criterios de IAD	286
VI.2.7. Confirmación de la segunda subhipótesis	299
VI.3. ANÁLISIS DE DATOS DEL ENFOQUE PARTICIPATIVO DE LOS ACTORES ANDALUCES DEL MODELO DE AOD DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	305
VI.3.1. Análisis de percepción de los actores andaluces según el modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía en el periodo 2006-2012	307
VI.3.2. Predicción del estudio	318
VI.3.3. Confirmación de la tercera subhipótesis	322
VI.4. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DEL CASO	327

## CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES GENERALES

VII.1. LA VALIDEZ DE LA APLICACIÓN DE LOS CUATRO NIVELES DE ANÁLISIS DE CONTEXTO_____	337
337VII.2. LA VALIDEZ DE LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE IAD, EL ANÁLISIS DE MICROSITUACIÓN Y DE CONTEXTO AMPLIO A MODELOS REGIONALES DE POLÍTICA DE AOD _____	340
VII.2.1. De los resultados del análisis de la situación de acción de políticas regionales de AOD_____	340
VII.2.2. De los resultados de la microsituación _____	341
VII.2.3. De los resultados del contexto amplio de la interacción entre actores _____	341
VII.3. LA VALIDEZ DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN A TRAVÉS DE UN PROCESO PARTICIPATIVO PARA SU APLICACIÓN EN EL MODELO DE AOD DE ÁMBITO REGIONAL _____	342
 BIBLIOGRAFÍA _____	 347
 ANEXO 1 _____	 355



# ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS, GRÁFICOS Y TABLAS

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 0.0.</b> Relación de las partes y reglas funcionales de la situación de acción _____	27
<b>Figura 0.1:</b> Marco de Análisis Institucional y de Desarrollo _____	28
<b>Figura 0.2:</b> Reglas como variables exógenas que afectan de forma directa a los elementos de la situación de acción _____	30
<b>Figura 0.3:</b> Primer nivel de análisis de las interacciones y obtención de resultados intermedios: la microsituación _____	31
<b>Figura 0.4:</b> Segundo nivel de análisis de las interacciones: el contexto amplio donde se integran los resultados de la microsituación para la obtención de resultados finales _____	32
<b>Figura 1.1:</b> Génesis del pensamiento económico _____	45
<b>Figura 1.2:</b> Separación entre lo económico y lo moral _____	49
<b>Figura 1.3:</b> Clasificación de algunas corrientes del pensamiento económico _____	53
<b>Figura 1.4:</b> Desplazamiento del paradigma dominante _____	61
<b>Figura 2.1:</b> Estructura de relación entre agentes de la ayuda al desarrollo _____	84
<b>Figura 2.2:</b> Contradicción de la política dominante de ayuda al desarrollo _____	94
<b>Figura 2.3:</b> El cambio institucional _____	114
<b>Figura 2.4:</b> Relación entre política económica neoinstitucional y desarrollo _____	119
<b>Figura 3.1:</b> Marco de Análisis Institucional y de Desarrollo (IAD) _____	130
<b>Figura 3.2:</b> Integración de la microsituación con el SSE _____	134
<b>Figura 5.0:</b> Modelo analítico de políticas de AOD _____	191
<b>Figura 5.1:</b> Grado de compromiso internacional del modelo de CID de la Junta de Andalucía _____	217
<b>Figura 5.2:</b> Grado de compromiso nacional del modelo de CID de la Junta de Andalucía (influencia política nacional sobre la política autonómica andaluza) _____	226
<b>Figura 5.3:</b> Nivel de autonomía política a través del grado de participación de los agentes sociales en la toma de decisión acerca del modelo de CID de la Junta de Andalucía _____	229
<b>Figura 5.4:</b> Análisis IAD del modelo de AOD de la Junta de Andalucía _____	231
<b>Figura 5.5:</b> Modalidad y destino por agentes de los fondos de AOD de la Junta de Andalucía en el periodo 2006-2012 _____	233
<b>Figura 5.6:</b> Sistema de reglas en uso _____	237
<b>Figura 5.7:</b> Esquema mental de los agentes andaluces de cooperación internacional para el desarrollo _____	239
<b>Figura 5.7a.</b> Las características de los actores (modelo de elección humana) _____	243
<b>Figura 5.8:</b> Microsituación relativa a dilema social en el modelo de AOD de la Junta de Andalucía _____	255
<b>Figura 5.9:</b> Contexto amplio de la situación de acción del modelo de AOD de la Junta de Andalucía _____	270
<b>Figuras 5.10 a 5.20:</b> Relaciones causales de los once criterios del análisis participativo _____	344

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 4.1:</b> Comparación AOD directa por agentes (2006-2012) _____	150
<b>Gráfico 4.2:</b> Evolución AOD total de la Junta de Andalucía por objetivos (periodos 2006-2012) _____	151
<b>Gráfico 4.3:</b> Evolución AOD total directa de la Junta de Andalucía por áreas geográficas (periodo 2006-2012) _____	153
<b>Gráfico 4.4:</b> Evolución del presupuesto ejecutado en AOD de la Junta de Andalucía por parte de las entidades de cooperación indirecta entre los años 2006 y 2012, importes en miles de euros _____	157
<b>Gráfico 4.5:</b> Evolución AOD ejecutada por regiones prioritarias destinada a la cooperación indirecta de la Junta de Andalucía en el periodo 2006-2012, importes en miles de euros _____	158
<b>Gráfico 4.6:</b> Evolución AOD ejecutada de la Junta de Andalucía por objetivos destinada a la cooperación indirecta desde la Junta de Andalucía en el periodo 2006-2012 (en miles de euros) _____	158
<b>Gráfico 5.1:</b> Evolución de la riqueza media en relación con el PIB andaluz (2006-2012) _____	209
<b>Gráfico 5.2:</b> Evolución de la riqueza media en relación con el PIB per cápita andaluz (2006-2012) _____	210
<b>Gráfico 5.3:</b> Recta de regresión sobre la relación de la AOD de la Junta de Andalucía con las transferencias del Estado en el periodo 2006-2012 _____	211
<b>Gráfico 5.4:</b> Dispersión entre las provisiones de fondos de AOD en el PACODE (2008-2011) y los fondos de de ayuda consolidada sobre el periodo 2006-2012 _____	213
<b>Gráfico 5.5:</b> Comportamiento porcentual de los fondos distribuidos de cooperación directa e indirecta por agentes en el periodo 2006-2012 _____	240
<b>Gráfico 5.6:</b> Comportamiento de los costes de transacción y las ganancias de eficiencia del modelo de AOD de la Junta de Andalucía _____	251
<b>Gráfico 5.7:</b> Evolución de la participación promedia de los agentes federados, en el seno de la CAONGD, durante el periodo 2006-2012 _____	262
<b>Gráfico 5.8:</b> Datos de distribución de la AOD de la Junta de Andalucía por IDH (2006-2012) _____	294

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 0.1:</b> Mapa conceptual del estudio	19
<b>Tabla 0.2:</b> Criterios de evaluación del modelo analítico	33
<b>Tabla 0.3:</b> Matriz de análisis Institucional y de Desarrollo	35
<b>Tabla 1.1:</b> Modelos iniciales teórico-empíricos sobre el desarrollo económico, teoría de la modernización versus teoría de la dependencia	67
<b>Tabla 1.2:</b> Concepto de desarrollo sostenible y desarrollo humano	71
<b>Tabla 2.1:</b> Ayuda como deuda histórica	80
<b>Tabla 2.2:</b> Compromisos importantes en el ámbito de la CID	88
<b>Tabla 2.3:</b> Instrumentos de financiación del Consenso de Monterrey	91
<b>Tabla 2.4:</b> Institucionalismo clásico y nuevo institucionalismo	110
<b>Tabla 3.1:</b> Análisis social a través de la NEI	127
<b>Tabla 3.2:</b> Matriz del marco de análisis institucional y de política de desarrollo	139
<b>Tabla 4.1:</b> AOD directa de la Junta de Andalucía (2006-2012)	150
<b>Tabla 4.2:</b> Relación AOD total y directa por objetivos de la Junta de Andalucía (2006-2012) (importes en miles de euros)	151
<b>Tabla 4.3:</b> Relación AOD total y directa por áreas geográficas de la Junta de Andalucía (2006-2012) (importes en miles de euros)	153
<b>Tabla 4.4:</b> Total del presupuesto ejecutado en AOD de la Junta de Andalucía por parte de las entidades de cooperación indirecta entre los años 2006 y 2012 (importes en miles de euros)	157
<b>Tabla 4.5:</b> AOD ejecutada por regiones prioritarias destinada a la cooperación indirecta de la Junta de Andalucía en el periodo 2006-2012 (importes en miles de euros)	157
<b>Tabla 4.6:</b> AOD ejecutada de la Junta de Andalucía por objetivos destinada a la cooperación indirecta desde la Junta de Andalucía en el periodo 2006-2012 (en miles de euros)	158
<b>Tabla y gráfico A.1.1 a A.11.23:</b> Relevancia de constructos con criterios en el modelo analítico	179-186
<b>Tabla A.12:</b> Intensidad de los constructos y sus ítems en la definición de los criterios del modelo	187
<b>Tabla 5.1:</b> Principales indicadores económicos de la comunidad autónoma andaluza en el periodo 2006-2012 (importes en miles de euros)	198
<b>Tabla 5.1.a:</b> Normativa europea, nacional y regional con influencia sobre la AOD (2006-2012)	205
<b>Tabla 5.2:</b> Datos de la riqueza media sobre PIB andaluza (2006-2012)	209
<b>Tabla 5.3:</b> Datos de la riqueza media sobre el PIB per cápita andaluz (2006-2012)	210
<b>Tabla 5.4:</b> Datos presupuestarios de la AOD de la Junta de Andalucía y las transferencias del Estado a la Junta de Andalucía en el periodo 2006-2012 (en miles de euros)	211
<b>Tabla 5.5:</b> Datos de la previsión de AOD del PACODE (2008-2011) y de la ayuda consolidada en relación con el compromiso del 0,7	212
<b>Tabla 5.6:</b> Distribución anual de las modalidades de financiación por porcentaje sobre el total de la AOD de la Junta de Andalucía en el periodo 2006-2012	240
<b>Tabla 5.7:</b> Relación de los costes de transacción y de las ganancias de eficiencia del modelo de AOD de la Junta de Andalucía	251
<b>Tabla 5.7a :</b> 1.º método de valoración de ganancias de eficiencia	252
<b>Tabla 5.7b:</b> 2.º método de valoración de ganancias de eficiencia	252
<b>Tabla 5.7c:</b> Interacciones en la microsituación, entidades federadas y particulares	257
<b>Tabla 5.8:</b> Datos de participación de los agentes federados en la CAONGD en el periodo 2006-2012	261
<b>Tabla 5.9:</b> Algunos de los principales procesos de trabajo, negociaciones e intercambios entre agentes andaluces de CID durante el periodo 2006-2012	266
<b>Tabla 5.10:</b> Valoración de los resultados intermedios en la microsituación	268
<b>Tabla 5.11:</b> Criterios de evaluación de los resultados	286
<b>Tabla 5.12:</b> Distribución de porcentajes de financiación de AOD de la Junta de Andalucía por índice de desarrollo humano en el periodo 2006-2012	293

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 5.0.</b> Relación del presupuesto y de las transferencias del territorio dominante	169
<b>Cuadro 5.1:</b> Costes de pertenecer o no al grupo a través de la organización	271
<b>Cuadro 5.2:</b> Subgrupo de variables de las variables del contexto amplio	273
<b>Cuadro 5.3:</b> Marco regulador de la relación entre la AACID y los agentes de cooperación indirecta en el periodo 2006-2012, en base a la obtención de subvenciones	281
<b>Cuadro 5.4:</b> Resultados finales en el contexto amplio del modelo de AOD de la Junta de Andalucía	285
<b>Cuadro 5.5:</b> Evaluación del resultado final 1	287
<b>Cuadro 5.6:</b> Evaluación del resultado final 2	289
<b>Cuadro 5.7:</b> Evaluación del resultado final 3	292
<b>Cuadro 5.8:</b> Evaluación del resultado final 4	296
<b>Cuadro 5.9:</b> Matriz de análisis institucional y de CID	352
<b>Cuadros y gráficos C.1 a c.11:</b> Relaciones de constructos del criterio 1 al 11	307-313

**Consideraciones iniciales:**  
**objetivos, marco teórico, hipótesis y**  
**metodología de investigación**





## OBJETIVOS

El objetivo general de esta tesis es crear un nexo entre la política de cooperación internacional para el desarrollo y las estructuras organizativas de los agentes del tercer sector. Además, se pretende definir cómo alrededor de dichas estructuras se establecen relaciones entre diferentes grupos, con diversos intereses, que determinan la naturaleza de la política aplicada.

El estudio pretende superar las dificultades con las que se encuentran los actores andaluces de CID<sup>1</sup> para la puesta en marcha de sus actuaciones, y realizar una evaluación del modelo político de gestión de AOD<sup>2</sup> de la Junta de Andalucía durante el periodo 2006-2012, en base al último Plan Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PACODE 2008-2011).

Para ello se propone solucionar cuestiones relativas a la viabilidad del análisis de un modelo autonómico de ayuda para el desarrollo desde el enfoque de la nueva economía institucional, de las teorías del desarrollo, de la estructura actual y de los objetivos de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo.

Para lograr estos objetivos se ha diseñado un marco metodológico conjugando la teoría sobre el nuevo institucionalismo económico, y sus trabajos de investigación, con la teoría del desarrollo, lo que hace necesario un entendimiento de la arquitectura de las políticas de desarrollo que, en su conjunto, se organizan alrededor de un recurso público. Se trata, pues, de la construcción y la aplicación de un modelo teórico para el análisis de las relaciones entre dichos agentes – y de sus comportamientos a través de una situación de acción, entendida como un espacio donde existen unas leyes, unas reglas formales e informales, una comunidad de atributos derivados de la experiencia y de la cultura de los agentes– y unos factores exógenos organizados alrededor de un recurso, en este caso la financiación pública de la política de AOD de la Junta de Andalucía.

En este mismo ámbito, se aprovecha para el estudio otros compromisos y planes influyentes. Se entiende, a su vez, como condición necesaria para la implementación de esta política, un desarrollo territorial equilibrado de la región de referencia a través de sus componentes económicos, sociales, políticos, presupuestarios, de capital social, de su autonomía en la toma de decisiones y de los vínculos territoriales con los acuerdos sobre política de desarrollo humano del ámbito nacional e internacional.

Si bien es cierto que la cuestión principal es contribuir a la erradicación de la pobreza de los países en desarrollo, el enfoque aquí presente se aleja de los estudios tradicionales que proponen establecer un marco de evaluación de las políticas aplicadas en los países empobrecidos, a través de las actuaciones de desarrollo humano y del progreso socioeconómico. Parte más bien de la relación entre agentes del país donante y de la dirección y orientación de las políticas de los países y regiones avanzadas según los intereses de sus instituciones y organizaciones.

---

<sup>1</sup> Cooperación Internacional para el Desarrollo.

<sup>2</sup> Ayuda Oficial al Desarrollo.

Se considera, a tales efectos, como agente dominante del modelo de estudio la Junta de Andalucía a través de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID); y, como agentes subordinados, el conjunto de actores andaluces del CID que, independientemente de su naturaleza, colaboran con ella en la planificación, ejecución y evaluación de la ayuda. Esta situación configura un mapa de relaciones que permite definir la calidad de la política ejecutada a partir de variables y criterios procedentes del análisis institucional y de las políticas de desarrollo.

En este sentido, es imprescindible recurrir a los trabajos de Ostrom *et al.* (2011, 2010, 2009, 2005, 1999) en torno a las gestiones de bienes comunes y públicos, que introducen herramientas metodológicas de investigación a través del IAD (enfoque de Análisis Institucional y de Desarrollo); el enfoque microsituacional, que analiza las relaciones entre los agentes organizados; y el de sistemas sociales y ecológicos (SSE), que contempla las interacciones entre estos últimos y el agente dominante. Estos métodos permiten agrupar y ordenar las variables del estudio (Poteete *et al.*, 2010), y aseguran un análisis de niveles múltiples con la flexibilidad suficiente para la integración de estos con la situación de acción. Esta misma flexibilidad en el diseño asegura la evolución del modelo (Simon, 2007) y la integración de la cuestión del desarrollo para alinearse con los propósitos del trabajo. En otras palabras, el análisis considera las relaciones entre los actores en un ámbito específico, alrededor de variables microinstitucionales pertinentes para después incorporarse en un espacio más amplio, donde están presentes, en su relación con el agente dominante, la política de ayuda para el desarrollo consensuada y la productividad del sistema, así como el contexto socioeconómico que incide en esta situación.

En última instancia, la realización de un análisis participativo en torno a variables y criterios institucionales y de desarrollo, que corresponden con los criterios de evaluación del modelo teórico propuesto, permitirá completar la interpretación de los resultados en el estudio de caso y favorecerá la realización de predicciones como consecuencia de las aportaciones de un segmento representativo de los actores andaluces de cooperación internacional para el desarrollo.

## MARCO TEÓRICO

La tesis se encuadra entre los planteamientos teóricos más destacables de la evolución del pensamiento económico desde su génesis hasta la actualidad. Los recursos para la realización de este trabajo son varios, asumiendo que la discusión de fondo se establece alrededor de la existencia de un pensamiento económico dominante, relativo a las corrientes mecanicistas –utilitaristas primero, después neoclásicas y monetaristas o, sencillamente, llamadas neoliberales–. Estas escuelas se caracterizan por su imposibilidad de evolucionar hacia un nuevo paradigma más propio del hombre como objeto y sujeto de la aplicación del pensamiento económico.

Es la ruptura de lo económico con lo moral y la religión (Dumont, 1983, 1999), lo que ofrece el mercado como un atajo hacia el equilibrio. Esta oposición entre los planteamientos de la economía positiva y la normativa, traducida a través de las visiones del individualismo y el holismo metodológico, es permanente a lo largo del estudio, cuyo propósito no es otro que dejar en evidencia una realidad vigente que no ha permitido la evolución adecuada de las sociedades modernas del tercer mundo (Krumah, 1966) hacia el desarrollo, desde una visión interdisciplinaria (Wallerstein, 2005), y donde son los hombres, a través de las instituciones, quienes marcan las relaciones existentes entre ellos, en cuanto estas restringen sus comportamientos (North, 1990, 1992). Es, entonces, cuando cobra especial relevancia el individualismo institucional como metodología reconciliadora de las dos posiciones anteriormente citadas. Su principal activo, según Toboso López (2011), es que en él no se encuentra el reduccionismo del primero, además de que tiene en cuenta las condiciones materiales y aspectos institucionales y sociales que sirven para caracterizar la situación de la economía contemporánea. La propuesta, desde ahí, al igual que Popper (1976) citado por Toboso (2011), es la de determinar que los aspectos institucionales, relativos a modelos de AOD, suelen influir en el comportamiento de las preferencias y los procesos mentales de los agentes de cooperación para el desarrollo. Se aporta, de esta forma, respuestas a estas preguntas desde la investigación social en general y desde el análisis económico en particular.

Se entiende, pues, que este pensamiento positivo está presente en la configuración teórica de la política de ayuda para el desarrollo, no ya desde un interés arbitrario en sus planteamientos, sino a través de los objetivos y herramientas que se proponen para luchar contra la pobreza. Recurrir a fuentes teóricas, consensos y documentos internacionales constituye una buena muestra de ello. La teoría de la modernización de Rostow, las consideraciones en torno al concepto de globalización de Krugman (1995, 2009), el Consenso de Monterrey, así como los informes del Banco Mundial sobre desarrollo (2007, 2008), son algunas de las referencias citadas. El análisis demuestra también que, aun existiendo visiones normativas contestatarias a través de la Escuela de la Dependencia de Prebisch, pero también de Amin o de Sampedro, o desde la teoría de los sistemas económicos y las visiones de autores de los países del sur, el salto que proponen desde la teoría a la realidad se alinea demasiado en la tesis convencional, y no es suficientemente pragmático para ayudar a visualizar una solución progresiva hacia unos principios de desarrollo consensuados y su puesta en marcha.

No obstante, como asignatura en evolución, la nueva economía institucional, en cuanto ya se ha liberado de las cargas del institucionalismo clásico, consigue encontrar los parámetros suficientes para rediseñar el mapa de las interacciones entre agentes de cooperación, y asumir el diseño de políticas de desarrollo a caballo entre lo positivo y lo normativo. Es, en su consenso en torno a las reglas y en su enfoque racional limitado, que define la satisfacción más allá de la maximización del disfrute personal, donde se encuentra un principio de solución. Las aportaciones de Hodgson (1999, 2001, 2002, 2003, 2006), Rivas Leone (2003), North (1990, 1992), Chang (2006), Ostrom (1999, 2005, 2007, 2009, 2010, 2011) y otros autores, favorecen la construcción de un planteamiento a medida para edificar una herramienta de economía institucional para el análisis de políticas y gestión de políticas de cooperación internacional para el desarrollo. Tanto el enfoque como la herramienta convencen, porque consiguen establecer este nexo tan esencial entre la teoría y la realidad, logrando, a la vez, conservar las variables subjetivas, morales y comportamentales, tanto del grupo como del individuo, en contextos económico, jurídicos, políticos y culturales diferentes y asumiendo las transformaciones, necesarias para fomentar el progreso y promover el desarrollo de la sociedad moderna, desde el conjunto de sus actores.

Tabla 0.1: Mapa conceptual del estudio

Título	Capítulo 1 Antecedentes históricos y contextuales de la Ayuda al Desarrollo	Capítulo 2 Condiciones estructurales para la Ayuda para el Desarrollo	Capítulo 3 Método de análisis desde la economía institucional para evaluar los modelos políticos de lucha contra la pobreza	Capítulo 4 El modelo de Ayuda Oficial al Desarrollo de la Junta de Andalucía	Capítulo 5 Modelo analítico para la valoración y evaluación de políticas regionales de ayuda al desarrollo	Capítulo 6 Análisis de caso: Análisis del modelo de AOD de la Junta de Andalucía desde el enfoque institucional de análisis de políticas de desarrollo
<b>Objetivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dejar constancia del conflicto existente, desde el nacimiento de la ciencia económica hasta hoy en día, entre el pensamiento positivo y el pensamiento normativo.</li> <li>- Introducir el elemento institucional en nuestro análisis.</li> <li>- Dejar constancia de la existencia de escuelas de desarrollo que han marcado y marcan la política del desarrollo, así como de parte de su inoperancia estratégica para resolver el problema de la pobreza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entender el porqué de la ayuda al desarrollo a través de un enfoque histórico y económico.</li> <li>- Dejar constancia de la ideología del pensamiento económico dominante (neoliberal) como espacio en el cual se diseña y se estructura la política del desarrollo y sobre la cual influye.</li> <li>- Recurrir al enfoque institucional como marco conceptual para tratar mejor el diseño y la aplicación de política de lucha contra la pobreza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentar un modelo/método de análisis institucional aplicable para el diseño y la planificación y evaluación de modelos de políticas de ayuda para el desarrollo de ámbito local, regional o nacional o internacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Describir y analizar el modelo de política de gestión de AOD de la Junta de Andalucía en base a sus componentes institucionales, estructurales, los compromisos a los que se acoge y las modalidades de financiación y aplicación que lo caracterizan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asegurar, gracias a su estructura y su proceso de aplicación, el contraste de las tres subhipótesis de la tesis doctoral.</li> <li>- Asegurar, gracias a su estructura y su proceso de evaluación de interacción existente entre la AACID y los actores andaluces de CID y sus resultados en torno al diseño, la ejecución y evaluación de la política de AOD de la Junta de Andalucía.</li> <li>- Evaluar y predecir la política de AOD de la Junta de Andalucía como consecuencia de la interacción entre sus actores, así como la supervivencia y participación de los actores andaluces en esta misma política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analizar el modelo actual de AOD de la Junta de Andalucía en torno a cuestiones específicas usando para ello una herramienta de metodología institucional y de desarrollo.</li> <li>- Definir el modelo de interacción existente entre la AACID y los actores andaluces de CID y sus resultados en torno al diseño, la ejecución y evaluación de la política de AOD de la Junta de Andalucía.</li> <li>- Evaluar y predecir la política de AOD de la Junta de Andalucía como consecuencia de la interacción entre sus actores, así como la supervivencia y participación de los actores andaluces en esta misma política.</li> </ul>
<b>Resumen</b>	<p>Repaso de las distintas corrientes económicas desde el nacimiento de la humanidad y análisis de los conflictos ideológicos y sociales propios de cada época, además de entender cómo, en cada época del pensamiento económico, se establece el individualismo metodológico o el colectivismo metodológico. Se trata de entender que en economía siempre ha existido este conflicto entre la realidad económica y la realidad social no siempre en beneficio del conjunto de las poblaciones, y reconociendo las necesidades de una mayor justicia y equidad social en el reparto de la riqueza. Antes de introducir las teorías del desarrollo, se da un repaso a las distintas escuelas de pensamiento, definiéndolas por su pertenencia a la economía positiva o a la economía política, para después establecer el paradigma económico dominante en la realidad social actual. Se introduce también la economía institucional clásica y la nueva economía institucional. La presentación y el análisis de las teorías del desarrollo nos informan de las estrategias desarrolladas en el ámbito de la lucha contra la pobreza, desde un enfoque conceptual y práctico, así como nos introducen al contexto global en el cual se han dado y se enmarcan estas políticas, y algunos conceptos imprescindibles de conocer como los de desarrollo sostenible y desarrollo humano.</p>	<p>Análisis de la estructura de la ayuda al desarrollo, entendiendo el porqué de la misma, tanto desde su origen histórico como a través de su descripción y definición actual (tanto desde el ámbito estatal como desde las corporaciones internacionales). Esta misma AOD se tiene que entender también desde los compromisos que definen la política aplicada, así como desde los instrumentos de financiación.</p> <p>Se analiza el paradigma dominante de cara a la política de desarrollo desde diferentes enfoques sectoriales y agentes económicos y de la sociedad civil.</p> <p>Se introduce como elementos alternativo la visión de algunos autores del sur.</p> <p>Por último, se introduce el tratamiento desde el enfoque de análisis institucional del modelo actual de lucha contra la pobreza.</p>	<p>Introduce el método de análisis desde la economía institucional centrándose en la descripción de elementos del IAD a través de la descripción de los factores exógenos, la situación de acción y los criterios de evaluación desde el ámbito institucional y de la cooperación al desarrollo. Ante todo introduce las herramientas del análisis de microsituación y de contexto amplio (SSE) con la idea de utilizar esta herramienta como parte del modelo analítico posterior.</p>	<p>Se centra en el análisis y la descripción de la evolución del modelo de gestión de AOD de la Junta de Andalucía desde el 2006 hasta el 2012.</p> <p>De forma general se retrata sus etapas, los elementos institucionales, su estructura organizativa y sus modalidades. El análisis de las modalidades se trata a través de la evolución de las cifras de la financiación, es decir, la importancia de la modalidad en relación con la ayuda global, analizando su importancia relativa.</p> <p>Se analiza también la estructura de la ayuda desde los ámbitos geográficos y por objetivos.</p>	<p>Se establece a través de la configuración de un modelo analítico de las políticas de gestión de AOD en el ámbito regional, configurando un marco teórico previo para el análisis de caso. Para ello plantea un proceso de tres fases pasando las mismas por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La construcción de las herramientas necesarias para configurar un análisis del marco socioeconómico e institucional del territorio, a través de 5 criterios que vienen a valorar el grado de autonomía de la región en su política de AOD en base a indicadores socioeconómicos y presupuestarios y en relación con la agenda nacional e internacional de ayuda al desarrollo.</li> <li>- La incorporación del proceso de identificación de la situación acción como espacio institucional del juego de los actores y de sus interacciones hacia la consecución de los resultados del modelo.</li> <li>- El proceso de validación de los criterios de evaluación de los resultados por el conjunto de los agentes andaluces consultados, asegurando su posterior aplicación</li> </ul>	<p>Se define y se valora a través de tres herramientas metodológicas de análisis institucional y una herramienta participativa, que son respectivamente el marco IAD que ordena los elementos del análisis, el análisis de microsituación y de contexto amplio con el SSE, que analizan las interacciones entre agentes en distintos niveles (Poteete <i>et al.</i>, 2010), el desarrollo y la evolución del modelo de gestión política de AOD de la Junta de Andalucía, poniendo un acento sobre la importancia del capital social y de su buen uso, los derechos y obligaciones de los actores y su comportamiento en torno a la toma de decisión de forma consensuada o aislada.</p> <p>Por último, el análisis participativo se realiza a través de un cuestionario con criterios de economía institucional y de cooperación internacional para el desarrollo, todos vinculados al análisis metodológico de caso, siendo de esta forma complementarios para la evaluación de los resultados conseguidos y la realización de predicciones.</p>
<b>Corrientes de pensamiento/ escuelas/ autores/ Bibliografía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organicismismo, mecanicismo, utilitarismo, J.M. Naredo (2003), L. Dumont (1983; 1999).</li> <li>- Individualismo metodológico, Colectivismo metodológico.</li> <li>- Economía positiva (Escuela neoclásica, escuela austriaca, Schumpeter, monetarista).</li> <li>- Economía política (Economía clásica, keynesianismo).</li> <li>- Institucionalismo clásico y nueva economía institucional, North (1990; 1992), March y Olsen (2005), Rivas Leone (2003)</li> <li>- Teorías del Desarrollo (Teoría de las etapas de Rostov, Teoría de la Dependencia (CEPAL, Prebisch, Sampedro (1978), Samir Amin, Teoría de la Globalización, De la Dehesa (2000), Krugman (1995; 2009), Sachs (1995), Teoría de los sistemas, E. Wallerstein (2005)</li> <li>- Conceptos del desarrollo sostenible y desarrollo humano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- J. Sachs (1995), G. Dehesa (2000), Krugman (1995; 2009)</li> <li>- K. Krumah (1966), D.Acemoglu (2005), Martínez y Moreno (1999), J. Hobson (1996), Hodgson (1999; 2001; 2002; 2003; 2006)</li> <li>- March y Olsen (2005), Rivas Leone (2003), D. North (1990; 1992)</li> <li>- Sai-i-Martin (2005), L. Dumont (1983; 1999)</li> <li>- SELA (2008), CEPAL</li> <li>- Lahera (2004), D. Moyo (2012), S. Mbaye (2007)</li> <li>- Ostrom y Polsky (1999)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caballero y Garza (2010), Williamson (2000), Hodgson (2002; 2003; 2006), E. Ostrom (2007; 2009; 2011), Ostrom y Polsky (1999), J.H. Chang (2006)</li> <li>- A. Cirera y C. Vélez (2012)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Memorias anuales AACID</li> <li>- Informe AOD 2006-2008 y 2009-2011 de la Coordinadora Andaluza de ONGD</li> <li>- PACODE (2008-2011)</li> <li>- Ley 14/2013, Reglamento de cooperación</li> <li>- Ruiz Seisdedos (2008), D. North (1990; 1992), Williamson (2000), March y Olsen (2005), Rivas Leone (2003)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ostrom <i>et al.</i> (1999, 2005, 2007, 2009 y 2010), Shirley (2005), Sampedro (1978), Simon (2007), North (1990), Williamson (2013), March y Olsen (2005), Chang (2006)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nueva economía institucional; datos sobre economía andaluza y política de AOD de la Junta de Andalucía.</li> <li>- Análisis de Modelo IAD, de micro-situación y de SSE,</li> <li>- Jansen, Poteete y Ostrom, (2010), Ostrom y Polsky (1999)</li> <li>- Ostrom (2005, 2009, 2011)</li> <li>- Bonome, María G (2007).</li> <li>- Alonso, J y Garci C (2011)</li> <li>- Simon, H (2007), Bonome, María G (2007).</li> <li>- Caballero G (2011), Libecap, G (2011)</li> <li>- Publicaciones de la CAONGD, CONGDE (2012), Junta de Andalucía (2006 a 2013)</li> <li>- Osuna, José L.; Bueno, Carlos; Murciano, Juan. B y Otero, Marina (2010).</li> </ul>

Fuente: elaboración propia



## HIPÓTESIS

La hipótesis general se establece en los siguientes términos:

**La nueva economía institucional, conjugada con las herramientas de planificación, establece criterios de primer orden para la valoración y evaluación de las políticas regionales de ayuda oficial al desarrollo.**

La generalidad intencional de la investigación y su aplicación causal a Andalucía obliga a considerar tres niveles intermedios para su consecución:

**Subhipótesis 1:** El contexto socioeconómico regional de Andalucía y su modelo, condicionado por los compromisos y las políticas estatales e internacionales de desarrollo, se establecen como elementos válidos para introducir el análisis institucional de su política de ayuda al desarrollo.

**Subhipótesis 2:** El enfoque según el marco IAD (Análisis Institucional y de Desarrollo) de Elinor Ostrom (2005, 2009 y 2011) y su análisis del sistema socioecológico (SSE) asegura un análisis pertinente de la política de cooperación internacional de Andalucía.

**Subhipótesis 3:** El marco de análisis económico institucional y de desarrollo encuentra en el enfoque de análisis participativo de los actores de la cooperación andaluza un complemento esencial para valorar el modelo político-económico de gestión de la AOD aplicado.

## METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Este trabajo de investigación se ha establecido según al análisis de diversas fuentes bibliográficas y artículos, procedentes de la epistemología sobre desarrollo económico, para poder dejar constancia del conflicto existente entre la economía positiva y la economía normativa, como punto de partida del análisis posterior relativo a la economía del desarrollo.

Ha permitido introducir la importancia creciente que cobra la economía institucional y su progresivo valor, desde el ámbito teórico, en la explicación de las relaciones económicas actuales y de los procesos de desarrollo humano, así como su aportación a la ciencia económica (Hodgson, 2001).

A continuación, mediante aportaciones conceptuales y bibliográficas y un análisis descriptivo de las principales teorías del desarrollo, se contextualiza el marco de la economía dominante y de conceptos relevantes, tales como el desarrollo sostenible y el desarrollo humano. Esta introducción sobre el desarrollo económico se completa con un análisis de sus condiciones estructurales a través de la política actual consensuada, en el contexto internacional, y de las repuestas de autores e instituciones del sur, en relación con la política actual de desarrollo. De nuevo, se plantea el enfoque institucional como un recorrido explicativo del funcionamiento de la sociedad moderna (March y Olsen, 2005) y sus aportaciones en el ámbito de la lucha contra la pobreza. De forma más precisa se presenta el nuevo institucionalismo económico como enfoque multidisciplinario y aclaratorio sobre el concepto de institución y de organización, y la importancia del cambio institucional como una respuesta a las limitaciones de un modelo de gestión de políticas.

Con el objetivo de estudiar un ejemplo contrastable de gestión de política de desarrollo, se introduce el modelo de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la Junta de Andalucía, como marco regional de gestión política y económica durante el periodo 2006-2012. Se elabora con un análisis descriptivo de la estructura de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de su funcionamiento y de su planificación, con el recurso de información bibliográfica, leyes, decretos aprobados, datos estadísticos de sus memorias, e informes de AOD de la Coordinadora Andaluza de ONGD para los trienios 2006-2008 y 2009-2011. Estos datos aportan una visión objetiva de la distribución del gasto de la política andaluza de cooperación internacional para el desarrollo, de cara al análisis de caso.

Las hipótesis de investigación serán contrastadas desde tres ámbitos complementarios para aportar una respuesta integral a los objetivos de estudio. En este sentido, el primer ámbito que tiene que ver con la contextualización del modelo político de gestión estudiado aporta respuestas a la primera subhipótesis y se establece en cuatro niveles de análisis:

➤ Un análisis de la importancia de la política pública regional y de las influencias marcadas por la UE sobre ella. Este análisis se complementa con un enfoque social y normativo de la región, entendiéndose aquí la especificidad del modelo de gobernanza (Williamson, 2013) y la importancia del capital social (Caballero y Garza, 2010). Por último, se establece como resultado un nexo entre el carácter específico económico, social y legislativo de la región, su voluntad y su capacidad para desarrollar una política



de cooperación internacional para el desarrollo, en el periodo estudiado. Hay que entender, por lo tanto, que el contexto socioeconómico institucional de la región y el nivel de renta de su población favorecen la aplicación de una política responsable de AOD. Las cifras del periodo de referencia demuestran que la mayor evolución de la financiación de AOD en periodo de crecimiento económico y la apuesta por el diálogo con el conjunto de los agentes sociales son elementos que, en Andalucía, han favorecido el proceso de estructuración de su política de AOD, hecho imposible sin el consentimiento de sus indicadores económicos y la puesta en marcha de una estrategia política donde es relevante el capital social formado por los agentes sociales andaluces principalmente.

➤ El análisis de segundo nivel viene inspirado por las aportaciones teóricas de Sampedro (1978), en relación con su teoría sobre la dependencia económica cuando plantea la existencia de relaciones de influencia económica entre diferentes ámbitos territoriales y su pertinencia en torno a las políticas aplicadas.

Este análisis subraya, a su vez, la relevancia de dos indicadores específicos: el nivel de riqueza medio, como resultado de las comparaciones de rentas productivas e individuales entre la región, y el territorio nacional.

#### El nivel de riqueza medio<sup>3</sup>

El resultado de esta relación informa sobre el nivel de riqueza medio de la región, interpretado aquí como el valor que marca la disponibilidad de recursos por parte de la región y de sus individuos para favorecer la implementación de una política de cooperación internacional para el desarrollo o no. Las fórmulas siguientes permiten calcular estos dos indicadores, siendo Y el nivel de riqueza medio en relación con la renta e Y p.c, el mismo indicador en relación con la renta per cápita.

1)  $Y = \text{PIB de la región} / \text{PIB del territorio dominante}$

2)  $Y \text{ p. c} = \text{PIB p. c de la región} / \text{PIB p. c del territorio dominante}$

$Y \geq 1$  (valor positivo para el desarrollo de una política de cooperación para el desarrollo en el año n)

$Y < 1$  (valor negativo para el desarrollo de una política de cooperación para el desarrollo en el año n)

#### El grado de autonomía presupuestaria

Se establece, a continuación, un tercer indicador que se define como el grado de autonomía presupuestaria, que se calcula a través de una regresión lineal entre las transferencias del Estado al presupuesto de la comunidad analizada, y la evolución en cifras de los presupuestos dedicados a la política de ayuda oficial para el desarrollo, durante el periodo de referencia (2006-2012). Permite obtener un coeficiente de regresión que informa de la correlación entre estas dos variables y, por consiguiente, de

---

<sup>3</sup> Este indicador se calcula a través de la relación existente entre el PIB, el PIB per cápita de la región y los mismos indicadores desde el ámbito dominante, en este caso, el territorio nacional.

la influencia de la evolución de los fondos estatales recibidos en la financiación de los presupuestos de AOD de la región.

➤ El análisis de tercer nivel se encomienda a las políticas de desarrollo haciendo hincapié en el compromiso del 0,7% adoptado por el conjunto de los países de la comunidad internacional, en el ámbito de las Naciones Unidas (Art. 43 resolución 2626 aprobada el 24/10/1970), como compromiso del alcance y el reflejo de su voluntad política de combatir la pobreza. Este mismo compromiso se extiende a la región estudiada a través de varios documentos citados, todos ellos relativos a políticas oficiales de desarrollo<sup>4</sup>. De ahí que el valor del indicador, entre el 2006-2012, sea el nivel de cumplimiento de compromiso de desarrollo en la región.

➤ El análisis de cuarto nivel se establece, a su vez, en torno al grado de compromiso internacional, dentro del ámbito del desarrollo, valorado de forma cualitativa a través de:

1. La adaptación de la política regional a las declaraciones y documentos correspondientes firmados por España, en el ámbito internacional, y adoptados como suyos por la política autonómica.
2. Su nivel de compromiso nacional, como respuesta de la influencia de la política estatal de cooperación internacional para el desarrollo sobre el ámbito andaluz.
3. El nivel de autonomía política, definido a través del consenso entre los actores andaluces de la cooperación internacional para el desarrollo, que se puede visualizar con su participación en el ámbito de la toma de decisión y en la definición de las líneas prioritarias de esta misma política.

Los resultados posibles son:

1. Una valoración **positiva** que corresponde, en cada uno de los tres casos enumerados y expresados por orden, a través de la *acogida, la influencia y la existencia*.
2. Una valoración **negativa** que corresponde, en cada uno de los tres casos enumerados y expresados por orden, a través del *rechazo, de la no influencia y de la no existencia*.
3. Una valoración **neutra** que corresponde, en cada uno de los tres casos enumerados y expresados por orden, a través de un *falseamiento de la realidad* cuando se mencionan, pero no están respetados o aplicados.

El análisis de contextualización del modelo de gestión de la AOD, estudiado desde estos cuatro niveles, da una medida relevante del ámbito político, económico y social desde el cual se va ejecutando la política de cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía. A su vez, introduce sus rasgos distintivos y caracteriza un estándar de desarrollo regional implementado a través de un modelo de gestión política, determinado por influencias, compromisos importantes y estructuras de diálogo. Ofrece una plataforma institucional en un ámbito muy específico, sobre la cual puede descansar

---

<sup>4</sup> El documento principal es el PACODE (2008-2012), que establece el grado de cumplimiento progresivo hasta alcanzar la cifra de 0,7%.

el modelo de análisis institucional y de desarrollo posterior, al igual que se ha ido aplicando a varios otros modelos de gestión de políticas (Ostrom, 2005).

El análisis del modelo de gestión de AOD de la Junta de Andalucía, en el periodo 2006-2012, mediante el modelo de análisis institucional y de desarrollo (IAD) de Ostrom y colaboradores (1999, 2005, 2010, 2011), y complementado con sus trabajos sobre sistemas socio ecológicos (SSE), es el segundo ámbito de análisis que permite contrastar la segunda subhipótesis. Las investigaciones realizadas con dicho instrumento han demostrado su capacidad para superar las dificultades que plantean los modelos de gestión de políticas públicas. Se reconoce como instrumento de análisis y diseño de intervenciones, en situaciones políticas y económicas, y permite evaluar su efectividad, iniciar reformas y diseñar nuevas políticas (Ostrom y Polsky, 1999).

Las reiteradas investigaciones que se han realizado para configurar el IAD por estos autores se han basado en la búsqueda de un método para analizar casos de recursos comunes con un conjunto de variables. Se trataba, entonces, de la búsqueda de una codificación final con la capacidad de superar dilemas y de generar una gobernanza creativa dependiendo de la estructura del recurso y de las reglas en uso desarrolladas por los usuarios que se vinculaban de forma efectiva con la estructura (Ostrom, 2009). Se consiguió, en definitiva, identificar a partir de estos trabajos, sobre quinientos estudios de caso, las siete partes funcionales de un juego o situación de acción, al mismo tiempo que siete tipos de normas que operan como variables externas que afectan a las partes funcionales.

Estas siete partes funcionales de la situación de acción se relacionan con siete tipos de normas:

**Figura 0.0.** Relación de las partes y reglas funcionales de la situación de acción

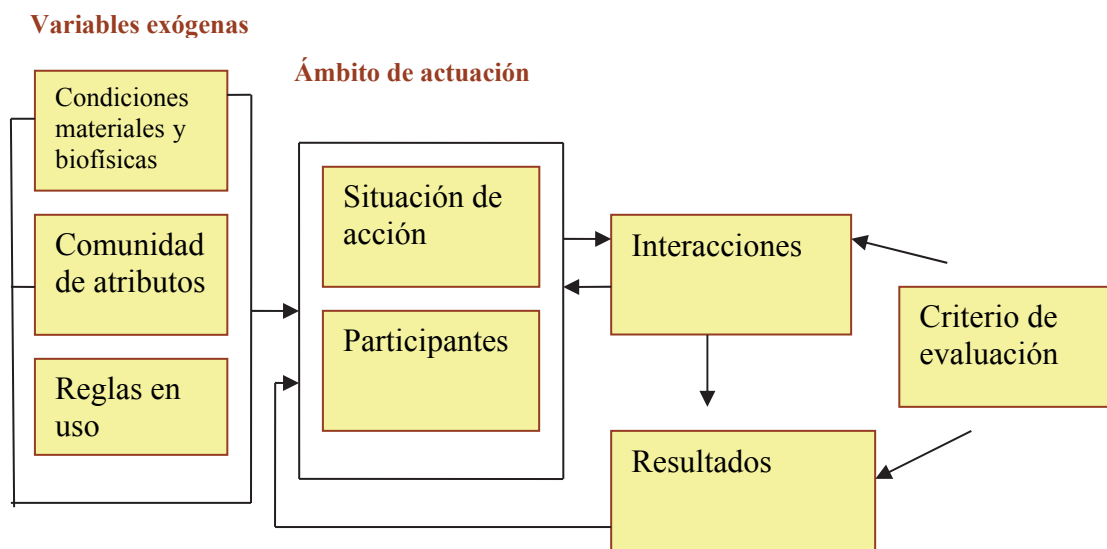
<b>7 partes funcionales de la situación de acción</b>		<b>7 tipos de normas</b>
1. Las características de los actores relevantes.	→	1. Reglas límites en torno a posiciones que ocupan o dejan los actores.
2. El rol que desempeñan los actores	→	2. Reglas de posición que especifican el conjunto de posición de los actores.
3. Las acciones que realizan los actores en nodos específicos de un árbol de decisión	→	3. Reglas de elección que especifican las acciones de los actores en sus posiciones
4. La información disponible en el nodo decisivo	→	4. Reglas de información en torno a canales de información entre actores
5. Los resultados que afectan conjuntamente los actores	→	5. Reglas de alcance en torno a resultados que se ven afectados
6. Sus funciones y sus acciones en los nodos decisivos de resultados intermedios y finales	→	6. Reglas de agregación en torno a aplicación de las decisiones en función de los resultados
7. Los beneficios y costos entre acciones y resultados	→	7. Reglas de pago sobre como beneficios y costos son distribuidos entre actores en sus posiciones

Fuente: elaboración propia con datos de Ostrom (2009).

El marco de análisis institucional establece, además, otras dos variables exógenas: las condiciones biofísicas que tienen que ver con la naturaleza del recurso –que puede ser un bien común, un bien privado, un bien público o un bien de peaje– y los atributos de la comunidad vinculada, que se caracterizan por sus rasgos demográficos, sus valores y sus creencias sobre la homogeneidad de los agentes, las estrategias de política y los resultados, el contexto cultural y el historial de interacciones.

Estas tres variables afectan a la situación de acción compuesta de siete partes funcionales y donde existen interacciones entre los diferentes agentes participantes, que conllevan a unos resultados evaluados a la luz de unos criterios propios al modelo IAD, y complementados por criterios de cooperación internacional para el desarrollo.

**Figura 0.1.** Marco de Análisis Institucional y de Desarrollo



Fuente: visión general del marco IAD (Ostrom, 2005).

El marco IAD ha demostrado su pertinencia en estudios sobre bienes públicos. En el ámbito de la CID, se subraya un trabajo sobre la motivación para el aprendizaje social donde Krister Anderson (2008) realiza una investigación sobre el aprendizaje de la sostenibilidad en actividades de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA). El autor consideró a tal efecto en el marco IAD la situación de acción, los actores y las interacciones entre Estocolmo y las actividades de campo. En otras palabras, la misma abarcaba el conjunto de interacciones entre la sede de la agencia y los actores en el terreno en relación con el aprendizaje. Estableció, de hecho, los patrones de interacciones en torno a la motivación del personal y de los actores para aprender sobre resultados sostenibles. Identificó cuatro problemas que impiden hacer productivos los procesos de aprendizaje sobre sostenibilidad a lo largo del ciclo de planificación de la cooperación sueca, y empleó el IAD para analizar los factores que podían ayudar a los actores a superar barreras y comprometerse con el aprendizaje social hacia la comunidad.

Ostrom *et al.* (2002) también hacen uso del IAD para saber cómo los incentivos institucionales afectan la sostenibilidad de proyectos de cooperación internacional para

el desarrollo en países en desarrollo. Existen también varios casos más de aplicación del IAD en el ámbito de políticas de gobiernos y de la ayuda internacional (Gibson, Anderson *et al.*, 2005).

Se resalta que la política de cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía se considera como un bien público, en cuanto se viene gestionando por parte de una agencia de derecho público, y ofrece un recurso financiero a una comunidad de actores para que los mismos realicen la ejecución de proyectos y programas dentro del ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. En algunos casos incluso viene a ser la misma agencia la ejecutora del servicio a través de la cooperación directa. A su vez, la estructura de la política de cooperación en sí es compleja en cuanto que comprende variables de distinta naturaleza (perfil de los actores, capacidad de los mismos, tipo de especialización productiva, preferencias diferentes y mecanismos de elección de acciones, posiciones en la comunidad y otros), que por su combinación introducen una serie de interacciones entre los agentes andaluces y la Junta de Andalucía, definiendo la misma estructura de la política que se quiere establecer así como unos resultados.

Será necesario demostrar que las interacciones entre los actores de la cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía no descansan en las respuestas que puede ofrecer un modelo económico de mercado, en cuanto sus preferencias no están solo basadas en variables como el precio, el máximo beneficio económico o la competitividad. Si bien estas pueden estar presentes en el proceso de elección que precede a las acciones, la propia estructura de la situación descansa también en normas comunes basadas, por ejemplo, en el compromiso, la confianza y la cooperación entre los agentes. Todas y cada una de estas variables proceden de una situación particular estructurada por las reglas del juego, provocando interacciones y resultados que se dan entre la AACID y el conjunto de organizaciones y que se vinculan a su política de desarrollo. A tal efecto, Ostrom (2009) hace referencia a la inexistencia de una teoría del comportamiento humano, por ello aprovecha como recurso para entender estas interacciones humanas, en situaciones particulares, la teoría de la elección racional para predecir comportamientos y las hipótesis de los académicos para la creación de teorías futuras sobre el uso de la heurística empírica en la toma de decisiones, o de las preferencias basadas en beneficios propios, normas y preferencias relacionadas con los beneficios de los otros. Se hacen, entonces, evidentes la consideración de estas variables en el análisis para identificar las interacciones que se derivan de la situación de acción. Se tratarán como consideraciones propias a la toma de decisión en el entorno estudiado y como atributos propios a la comunidad de actores, que participan en la política de cooperación de la Junta de Andalucía y que impactan en las siete partes funcionales consideradas, es decir:

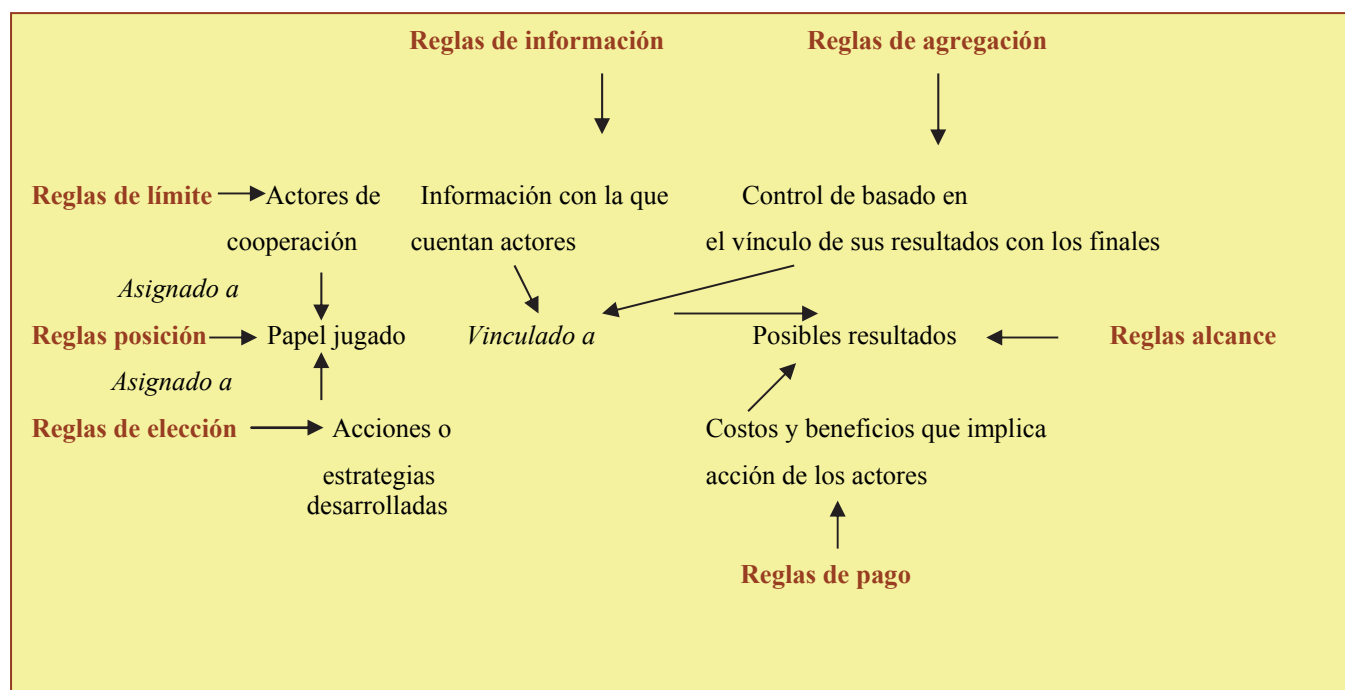
1. Los participantes a través de los actores que interactúan en el modelo de política de AOD de la Junta de Andalucía (ONGD<sup>5</sup>, sindicatos, universidades, agentes empresariales, entidades locales y AACID).
2. Las posiciones que se otorgan a los agentes en este modelo político, es decir, qué papel tienen los actores de la política de AOD de la Junta de Andalucía en su desarrollo.
3. Las acciones que emprenden los actores de cara a la consecución de resultados.
4. La información con la que cuentan los agentes para tomar sus decisiones acerca de estrategias adoptadas.

---

<sup>5</sup> Organización no gubernamental de desarrollo.

5. El control que define cómo los resultados particulares se vinculan con resultados finales o intermedios.
6. Los posibles resultados de las interacciones entre los actores participantes en el ámbito de esta política.
7. La consideración de costes y beneficios en relación con estrategias emprendidas por los mismos actores de desarrollo.

**Figura 0.2.** Reglas como variables exógenas que afectan de forma directa a los elementos de la situación de acción



Fuente: elaboración propia a partir de investigaciones basadas en el esquema, Ostrom (2009)

La situación de acción pertenece, por lo tanto, a nuestro marco teórico, en cuanto que es allí donde se toman las decisiones importantes que afectan al modelo de gestión política de CID de la Junta de Andalucía. Su especificación consiste en definir los subespacios que la componen y cómo interactúan los actores andaluces dentro y fuera de ellos en su encuentro con el resto de los agentes. Es allí donde se establece la relación subordinado-dominante, en un intento de acortar distancias en la resolución de dilemas sociales.

El centro del análisis de caso descansa en el estudio de las interacciones entre agentes para resolver dilemas sociales, configurándose a través de ellos la situación de acción definida como el espacio donde se dan estas interacciones y donde los individuos toman decisiones. De hecho, Ostrom *et al.* (2010) informan de las limitaciones del modelo IAD para definir estas mismas interacciones, pues, aun siendo este mismo útil para organizar la investigación, carece de variables ecológicas suficientes para la investigación futura.

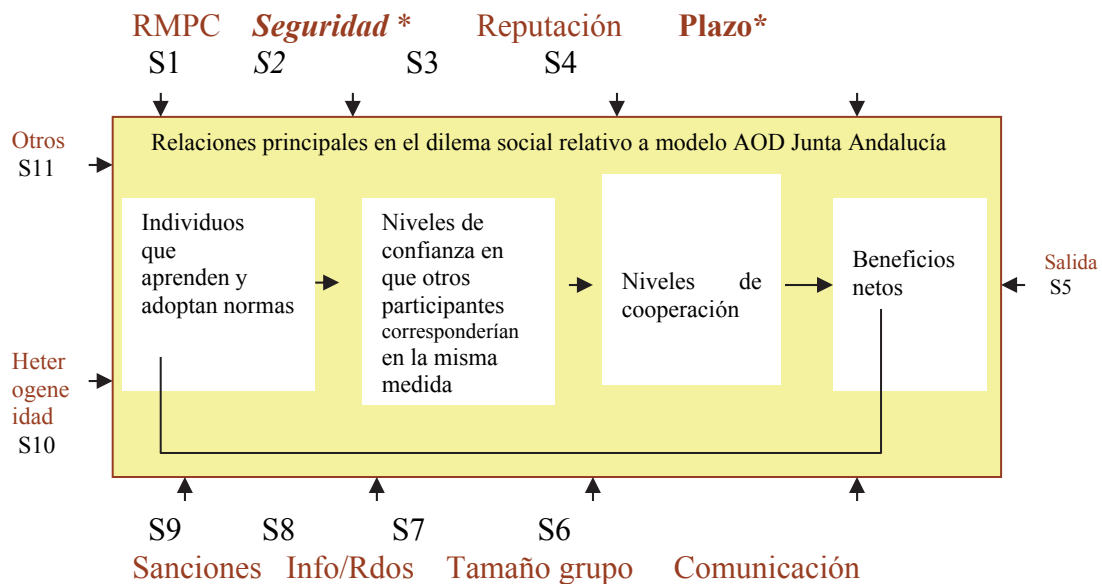
Se complementa el análisis del IAD sobre el modelo de gestión política de AOD de la Junta de Andalucía definiendo tres cuestiones de interés que permiten acotar los resultados del estudio. Además de ello se introducen los dos niveles del análisis de sistemas sociales y ecológicos de Ostrom *et al.* (2010): *la microsituación* en relación

con los niveles de organización entre agentes particulares y *el contexto amplio*, donde efectivamente se dan interacciones entre los agentes del modelo, se toman las decisiones y se realizan las actuaciones referentes.

Las cuestiones de interés establecidas a lo largo del estudio, como objetivos para definir los resultados definitivos serán:

- *La voluntad de los mismos actores andaluces de CID de perpetuar la situación de intercambio con la Administración pública, con objetivos de desarrollo, bien definidos y consensuados, y de los cuales ellos son en parte garantes.*
- *La existencia y supervivencia de los actores andaluces de CID, en la situación de acción, en cuanto no se contempla un modelo de gobernanza para resolver la problemática de la erradicación de la pobreza desde la sociedad andaluza, donde no intervienen los agentes presentes a través de sus diferentes niveles organizativos, es decir, entidades federadas o entidades particulares.*
- *El cumplimiento de los objetivos planteados en el PACODE 2008 -2011, en relación con los aspectos institucionales y de participación, la toma de decisión acerca de las líneas objetivas y transversales de la política de cooperación andaluza para el desarrollo, y el cumplimiento de los mismos bajo consenso de las partes a través de las interacciones entre entidades y administración.*

**Figura 0.3.** Primer nivel de análisis de las interacciones y obtención de resultados intermedios: la microsituación.

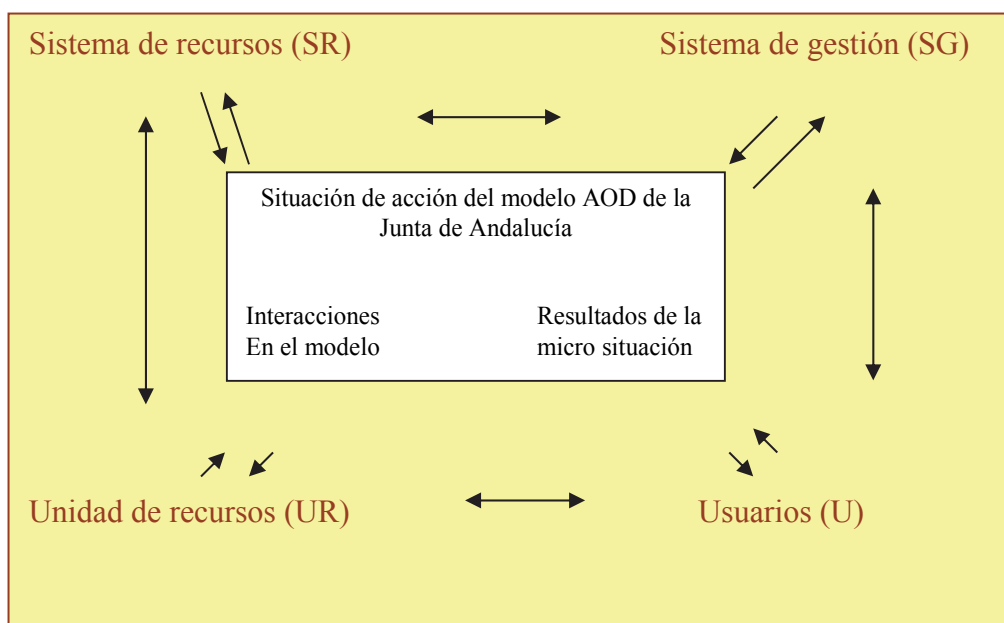


El análisis de interacción se realiza basándose en las dos primeras cuestiones de interés, entendiendo que se trata de un sistema cerrado donde se organizan las entidades a través de la cooperación, sustentada en la confianza y la reciprocidad entre agentes. Permite apreciar el vínculo entre entidades como el reflejo de las normas establecidas en su organización y el esquema mental de las mismas, que asegura su respeto. Este mismo análisis introducirá, por deducción, la situación de las entidades particulares, las que no pertenecen al grupo, que no siguen normas de conductas consensuadas y que son

imprevisibles por definición, fomentando una mayor heterogeneidad de las entidades andaluzas y de sus actuaciones.

El análisis de la microsituación, gracias a la aplicación de cuatro primeras variables sobre los dos primeros objetivos del estudio, conducirá a la obtención de cinco resultados intermedios sobre la estructura de los agentes, su estrategia, sus ganancias, su toma de decisión y su heterogeneidad en el sector. Sus cuatro últimas variables permitirán valorar el grado de consecución de estos resultados.

**Figura 0.4:** Segundo nivel de análisis de las interacciones: el contexto amplio donde se integran los resultados de la microsituación para la obtención de resultados finales.



Fuente: Ostrom *et al.* (2010)

Son también cuatro las variables del contexto amplio que permitirán analizar los resultados intermedios y el último objetivo que se ubica alrededor del cumplimiento del PACODE (2008-2011), ya que solo se puede valorar a través de la interacción de las entidades de la microsituación con el agente dominante (la AACID). La integración de los dos niveles de análisis permitirá la consecución de los resultados finales del estudio.

El contraste de la tercera subhipótesis se realizará, a su vez, con la configuración de once criterios de evaluación inspirados de los trabajos de Ostrom *et al.* (1999, 2005, 2007, 2010 y 2011) y reforzado por los principales conceptos recogidos por la bibliografía sobre la nueva economía institucional y las aportaciones de las políticas de desarrollo humano. Estos criterios, tal como lo establece el marco teórico de investigación del IAD, asegurarán la evaluación de los resultados de las interacciones de los actores y servirán para la consecución de información adicional aportada directamente gracias a sus respuestas tratadas estadísticamente para que, en conjunto con los resultados del modelo analítico, permitan la realización de predicciones sobre el modelo político de AOD de la Junta de Andalucía.

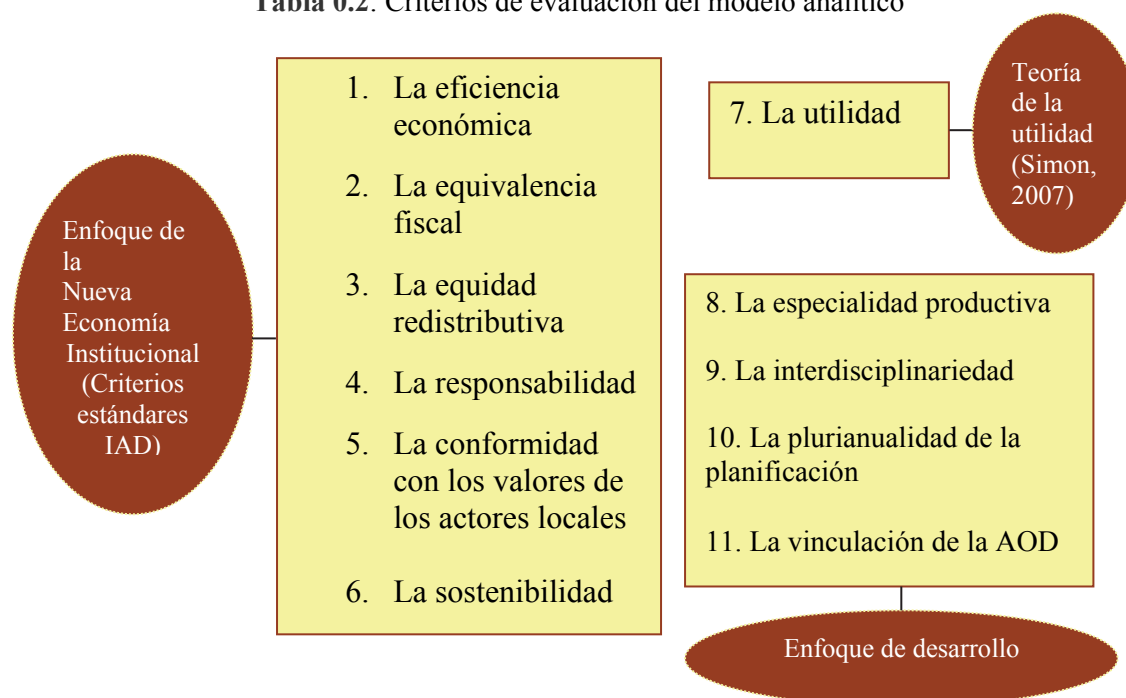


## 🚧 Evaluación de los resultados a través de los criterios establecidos

De los once criterios ya vistos, seis de ellos son derivados del enfoque de la institucional y son destacados por ser preocupaciones comunes en el análisis político y económico; uno de ellos es sacado de la teoría de la utilidad de Simon (2007); y los cuatro últimos proceden del enfoque de desarrollo en relación con la planificación de la política de AOD de la Junta de Andalucía.

La conjugación de criterios propios al IAD y de criterios de desarrollo ampliará el abanico de respuestas que se pueden aportar, además de informar sobre la naturaleza de los resultados. En este sentido, permitirá también dar respuestas a las hipótesis de partida, no solo según los resultados de las interacciones de los agentes, sino también de cara al objetivo general de la estrategia marcada por la política de AOD de la Junta de Andalucía.

**Tabla 0.2:** Criterios de evaluación del modelo analítico



Fuente: elaboración propia

De forma más específica, el marco institucional establecerá sus criterios basándose en la eficiencia económica, la equivalencia fiscal, la equidad redistributiva, la responsabilidad, la conformidad con los valores de los actores locales, la sostenibilidad y la utilidad. Su conexión con el ámbito del desarrollo se realizará mediante la evaluación de los criterios referentes a la especialidad productiva de los agentes, la interdisciplinariedad del modelo de política, la plurianualidad de la planificación y la vinculación de la AOD. Es importante resaltar que la validez de los criterios se realizará comprobando su intensidad basándose en las respuestas de un segmento representativo de los actores de la AOD andaluza, sobre un cuestionario con 23 constructos vinculados a 156 ítems; de ahí la importancia del proceso participativo en la configuración del método analítico propuesto.

### *El proceso participativo*

El último componente de nuestro modelo teórico para el contraste de la tercera subhipótesis se establece a través de un cuestionario participativo, realizado sobre una muestra representativa de los actores de la cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía (AACID, ONGD, sindicatos, universidades, agentes empresariales y fundaciones públicas). El tratamiento de las respuestas de los agentes servirá para:

- Dar validez a cada uno de los criterios planteados, midiendo a través de un análisis de frecuencia, la intensidad de las respuestas del conjunto del sector y su agrupación, clasificándolas positivas o negativas, dependiendo de su pertenencia al rango superior de la escala (valores entre 3 y 5) o al rango inferior (valor entre 1 y 2).
- Conseguir más información sobre la incidencia de los criterios en el ámbito del modelo de AOD de la Junta de Andalucía, gracias a un análisis de percepción de las respuestas del cuestionario, que permitirá ofrecer una imagen fiel de la visión de los actores como resultado de su clasificación como agente (AACID, ONGD federadas y particulares, agentes empresariales, entidades locales, Coordinadora Andaluza de ONGD, fundación públicas, sindicatos y universidades).

Para terminar, se configura la matriz de análisis institucional y de desarrollo del modelo de gestión político de AOD de la Junta de Andalucía teniendo en cuenta todos los elementos del análisis previo. Se considera tanto los derivados de IAD en la definición de la situación de acción, como del análisis de SSE, a través de las interacciones en la microsituación y en el contexto amplio, así como los resultados finales del estudio. En la matriz figuran la evaluación de los resultados y las predicciones del estudio, poniendo así punto final a esta tesis doctoral.

**Tabla 0.3: Matriz de Análisis Institucional y de Desarrollo**

Fuente: elaboración propia inspirada por el enfoque del marco lógico e integración IAD, SSE.

Objetivo o cuestión política	Variables exógenas	Descripción de las variables exógenas	Ámbito de actuación	Descripción situación de acción (la relación entre estas siete variables sobre la explotación de recurso define la situación de acción)	Interacciones	Resultados	Criterios comunes de evaluación y predicciones de los resultados
Objetivo de la política de AOD de la Junta de Andalucía	Condiciones materiales y biofísicas del recurso Puede ser: Bienes comunes Bienes privados Bienes públicos Bienes de peaje		Situación de acción:	Participantes: Posiciones: Resultados: Vinculación de los resultados de la acción El control de la situación que los participantes ejercen La información Costes y beneficios asociados a resultados de acción	Microsituación:	Resultados intermedios de la microsituación:	La eficiencia económica
							La equivalencia fiscal La equidad redistributiva La responsabilidad
Cuestiones de interés u objetivos específicos	Comunidad de atributos: Caracterizado por: - rasgos demo, valores y creencias sobre homogeneidad de estrategias, contexto cultural, historias de interacción		Actores: (su análisis de comportamiento incluye hipótesis sobre los siguientes cuatro grupos de variables)	Sobre los recursos que los actores moviliza hacia la situación: Sobre la valoración que hacen los actores del estado de cosas y acciones: Sobre como los actores adquieren, usan, procesan y conservan conocimiento e información Sobre los procesos a través de los cuales los actores seleccionan sus cursos de acción particular	Contexto amplio	Resultados finales del contexto amplio:	La conformidad con los valores de los actores locales
							La sostenibilidad
	Leyes (reglas en uso)						La utilidad La especialidad productiva de los agentes



# **Capítulo I**

## **Antecedentes históricos y conceptuales de Ayuda Oficial al Desarrollo**



## I.1. EL PENSAMIENTO ECONÓMICO

El pensamiento convierte al ser humano en un ser específico ante los demás seres vivos, ya que es la base de sus actuaciones y define sus consideraciones ante su entorno. Sin su capacidad de pensar no habría ni conocimiento ni ciencia, pues el conocimiento es base para descubrimientos posteriores. En esta línea, Naredo (2003)<sup>6</sup> hace referencia a la ciencia por oposición a la religión, subrayando que el conocimiento brinda la oportunidad de poder explicar el mundo de una forma racional. Se entiende que es con este afán de entender la realidad para explicarla y poder avanzar desde donde nacen el conjunto de las ciencias, arrimadas a esta inquietud profunda que tenía el hombre de ordenar sus pensamientos para darles una utilidad fecunda. La definición de la naturaleza como uno de sus objetivos sienta las bases de la evolución,<sup>7</sup> y es a través de explicaciones sobre el hombre, la naturaleza y las interacciones existentes entre los hombres en función de sus necesidades, de donde nació la ciencia económica.

Se entiende, por lo tanto, que para poder describir lo relativo a las desigualdades en la riqueza existente entre los distintos continentes, países y sociedades, hay que acercarse a la ciencia de referencia, entender cuáles son sus fundamentos y si posible utilizarla para explicar lo ocurrido. En palabras de Samuelson (2010), uno de los temas que abarca la economía ha de ser el análisis de las razones que llevan a algunas personas o países a tener ingresos elevados mientras que otros son pobres. Esto deja entrever que el progreso en ciencias económicas o la explicación de la sociedad según las relaciones de riqueza entres sus componentes, no responde ni a un único patrón ni a pautas equivocadas, considerando con los historiadores que, según Naredo (2003), señalaban que la evolución de la misma se sujeta a los moldes de racionalidad descritos por aquella<sup>8</sup>.

Cada época ha explicado la economía en función de las prioridades de su tiempo. De la misma forma, el pensamiento económico no siempre ha sido el causante de las relaciones de intercambio y explotación propias a las sociedades humanas a lo largo de la historia, sino que, en algunos casos, da la sensación de haber llegado a posteriori para dar respaldo a unas actuaciones cuyo efectos no siempre han correspondido con lo esperado, contradiciendo así la argumentación de Samuelson en relación con *la falacia post hoc* y *la falacia de composición*<sup>9</sup>, si bien él solo entiende que la falta de atención a la lógica económica puede conducir a falsas conclusiones y errores, a veces, costosos.

---

<sup>6</sup> José Manuel Naredo. «La sacralización de la Ciencia», capítulo 1 de su obra *La Economía en Evolución. Historia y Perspectivas de las Categorías del Pensamiento Económico*. Dice así: «La ciencia inicial, asidero de los que se enfrentaban a la religión, se transformó en sustituto laico de ella [...] para ofrecer una concepción del mundo alternativa... Esa ciencia como un éxito de la razón frente a la religión».

<sup>7</sup> Naredo (2003), en el mismo apartado subraya: «En este ensalzamiento de la ciencia, este triunfo del espíritu científico contribuyó a generalizar la idea del progreso, creencia de que la humanidad se había movido, se estaba moviendo y se moverá siempre por la senda de un progreso indefinido».

<sup>8</sup> Se refiere aquí a la obra de T.S. Khun, *The structure of scientific revolutions* (Chicago, University of Chicago Press, 1962), cuando informa que «al no aportar la ciencia económica respuestas convincentes a toda una serie de problemas de la actualidad, no han faltado textos críticos que recordaran el hecho extraordinario, en comparación con las ciencias físicas».

<sup>9</sup> *Falacia post hoc* es cuando se supone que, debido a que un acontecimiento sucedió antes que otro, el primero fue la causa del otro. *La falacia de composición* es cuando se supone que lo que es cierto para una parte del sistema, lo es para la totalidad del mismo. En su obra *Economía, con aplicaciones a América Latina*, edición 19.<sup>a</sup>

A raíz de ello, se plantean dos enfoques de aceptación del entendimiento de la economía: ¿la ciencia económica existe como explicación de la evolución de los intercambios en las sociedades antiguas y en la sociedad globalizada actual; o bien se confunde con la justificación de una realidad económica que no siempre responde a los desafíos relativos a la cuestión del desarrollo económico?

Al hilo de este pensamiento se repasarán brevemente las corrientes históricas que introducen el pensamiento económico y, más adelante, la historia recién de la economía, poniendo el acento sobre el pensamiento dominante en la actualidad, y su correspondencia directa con la naturaleza de nuestro trabajo, así como en las nuevas relaciones entre los actores y el marco institucional que rediseña el papel de la economía y de los Estados en relación con la lucha contra la pobreza.

No se perderá de vista la hipótesis de partida, aprovechando de forma introductoria el conflicto entre el pensamiento positivo y el enfoque normativo o de economía política, sabiendo que, si bien ambos abrigan las distintas facetas de la ciencia económica, también consideran un escenario donde la reflexión, por un lado, y las nuevas instituciones por otro, podrán enriquecer continuamente el debate sobre la cuestión del desarrollo económico y, por supuesto, de la lucha contra la pobreza.

### **I.1.1. VISIONES HISTÓRICAS Y ANTECEDENTES DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO ACTUAL**

Una de las dificultades para hacer un retrato del pensamiento económico actual descansa en la necesidad de subrayar sus grandes avances en diferentes épocas. Para Naredo (2003), la economía ha ido evolucionando en relación con la sociedad y en algunos casos, desde que se establece un nuevo orden de ideas, con los intereses de las clases dominantes, asegurando, en todo momento, la perpetuidad de su estatuto social en detrimento de la gran mayoría de las poblaciones. Es así como el autor presenta las diferentes corrientes que han marcado el pensamiento económico, a través de las diversas interpretaciones y doctrinas que llevaron a la creación de la ciencia económica.

Se puede decir, de antemano, que estas escuelas de pensamiento han sido, de forma muy relevante, influenciadas por el contexto espacio temporal e ideológico en el que se han desarrollado. Para confirmarlo, Naredo (2003) inicia su análisis desde la génesis del pensamiento económico y subraya, a continuación, las visiones que corresponden al pensamiento organicista, mecanicista y el advenimiento del pensamiento utilitarista.

Lo más relevante de esta reflexión reside en la evidencia de un conflicto entre el pensamiento positivo y normativo, que permaneció vivo durante la historia del pensamiento económico y que lo es todavía hoy, además de relacionarse con los intereses de un grupo de población u otro. En otras palabras, el cuestionar el pasado de la economía de las naciones, en términos de equidad, asegura acercarse mejor a su presente. La idea de partida se propone, entonces, trazar una línea que recorre todo el análisis, dejando claro, en relación con la economía del desarrollo, la relevancia de los paradigmas positivo o normativo subyacentes a la doctrina de cada época, caminando, de esta manera, hacia una mejor aproximación a la misma.



### *Del organicismo al mecanicismo y hasta la economía utilitarista*

A título de información, y quizá también para ubicarse mejor en la valoración del pensamiento económico actual, puede ser válida la reflexión sobre las escuelas de pensamiento anteriores al nacimiento de la economía. De hecho, se le puede otorgar varios propósitos, entre los cuales, la certidumbre de que existían inquietudes, por lo menos científicas, por parte de las sociedades para entender, explicar y promover, en su caso, distintos modos de producción en torno a los recursos disponibles en la naturaleza. El profesor Naredo (2003) ya subraya dos aspectos relativos a este tema cuando considera primero la idea de la sexualidad<sup>10</sup> como fuerza motriz de los cambios operados en la naturaleza, aportación también introducida por los pensadores griegos, Platón y Aristóteles, cuando dan explicaciones sobre un mundo que se caracteriza por un movimiento espontáneo, donde todos los elementos se relacionan entre ellos, pero dentro del mundo y de forma espontánea. En segundo lugar, subraya los procesos de toma de conciencia del hombre en el Neolítico, cuando se da cuenta que puede cambiar el funcionamiento de la naturaleza a través de su intervención.

Lo importante es entender que estas dos visiones antagónicas establecen ya una fisura en el pensamiento en cuanto a las formas de producción que pudieran existir en una sociedad dada. Es válida, por otra parte, la consideración según la cual, en una época anterior al nacimiento de la ciencia económica ya existían divergencias en el pensamiento, en torno a lo que se consideraba ya como un proceso no solo de producción, sino también de acumulación de riqueza. De hecho, la visión organicista, mencionada con anterioridad y atribuida al pensamiento filosófico de Platón y Aristóteles, sostenía que se aseguraba la producción desde los propios elementos de la naturaleza fecundados entre ellos<sup>11</sup>. Esta idea se asume, por lo tanto, haciendo referencia al crecimiento con las aportaciones de Linneo en relación a la clasificación de los tres reinos de la naturaleza<sup>12</sup>.

Por oposición a ello y desde la misma época, se establece un enfoque mecanicista, según el cual, el punto de partida es la toma de conciencia del hombre que realiza que con su intervención puede cambiar la naturaleza o por lo menos su funcionamiento. Según Naredo (2003), las ideas mecanicistas desplazan a las organicistas siendo sus autores principales Descartes, Galileo, Kepler y Newton; estos consideran la capacidad del hombre de intervenir con su acción sobre la naturaleza y de esta forma en los procesos generadores de riqueza, acelerando así los procesos de crecimiento iniciados por la Madre Tierra. Esta última reflexión lleva a considerar el papel cada vez más protagonista del individuo en los procesos de producción y riqueza anteriores al nacimiento de la ciencia económica en Naredo (2003)<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> El primer concepto importante para entender esta idea es el de Tierra Madre. Según él, hay un paralelismo claro entre los componentes de la naturaleza y los órganos sexuales de la mujer. El mundo se considera como una gran entidad biológica.

<sup>11</sup> Los elementos vegetales, minerales, animales están vivos. Destaca que se relacionan entre ellos para engendrar producción.

<sup>12</sup> Citadas por Naredo en la misma obra, son las de Linneo (1707-1778) con la clasificación de los tres reinos de la Naturaleza: el de los minerales, donde hay crecimiento pro no-movimiento, ni sensibilidad; el de los vegetales, que puede crecer y son susceptibles de sensación; y el de los animales que se desplazan espontáneamente.

<sup>13</sup> En Naredo (2003), se destaca que existe una fisura en el antiguo orden de ideas cuando el hombre se aleja de la visión organicista, según la cual no puede alterar el ritmo de generación de riqueza para establecer una unidad de valor a las cosas que será el oro. La aparición del oro como moneda de cambio profundiza de alguna forma el reconocimiento de la importancia de la riqueza, y distorsiona todavía más

Independientemente de los enfoques organicistas y mecanicistas que han ido precediendo la consolidación de la verdadera disciplina de los mercados y que pueden representar, en la actualidad, unos enfoques fundamentales para entender las prioridades de la economía desde los pensadores clásicos, aparecen otros elementos de análisis de primer orden tal como el oro, que tendrá un papel fundamental en la estructura de la economía de la época. De hecho, cuando Naredo (2003) se refiere a Davanzatti, que menciona que *«la totalidad de las cosas producidas por la naturaleza vale todo el oro que se produce»*, subraya que los hombres desean todo el oro para adquirir todas las cosas.

Muchos ejemplos sobre acumulación demuestran que ya en esta época existían consideraciones que no se reconcilian con el mismo equilibrio, ya que se establecen como defensora de una visión más centrada en el hombre y en la mejora de sus condiciones sociales, en las sociedades del siglo XV y en adelante. Es, no obstante, y por oposición a ello, válida la extrema importancia que va adquiriendo el metal precioso para la cuantificación de la riqueza en las sociedades antiguas que preceden al advenimiento del capitalismo.

Lo relevante de las consideraciones anteriores es entender qué importancia tiene el hombre en los procesos económicos de la época. ¿Qué lugar ocupa la riqueza y la producción? ¿Cuáles son las consideraciones económicas que dominan, para poder entender en qué medida la realidad económica ha venido transformándose, desde épocas anteriores al nacimiento de la ciencia económica, hasta ahora?

Es evidente que, al intentar contestar a estas preguntas, se está comparando dos escenarios económicos distintos. El primero es el que precede a la sociedad capitalista actual (siendo esta misma el segundo escenario) y se establece en un modelo de sociedad donde la acumulación de riqueza, mediante la introducción del oro, le da un enfoque puramente excluyente ante otro tipo de preocupación. Se cita aquí otra vez a Davanzatti para quien, *«el oro se consideraba la marca de la riqueza. Su resplandor refleja que es presencia oculta y signatura visible de todas las riquezas del mundo, de aquí a que tiene un precio, mide todos los precios y por ello se le puede cambiar por cualquier cosa que tenga un precio»*. Se miden las implicaciones de esta visión entendiendo que descansa en los orígenes de la ciencia económica, ya que parte de un modelo organicista e interpretativo de una realidad económica a una visión mecanicista, donde el papel del hombre y de las autoridades es cada vez más importante, como modelador de los mercados y de la economía.

A raíz de ello, ya no es tan difícil entender el funcionamiento de la economía de esta época y el predominio de unas variables sobre otras. Se puede, en todo caso, compartir la idea de la acumulación de oro y, de la misma forma, de la riqueza y de la producción como una visión que hoy en día se tacharía de economicista, o bien, considerar ya desde aquel entonces equivocaciones en los planteamientos a través de Pedro Valencia,<sup>14</sup> que defiende una mayor aceptación de los enfoques antagónicos a la acumulación de riqueza.

---

consideraciones que hubiesen podido ser más equilibradas en cuanto coloca a la producción y la acumulación de riqueza en primera línea de la actividad

<sup>14</sup> De hecho, varios autores tales como Pedro Valencia y otros concluyen que mucho dinero no sustenta a los Estados, ni su riqueza, lo que lleva a replantear el debate sobre los factores de la opulencia de los Estados y las causas de la riqueza. Se reconsidera la abundancia de oro como riqueza, ya que esta misma empuja a España a la ruina.

Pero aun así, se insiste en que lo más válido reside en no atascarse en una discusión en torno a si una interpretación es mejor que la otra, sino buscar una oportunidad para que las reflexiones teóricas sobre los sistemas económicos de antaño puedan aportar elementos de entendimiento acerca de las explicaciones que da la ciencia económica, hoy en día, no solo a nivel teórico, sino también como realidad social para poder mitigar los desequilibrios económicos sobre las personas y su niveles de desarrollo.

De hecho, al abrir el debate, Naredo (2003) subraya que lo que se ve como una verdadera similitud con la realidad económica actual es el carácter impositivo del crecimiento de la riqueza. Se recuerda entonces a Davazantti (s. XVI), cuando afirma que la capacidad de la moneda de medir y facilitar descansa en su valor intrínseco como resultado del orden natural. Pero por oposición a ello, Naredo (2003) informa que el contexto económico de la época viene marcado por la afluencia de metales de América, el aumento y la baja del precio de la moneda, que lleva a otra consideración, según la cual el valor del metal no procede de su materia, sino del valor establecido por la autoridad pública. Por consiguiente, aquí interviene el hombre sobre la economía para regularla cuando le conviene. De hecho, se modifica el valor de la moneda para manejar el funcionamiento de la economía.<sup>15</sup>

En todo caso, la idea del carácter impositivo del crecimiento de la riqueza no solo es interesante en su comparación con la evolución de la economía, hoy en día, sino también de cara a la existencia de otras alternativas al modelo económico ya existente. De hecho, en palabras de Marshall Shalins, algunas sociedades primitivas estaban por encima del nivel de subsistencia. No se acumulaba producto por el poco interés. Según él, la escasez no es solo una propiedad intrínseca de los medios técnicos, sino que nace también de la relación entre medios y fines.<sup>16</sup>

En el s. XVII ya son las funciones de unidad de cuenta y los medios de pago atribuidos por la colectividad los que dan curso a la moneda y la aprecian. Se establece una relación rigurosa de representación y análisis, base de la teoría sobre la evolución de los precios, disfunción entre la riqueza de un país y abundancia de metales y expansión o limitación de la masa monetaria, como preocupación y análisis de la ciencia económica.

En este mismo siglo, se profundizan los cambios sobre la importancia de la acumulación de riqueza, en cuanto se van estableciendo como si fuese de forma natural, consideraciones que hasta hoy día tienen su importancia, no solo en la materia económica en sí<sup>17</sup>, sino también como respuesta ideológica a un cierto orden moral y

---

<sup>15</sup> Hay aquí un acercamiento a la visión escolástica, la que pertenecía a la escuela que enseñaba las doctrinas de Aristóteles concertadas con las respectivas doctrinas religiosas y que establecen que la moneda carece de valor. Subrayan que el dinero no procede de la Naturaleza, sino de la ley y depende del Estado.

<sup>16</sup> Se entiende aquí por la abundancia, la satisfacción con holgura de las necesidades, lo que no se da hoy debido a la inmensa necesidad que se genera en la sociedad opulenta. Buen ejemplo de ello reside en la cantidad de días festivos por año, que llegaba a 189 para los obreros medievales hasta el siglo XVI.

Se define, de hecho, la voluntad generalizada de incrementar los productos como una obsesión de la sociedad industrial actual. Esta visión se contrapone a la de A. Smith, según la cual la división del trabajo predica el aumento de la producción con la misma cantidad de trabajo, y silencia la idea de aumentar el descanso manteniendo invariable la cantidad de obra. Naredo evidencia el hecho de que las máquinas permitieron fabricar un sin número de objetos de funcionalidad dudosa.

<sup>17</sup> Desde Naredo (2003) en la misma obra son las funciones de unidad de cuenta y medio de pago atribuidas por la colectividad que dan curso a la moneda y la aprecian. Se establece una relación rigurosa de representación y análisis, base de la teoría sobre la evolución de los precios, disfunción entre la riqueza de un país y abundancia de metales, expansión o limitación de la masa monetaria, que son en definitiva preocupación y análisis de la ciencia económica.

político o, mejor dicho, a un cuestionamiento sobre el fundamento verdadero de la actividad económica y su finalidad.

En todo caso, tal como ya se ha mencionado, es imprescindible entender la sociedad de ayer para poder explicar en muchas de sus facetas la de hoy, y concebirla en lo que corresponde a lo económico. Si bien a partir del advenimiento del oro se habla de un proceso de acumulación de riqueza, independiente de la necesidad existente, ese último es también el reflejo de otros factores que se determinan tanto en base a las formas de riqueza,<sup>18</sup> como a su capacidad de emanciparse de las ataduras morales que pueden impedir este procesos.

Existe, por lo tanto, una justificación moral de la acumulación de riqueza que se introduce a través de nuevas consideraciones doctrinales, se podría decir con el utilitarismo, pero sobre todo con la posibilidad de establecer un modelo de desarrollo económico que permita también alcanzar las voluntades de las personas a través del medio monetario. Es, en definitiva, esta misma herramienta pecuniaria, que permite alcanzar los deseos como la finalidad para poder seguir haciendo realidad la imaginación<sup>19</sup>.

El poder entender la evolución del pensamiento, así como de la economía, hacia un modelo de acumulación que asegure la consecución de una satisfacción socioindividual como su principal defensa, es entender realmente lo significativo que llegan a ser las consideraciones utilitaristas<sup>20</sup> y su interpretación como justificación del mismo modelo de acumulación.

En esta misma línea, es importante saber que desde Schumpeter, Francis Hutchinson es el primer formulador del utilitarismo: «*Bien común, agregación de sensaciones individuales de placer y dolor gobernados por el principio del interés propio, satisfaciendo deseos de unificación entre ciencias sociales y ciencias físicas*».

El análisis de Naredo despierta la atención sobre el hecho de que el utilitarismo engaña en su razonamiento de que todo el mundo obra para maximizar su satisfacción. Es más bien que, en la sociedad industrial moderna, se intenta alcanzar esto a través de desviación de comportamientos y rasgos sadomasoquistas (relación de dominio-subordinación, persecución del éxito, trabajo y actividad alienantes<sup>21</sup>). En la práctica el utilitarismo sostiene que solo los bienes y servicios consumidos por un individuo influyen en su satisfacción. Naredo reconoce la condición necesaria de esta tesis para la felicidad, pero no es suficiente. Subraya haciendo referencia a Bertrand Russel que la creatividad, disfrute de placeres más simples y accesibles, otros que la riqueza y

---

<sup>18</sup> Las formas de riqueza se refieren en palabras de Naredo a la riqueza inmobiliaria que predominaba antes del advenimiento del oro y de la moneda, y al novedoso predominio de la riqueza mobiliaria que se puede expresar a través del dinero. Existe una posibilidad de acumulación sin límites de la riqueza facilitada por el dominio de las formas mobiliarias y abstractas.

<sup>19</sup> Según Naredo (2003), las invenciones y los descubrimientos propios del siglo XVI, que permiten avanzar hacia el progreso indefinido, la creación de máquinas e inventos de fantasía recogidas en la mente humana, la mitología, la alquimia... Las mismas máquinas ofrecían procesos de abundancia materiales mediante la exploración y conquista de la tierra. La acumulación de capital convirtió en virtudes vicios tales como la codicia y la avaricia. El éxito se expresa en términos pecuniarios.

<sup>20</sup> Se podría definir como que la felicidad es el verdadero objetivo. El logro del mayor bien para el mayor número. La perfección de las instituciones humanas considerada por la cantidad de bienes que una sociedad puede producir.

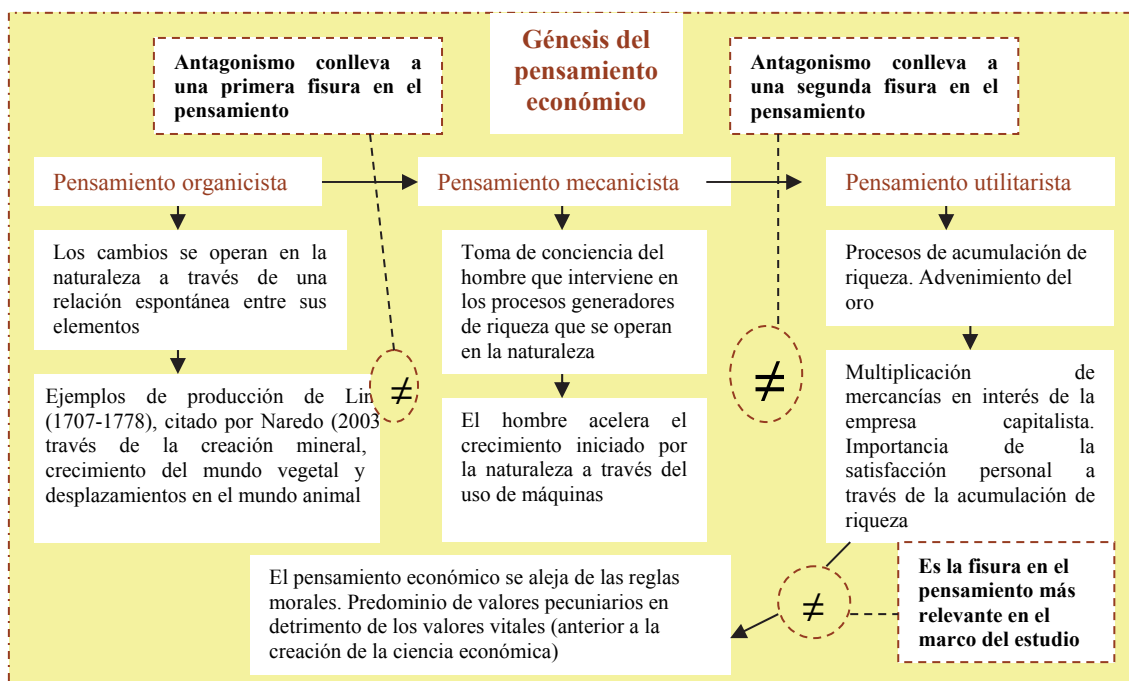
<sup>21</sup> Erich Fromm. *El miedo a la libertad*, 1970.

frivolidad, no se puede pasar por alto, es decir, que la salud y los sentimientos están fuera del mercado.

Por lo tanto, según él, el utilitarismo apoyó la instalación de la noción de bienestar y felicidad a través de la multiplicación de mercancías en interés de la empresa capitalista; facilitó el crecimiento que dio paso al nacimiento de la ciencia económica; y se centró en el predominio de los valores pecuniarios en detrimento de valores vitales, contradiciendo de hecho sus principios hedonistas.

En paralelo a estas consideraciones sobre utilitarismo y para seguir en la línea que corresponde para explicar el pensamiento económico anterior al nacimiento de capitalismo, así como su implicación y su influencia sobre el modelo de desarrollo económico de los países del centro, aparece la noción de necesidad propia al cambio ideológico e institucional para justificar el funcionamiento de la máquina económica. De hecho, se considera que la necesidad no está limitada, que es algo espontáneo, inherente al individuo y no inducido por el contexto social e ideológico en el que se desenvuelve. Se reconoce que en la sociedad industrial se crea la necesidad, distinguiendo entre necesidades básicas, primarias, secundarias, vitales y sociales. Es relevante entender el carácter de cada una de ellas para poder entender cómo inciden sobre la economía: si las dos últimas tienen carácter inducido, las otras son autónomas e inherentes al ser humano. Se considera también la existencia de necesidades de reciente creación (por ejemplo, uso del automóvil, agua embotellada) definidas como más apremiantes que las antiguas. En palabras de Jean de Baudrillard: «Hasta el mínimo de subsistencia pierde su precisión cuando se trata como necesidad».

Figura 1.1: Génesis del pensamiento económico



Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, es relevante para el análisis el tratamiento que el autor hace en su obra de la noción de lo económico y su emancipación de las reglas morales. Su importancia

implica que se plantea, una vez más, un debate de fondo en relación con el funcionamiento de la economía y la equidad como primacía, a través de la pregunta: *¿En qué medida la economía en su evolución defiende intereses morales y equitativos que permiten un crecimiento equilibrado de las rentas de los individuos y un estado de bienestar adecuado para todos?*

Encontramos una respuesta en Louis Dumont (1999). Para él la configuración de lo económico y la idea moderna del individuo aparecen juntas como reflejo de un mismo fenómeno. Se destacan dos conceptos, el del *homo economicus* y el del *homo aequalis*. Aquí las relaciones de subordinación entre los hombres son el derivado de sus relaciones con las cosas, conllevando a la libertad del individuo mediante la producción y apropiación de las riquezas. De hecho se crea un verdadero laberinto cuando uno habla del individuo en torno al concepto de libertad y en relación con la sociedad moderna en comparación con otros modelos sociales<sup>22</sup>.

Dumont (1983) subraya que el individualismo implica a la vez libertad e igualdad. Se distingue entonces una teoría igualitaria «liberal» que recomienda así una igualdad ideal, igualdad de derechos o de oportunidades, compatible con la libertad máxima de cada uno y una teoría socialista, que quiere realizar la igualdad en los hechos, por ejemplo acabando con la propiedad privada. Subraya que si se parte de la noción de una sociedad igualitaria y libre hablando de individualismo, esta misma se encuentra mermada porque desde una visión social no es suficiente la igualdad de principios, sino que es necesaria la igualdad real; por consiguiente se observa que todos los ciudadanos no gozan igualmente de la propiedad. El individuo está privado de este hecho (igualdad) con la propiedad privada, se restringe su libertad. Ahonda todavía más en estas aportaciones cuando añade, en base a consideraciones económicas, que el individualismo pretende, desde ahí, visualizar mejor la relación entre socialismo y liberalismo. Establece la comparación con la sociedad de casta, que es estable, a través de la jerarquía orientada a la satisfacción de la necesidad de todos, mientras que la sociedad liberal niega estos dos hechos a la vez, ya que es igualitaria y confía en las leyes mercantiles y en la identidad natural de los intereses para asegurar el orden y la satisfacción general. Combina un elemento de individualismo y otro de holismo, siendo una nueva forma híbrida. Entiende que, según las doctrinas socialistas, la igualdad se deriva de la justicia social. Todo ello le lleva a considerar solo la mayor importancia que adquiere el individualismo dejando de lado las formas de un igualitarismo extremo que responde a tendencias opuestas.

En cualquier caso y de manera más directa para seguir introduciendo esta dicotomía entre lo económico y lo moral, en consonancia con las aportaciones de Naredo (2003) y desde un punto de vista más histórico, lo económico se entiende como un objeto de estudio independiente que reclama una rama específica del saber. Estudia entonces las relaciones entre el hombre y las cosas, que justifica no solo las relaciones de subordinación entre los hombres, sino también la capacidad de los mismos de alcanzar la libertad a través de la producción y la riqueza. De hecho, cuando se cita a Dumont (1983) es porque sostiene que tradicionalmente la riqueza mobiliaria era más importante que los bienes muebles, en cuanto eran una simple relación con las cosas. Se produce una revolución donde la riqueza mobiliaria es plenamente autónoma, en cuanto se rompe el vínculo entre la riqueza mobiliaria y el poder sobre los hombres. Se puede hacer entonces una distinción entre lo político y lo económico, lo que no se hacía en las

---

<sup>22</sup> Dumont (1983) compara la sociedad moderna con la sociedad de casta en la India y con el modelo socialista en distintas obras: *Ensayo sobre el individualismo*, *Homo Aequalis*.

sociedades tradicionales. Es importante resaltar aquí la necesidad de la ciencia económica de alejarse de su tradicional subordinación a la religión y a la moral.

### *La separación entre economía y moral*

Para ahondar un poco más, en este sentido, donde se destaca claramente la evolución del hombre como parte intrínseca de la economía –ya que con el paso del tiempo su atención se centra principalmente en ella alejándole cada vez más de todo tipo de consideraciones morales, tanto las propias al papel de la naturaleza como las derivadas de creencias religiosas–, se sigue citando a Naredo (2003), según quien se recuerda que, antes del nacimiento de la ciencia económica, se vinculaba el sometimiento a interés y precios a consideraciones tales como la avaricia, la usura o la codicia, impidiendo la posibilidad de maximizar beneficios. Aparecen, entonces, nuevas teorías y una nueva ciencia llamada aritmética política por la cual se afirmaba que ninguna regla moral subyacía a las leyes existentes y que, influido por los progresos de la matemática y la física, se dio a los fenómenos económicos un análisis científico aplicando cálculos impersonales.

Se substituye, pues, el papel de la moral por el papel benéfico del mercado capitalista; es decir, el mercado regido por organizaciones para las cuales el enriquecimiento rápido justifica cualquier medio.

Se introduce, por tanto, la noción de sistema económico como un todo de relaciones lógicas con su propio funcionamiento y sus propios automatismos y una coherencia interna que apunta hacia el bienestar de los hombres. Aquí se puede citar a Adam Smith<sup>23</sup>, con el concepto de la «mano invisible», según el cual, la libre interacción de los individuos en el mercado capitalista produce los resultados más beneficiosos para el conjunto; o bien a Mandeville<sup>24</sup>, que expresa en su obra *La fábula de las abejas* la idea de que el vicio individual se transmuta en virtud colectiva, o los vicios privados hacen la prosperidad pública.

Naredo asegura que esta visión del sistema económico, establecida sobre principios mandevilianos, sigue hasta nuestros días y hace hincapié, una vez más, en el empeño de dar a la ciencia económica un estatus comparable en certidumbre y precisión a la física. A tal efecto, se trajo, desde el s. XIX, una serie de formalizaciones matemáticas que profundizaron todavía más la separación entre economía y moral, acentuando el carácter impersonal y abstracto de los enfoques.

Se pueden citar otros autores que han ahondado en este sentido, tales como León Walras<sup>25</sup>, el artífice más relevante de la economía pura, pero quizá, en la línea del análisis sean más relevantes las conclusiones de Naredo.

---

<sup>23</sup> Lo cita L. Dumont en *Homo Aequalis* (p. 87), cuando dice que, según él, los hombres al perseguir únicamente sus intereses personales están trabajando sin quererlo para el bien común, así entra en acción la famosa «mano invisible».

<sup>24</sup> Varias son las interpretaciones de L. Dumont, en el capítulo 5 de *Homo Aequalis*. Se cita a título de ejemplo que, según Mandeville, el mal es fundamental no solo para la prosperidad social, sino también para la existencia misma de la sociedad. «*El carácter social del hombre nace únicamente de estas dos cosas, la multiplicidad de sus deseos y la oposición continua con que topa en sus esfuerzos por satisfacerlos, es decir, el mal moral y el mal natural [...]*».

<sup>25</sup> Léon Walras (Évreux, Francia, 16 de diciembre de 1834 - Montreux, Suiza, 5 de enero de 1910), economista francés de la Escuela de Lausana. Fundador de la economía matemática, fue el primero en analizar y describir como un problema matemático el equilibrio general de la competencia perfecta, para

En definitiva, este autor entiende que la capacidad del capitalismo sirve para defender los intereses de una clase que solo se preocupó de detener el poder económico sin escrúpulos a la hora de enriquecerse y escondiéndose detrás de consideraciones científicas. Recuerda que la doctrina del *laissez-faire* fue de los que detentaban el poder económico con la intención de acrecentarlo, haciendo del Estado un instrumento entre sus manos, instaurando el monopolio y no la libre competencia. Defiende que esta utopía liberal no ha hecho nada más que engañar sobre la posibilidad de conseguir virtudes sociales de igualdad, fraternidad y libertad. Por lo tanto, establece así un vínculo directo entre el modo de producir y de crecer con la dificultad de alcanzar niveles de bienestar social perdurables para una cantidad elevada de población mundial.

Aquí se reafirma también el funcionamiento del sistema económico con una visión mecanicista, haciendo primero hincapié en el paso que se dio desde la religión a lo político y desde lo político a lo económico.

La referencia a Hobbes en su obra *Leviatán* es acertada, porque retrata la idea del sistema político en forma de autómatas, adoptando una forma mecanicista. El mismo Hobbes<sup>26</sup>, que identificaba a los seres vivos como autómatas, definía el sistema político como un animal artificial con sus reglas infalibles, destacando que la capacidad de hacer y mantener repúblicas consistía en varias reglas al igual que la aritmética y la geometría. A su modo de ver, el sistema económico nace como un microcosmo dentro del cosmos político, en el sentido de que es favorable a la aplicación de la aritmética, satisfaciendo los afanes de cuantificación ya indicados. De ahí que, a finales del XVIII, los fisiócratas (*partidarios de un sistema económico que atribuía a la naturaleza el origen de la riqueza*) definan lo económico como un sistema firmemente estructurado. Quesnay<sup>27</sup> lo define como un todo coherente y ordenado sujeto a leyes específicas descifrables con la ayuda de la lógica y formulaciones que responden a consideraciones mecanicistas donde la producción y el consumo giran incesantemente.

Lo curioso es que, si bien esta visión puede parecer acertada, en cuanto establece las consideraciones estructurales, así como modeladoras de una ciencia que se quiere objetiva, Naredo (2003), por su parte, la rechaza, en cuanto considera que los que mueven este monstruo son los hombres, policías, jueces y gobernantes; y que si en algún momento se negaban a mandar, pues se desmontaría el sistema. Insiste en que, el carácter mecanicista que se ha prestado, ha servido más bien para encubrir una vez más unos objetivos y resultados antieconómicos de la gestión de recursos como resultado de las relaciones sociales dominantes del sistema capitalista. De hecho, a continuación hace hincapié en las afinidades que existen entre la idea del sistema económico y de las organizaciones sociales en las que se apoya, determinando su funcionamiento como puramente mecanicista al ser centralizado, jerarquizado y coercitivo. Cita a Mumford,<sup>28</sup> que habla del trabajo mecánicamente organizado y de sus impresionantes logros constructivos y destructivos. Se destaca, en este sentido, la aportación de este corte

---

explicar cómo los precios se pueden determinar por las interacciones entre los mercados para diversas mercancías.

<sup>26</sup> Véase «*Leviatán* de Hobbes», en *Essais sur l'individualisme*, de Louis Dumont. Editions du Seuil (p. 90).

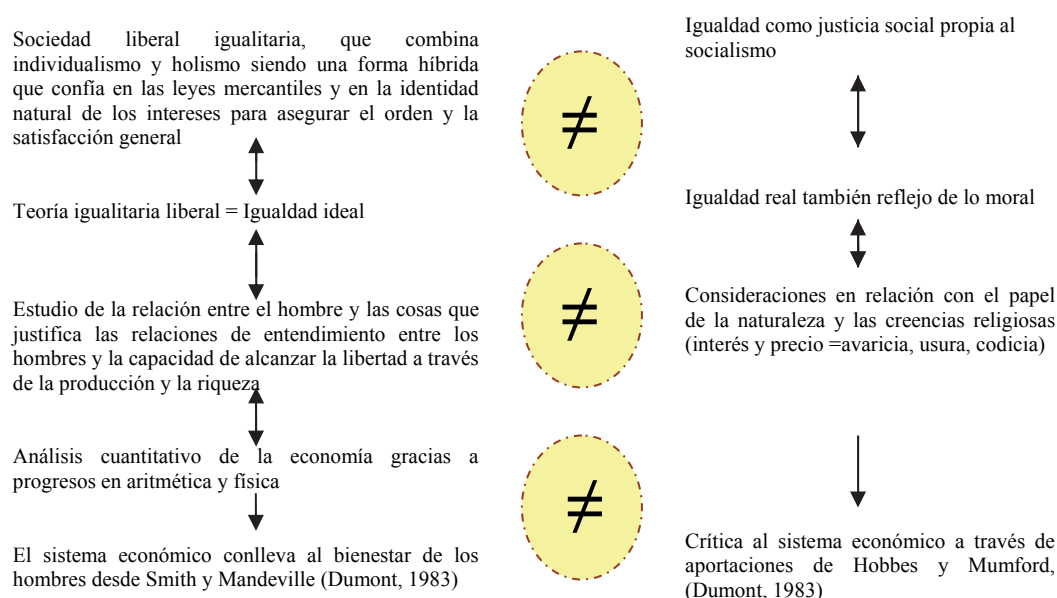
<sup>27</sup> Véase «Quesnay, o la economía como un todo», en *Homo Aequalis* de Louis Dumont. Ed. Gallimard, 1977.

<sup>28</sup> En su obra *Essais sur l'individualismos*, Louis Dumont. Editions du Seuil. Mumford (1895-1990), sociólogo, historiador, filósofo de la tecnociencia, filólogo y urbanista estadounidense. Se ocupó, sobre todo, de la técnica, la ciudad y el territorio con una visión histórica y regionalista.



mecanicista en el mito de la máquina de Mumford,<sup>29</sup> que facilita la configuración de las nascentes ciencias sociales, construyendo sobre las mismas bases sistemas políticos y económicos al margen de toda regla moral, supuestamente el mejor medio para acceder al bien común. Por último, destaca la influencia de estos empeños mecanicistas en los hombres que se dejan dominar por la pasividad e indolencia, que responden como autómatas, que hacen máquinas que funcionan como hombres y hombres que funcionan como máquinas. Subraya, además, las consecuencias de este empeño en la sociedad actual a través de la degradación del material y de las energías, lo que se refleja más adelante en crisis medio ambiental, energética y de materia prima, en relación con la idea que defendía que el sistema económico (construido sobre bases mecanicistas) podía reproducirse y ampliarse indefinidamente sin tener en cuenta las limitaciones del ámbito en el que se desarrollaba.

**Figura 1.2:** Separación entre lo económico y lo moral



Fuente: elaboración propia

Es importante no perder de vista las consideraciones de partida cuando se realiza este recorrido sobre el pensamiento económico a través de las distintas interpretaciones sobre el papel de los dispares elementos de la naturaleza para configurar lo que, a día de hoy, se puede considerar como lo económico, y para entender el lugar que ocupa en este análisis. Es interesante, de hecho, poder definir este mismo contexto para ubicar el concepto del desarrollo, las consideraciones y las valoraciones en relación a la

<sup>29</sup> Citado por José Ardillo en un artículo publicado en [www.revista-artefacto.com.ar](http://www.revista-artefacto.com.ar) sobre *El mito de la Máquina de Mumford*, donde la élite científica es denunciada, en primer lugar, por haber reducido el ser humano y la realidad a objetos puramente cuantificables. En segundo lugar, por haber convertido su actividad en un campo de estudio especializado y cerrado a toda inquietud humana que no tenga una inmediata aplicación técnica. La ciencia ha reducido el mundo a fragmentos incomunicados, y después los mismos científicos se han encerrado en una actividad fragmentaria, separada del mundo. Han perdido toda responsabilidad sobre su trabajo y así no es raro que hayan contribuido a diseñar el sistema tecnológico que ahoga el planeta y la humanidad.

necesidad de alcanzarlo como un desafío, que ha de levantar una época o que ha podido ser levantado, en uno o varios momentos, a lo largo de la evolución de la economía, no solo como ciencia, sino como sistema de conducta y comportamiento dirigido hacia un objetivo de carácter social y no solo de crecimiento y acumulación de riqueza. No obstante, si bien las consideraciones desde la economía antropológica que introduce Naredo (2003) son de una importancia inestimable en la definición de una realidad en cambio permanente, existen otras varias aportaciones acerca del desarrollo económico y de estudios relativos al tema, que no hay que dejar de lado para establecer referencias adecuadas o fundaciones sólidas, alrededor del argumento de partida.

### ***Otras interpretaciones: principales corrientes del pensamiento económico, clásico y contemporáneo***

Este trabajo no solo trata de plasmar la evolución del pensamiento económico a lo largo del tiempo y de los distintos contextos socioculturales que han definido las sociedades, en su evolución, ateniéndose a un orden cronológico de sus avances o cambios y marcando las etapas de forma progresiva como resultado de las prácticas económicas dominantes en cada una de ellas. Quiere considerar más bien, a la luz de los cambios y avances que existen en la sociedad, principalmente occidental, cómo la economía se convierte en una ciencia cuyos propósitos no son los mismos para los distintos grupos de poblaciones, ya que se determinan en base a un interés específico que, en algunos casos, predomina sobre el interés general. En este sentido, entiende que la economía, que ha de ser por naturaleza la ciencia de predilección para asumir la buena gestión de los recursos para su mejor asignación y distribución entre las poblaciones y para fomentar el crecimiento y el equilibrio de los mercados, se convierte en una trampa que no alcanza sus objetivos teóricos, o en palabras de Dumont (1999), «lo económico solo consigue escapar de las trabas de la moralidad general asumiendo en sí mismo un carácter normativo propio»<sup>30</sup>.

En todo caso, el debate, en relación con el buen fundamento en la evolución de la economía, se sitúa siempre entre su carácter ético e individualista como ciencia; en otras palabras, entre lo ético-moral y lo puramente económico. Se entiende, pues, que la pregunta que delimita la aceptación de un enfoque u otro ha de ser la siguiente: ¿De qué manera, a la preocupación por la ciencia económica de asegurar la distribución de los recursos de forma equitativa al conjunto de la población, se anteponen los objetivos de crecimiento y acumulación de riqueza al servicio del sistema económico?

En la obra *Elementos básicos de economía* (Llopis *et al.*, 2001) se refleja muy bien esta inquietud refiriéndose a la división entre la economía positiva –relativa al funcionamiento de la economía real– y la economía normativa, como la que se propone mejorar sus resultados. De hecho, los mismos enunciados económicos que se deben de cumplir en el ámbito de la ciencia descansan más en una visión de la economía positiva que en la normativa. La obra en sí define estos enunciados como los siguientes:

- Existencia de pruebas suficientes a favor de unos argumentos
- No existe obligatoriamente correlación entre los hechos
- Los hechos suceden porque las personas actúan y eligen
- Lo económicamente bueno para un grupo no tiene por qué serlo para la economía en su conjunto

---

<sup>30</sup> «La fábula de las abejas de Mandeville: lo económico y la moralidad», en *Homo Aequalis*, de Dumont.

Con esta argumentación se coloca a la persona como agente económico, todo poderoso, dejando la evolución de la misma en mano del mercado. El considerar que los hechos suceden porque las personas actúan y eligen, es cierto, pero es necesario saber si las decisiones de las personas son totalmente vinculantes a la evolución de la situación económica de las distintas regiones y localidades donde viven, y cómo tienen la capacidad suficiente de elección para provocar el cambio. Esta consideración sobre su capacidad de elección asume que los hechos se deciden en función de ello. De ser esto cierto, será preciso reconocer el papel de las instituciones y de la empresa capitalista en esta elección.

El hecho de que no exista obligatoriamente correlación entre los hechos también se ha de especificar, porque gran parte de la explicación relativa a las desiguales situaciones económicas reales descansa justamente en ello. Lo que también se da en algunos casos es que no se conoce o no se entiende algún efecto económico, sobre todo porque no se dispone siempre del conjunto de las variables explicativas o, más sencillamente, de toda la información para explicar el hecho en sí. Es más, la relación se puede establecer como motor de una desigualdad inherente donde lo económicamente bueno para un grupo sienta sus bases en lo insatisfactorio para otro. Como ejemplo de ello, la UNCTAD (2008) subraya los efectos negativos de la posición de algunas empresas en el mercado y la necesidad de corregirlos para alcanzar situaciones de mayor igualdad.<sup>31</sup>

En todo caso, es en esta pugna entre la economía positiva y normativa, en relación con el pensamiento económico, donde nacen los economistas clásicos en los siglos. XVIII y XIX. Esta misma visión clásica se considera como una guía útil para políticos y objetivos sociales deseables.

Adam Smith, su precursor, recoge en su teoría del equilibrio competitivo los componentes relativos al mercado, y en su teoría del excedente los que se relacionan con la teoría de la explotación apegada a las clases, lo que se podría reflejar, a día de hoy, en la vertiente liberal y la vertiente radical de la economía. Según la visión clásica, la realidad económica es inseparable del estudio de la realidad social de la que forma parte. Existe, en definitiva, un dualismo individuo-colectividad y positivo- normativo.

En la segunda mitad del siglo XIX aparece Karl Marx, que centra su análisis en dos clases, los capitalistas y los trabajadores, subrayando que el proceso de desarrollo histórico está lleno de contradicciones. Existe una diferencia entre la situación de los dueños de los medios de producción, los propietarios y los trabajadores que venden su fuerza de trabajo. Pone un acento sobre el carácter mercantil de la economía de mercado y la incapacidad de autorregulación del mercado.

La intervención de los economistas neoclásicos, a finales del siglo XIX, elimina las consideraciones sociales, y convierte el estudio de la economía en el análisis de la

---

<sup>31</sup> El informe del secretario general de la UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) de 2008, sobre posición dominante informa: *En los países en desarrollo, el abuso de la posición dominante, junto con los cárteles, pueden ser muy perjudiciales para el consumidor y para las empresas. Los bienes y servicios de primera necesidad están sujetos a prácticas anticompetitivas que bloquean el acceso a los mercados y/o hacen subir los precios. Esto reduce el dinamismo del mercado y la movilidad económica de las personas y las empresas. La intervención contra el abuso de la posición dominante puede contribuir a alcanzar objetivos de desarrollo, pues con ello se facilita el acceso a los productos y se promueve un funcionamiento más eficiente de las empresas, entre ellas las pequeñas y medianas empresas (PYMES). La intervención también puede contribuir al logro de objetivos concretos, como reducir la pobreza, mejorar el acceso a los servicios de salud e impulsar la economía. Cada país tiene su propia realidad política económica en cuanto a nivel de desarrollo y estructura de mercado, y ello puede requerir enfoques diferentes.*

asignación de los recursos. Se centra en la objetividad, en cuanto se aleja del desarrollo económico, convirtiendo la realidad económica en un lenguaje matemático. Los neoclásicos son defensores de la economía positiva, en cuanto les interesa el consumo en lugar de la acumulación de capital y la importancia de la satisfacción de las necesidades humanas en lugar del beneficio. Es la soberanía del consumidor. La asignación de los recursos depende de la utilidad del consumidor y define las condiciones de producción y de distribución. Los resultados del mercado son justos y eficientes. La maximización de los beneficios y de la utilidad son las únicas soluciones a los problemas de asignación, producción y distribución. Según ellos, en situación de libre competencia desaparecen las desigualdades entre las personas. El ser humano se convierte en un agente racional y existe una deshumanización de la ciencia económica. Hoy en día, la economía neoclásica coincide con la economía convencional, para la cual no importa el tema social, ya que el individuo se abstrae de la realidad social. Entre otras, se acogen a la ley de Say<sup>32</sup>, según la cual hay inexistencia de la incertidumbre y ajuste automático o flexibilidad de precios de bienes y factores productivos a la diferencia entre la oferta y la demanda. El Estado se limita a ser el marco jurídico básico para el desarrollo de la iniciativa privada.

Los neoclásicos se enmarcan de forma estricta en lo que es la economía positiva, no reconocen la realidad social, como parte integrante de los procesos de desarrollo económico, en cuanto no consideran, ni siquiera, la existencia de procesos de desarrollo. Sus variables de análisis son estrictamente objetivas, y reconocen el equilibrio de los mercados desde una visión totalmente economicista. Le quieren dar a la economía su valor de ciencia objetiva y para ello simplifican la realidad a valores objetivos que pueden ser interpretados matemáticamente.

No obstante, la crisis de los años 20 del siglo pasado demuestra la inoperancia de esta visión, reafirmando de la misma forma y de manera brutal el impacto del desajuste económico sobre las masas de población. Rechaza la visión neoclásica e introduce otras consideraciones propias a un enfoque más equilibrado.

Con J.M. Keynes se introduce unas reconsideraciones de los aspectos normativos de la economía debido a un intento continuo de salir de la crisis. Se introducen nuevos argumentos para explicar la realidad económica. Hay una inversión de la ley de Say, ahora no es la oferta la que determina la demanda, sino que la oferta se ajusta a la demanda generada por las decisiones de gasto de las familias, las empresas y el sector público. Este último, según la visión neoclásica, solo centraba su papel en establecer un marco jurídico adecuado para el desarrollo de la actividad económica. Aquí el sector público cobra un papel activo de primer orden gracias a que incentiva el gasto y sirve para el relanzamiento de la economía. La revolución keynesiana introduce también la noción de confianza versus expectativas empresarial. Existen, además, nuevos actores económicos que impiden que el mercado por sí mismo vuelva al equilibrio tales como los sindicatos y las grandes empresas, que introducen rigidez. Se introduce la lógica macroeconómica, la extensión del gasto público para estimular la demanda y el cambio en las expectativas, es decir, la confianza.

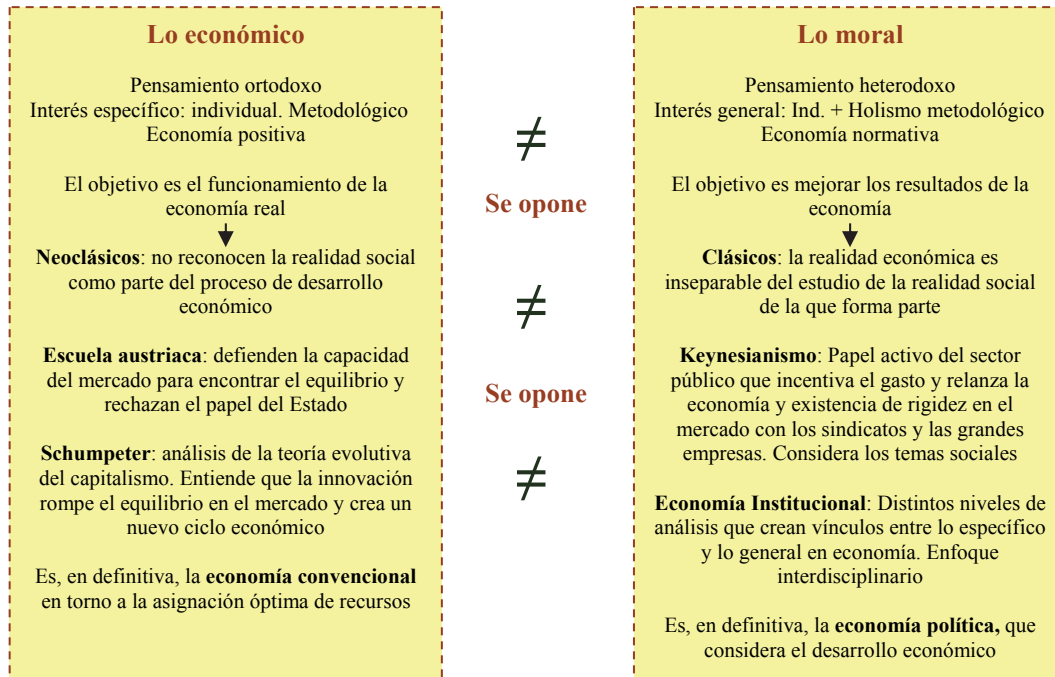
Las aportaciones del pensamiento keynesiano han sido pertinentes en la evolución del pensamiento económico, pues se alejan del pensamiento singular neoclásico y replantean la importancia de los temas sociales como pertenecientes a la teoría

---

<sup>32</sup> La ley de Say se conoce como la «ley de los mercados». En este caso, se propone que la oferta agregada, o producción total de bienes de una economía, lleva a cuestras una demanda agregada suficiente para adquirir todos esos bienes producidos.

económica, así como porque han buscado soluciones tangibles a los problemas de su época. Su contribución ha permitido salir de la gran crisis, y se reúne, en una cierta medida, con la economía clásica, ya que el papel del Estado ayuda a relanzar la producción y promueve el ajuste de una economía en desequilibrio.

**Figura 1.3:** Clasificación de algunas corrientes del pensamiento económico



Fuente: elaboración propia.

Aun así, desde otros enfoques como el de la Escuela Austriaca<sup>33</sup>, esta visión no es del todo válida. Los autores de la Escuela Austriaca rechazan el papel del Estado y reconocen desde un punto de vista positivista la capacidad del mercado para encontrar el equilibrio. Su teoría de los precios promueve otra gran revolución, en cuanto son ellos los que definen los costes de producción y no a la inversa. En este sentido, la utilidad marginal juega un rol importante en la definición del valor de cambio de los bienes, aunque no es del todo decisivo. De la misma forma, para ellos es el empresario el que lleva la economía al equilibrio, por su búsqueda continua de las imperfecciones del mercado y su afán de ganancia, así como su deseo de evitar las pérdidas, actuando en los ámbitos donde existe desequilibrio.

Una vez más la visión de los austriacos se enmarca en la corriente positiva de la economía al tratar de explicar la realidad económica desde una visión ortodoxa. Con ellos también cobran importancia los temas sociales; si bien es difícil encontrar una solución a estos, dan otra que la que propone el mercado por su propio ajuste.

Otras grandes aportaciones que se siguen enmarcando en el enfoque positivista, que se pueden mencionar a título de información, son tanto las consideraciones

<sup>33</sup> La Escuela Austriaca de Economía, también denominada Escuela de Viena, es una escuela de pensamiento económico que se opone a la utilización de los métodos de las ciencias naturales para el estudio de las acciones humanas, y prefiere utilizar el individualismo metodológico y métodos lógicos deductivos basados en la introspección.

schumpeterianas –para la cual la innovación rompe el equilibrio existente en el mercado y genera un ciclo económico–, como las monetaristas –donde Friedman analiza el papel del dinero en la sociedad capitalista desarrollada, y rechaza la intervención del Estado en el funcionamiento del sistema económico si no es para proveer a la economía la cantidad necesaria de dinero–. Por un lado, Schumpeter centra su análisis en la incertidumbre y la teoría evolutiva del desarrollo capitalista, ya que a su parecer nunca existe equilibrio en el sistema capitalista. El hombre desafía la incertidumbre con su espíritu innovador lo que le da ventaja sobre los competidores. Para él, el desarrollo económico es un proceso de destrucción creadora donde sobreviven los más aptos. M. Friedman, en cambio, destaca la importancia de las variaciones en la cantidad de dinero y sus efectos en los precios. Según él, lo importante es la riqueza de un país que atrae a los inversores.

En resumen, hay que entender el pluralismo de la economía a través de sus distintos enfoques, tanto los que pertenecen a la economía convencional (modelo neoclásico, Escuela Austriaca, Escuela de Chicago, teoría moderna de la rigidez salarial, etc.) como los de la economía política (economía política clásica, los clásicos, institucionalismo y nueva economía institucional, etc.).

Por un lado, existe una dimensión económica del hombre que se abstrae de otra realidad y, por otro, no se puede considerar la realidad económica separada de otras realidades como son la social, política, cultural, biológica y antropológica. Si el primer enfoque aporta un tratamiento disciplinar con la neutralidad como muestra de objetividad y el lenguaje matemático, en cuanto explicar es predecir; el segundo, conlleva a un acercamiento interdisciplinar donde cobran importancia los juicios de valores, el lenguaje plural y el análisis histórico, y donde la explicación permite comprender y actuar en relación a los supuestos epistemológicos. Además de ello, el supuesto metodológico de la economía convencional introduce una racionalidad sustantiva, mientras que en la economía política se da paso a una racionalidad procedimental y situacional donde cobra importancia, en la toma de decisión, el contexto institucional. En este mismo ámbito es importante recordar que, según lo convencional, el intercambio puede ser tanto mercantil como no, el tiempo lógico y se considera el individualismo metodológico<sup>34</sup>. Al contrario en lo político, el intercambio no es mercantil, la noción de tiempo es histórica y se considera como herramienta tanto el individualismo metodológico como el colectivismo metodológico.<sup>35</sup>

Como fruto de lo mencionado, la economía convencional tiene como foco de análisis la asignación óptima de recursos, mientras que la economía política se encarga del desarrollo económico como repuesta al proceso de acumulación. Además de ello, la teoría estándar defendida por las corrientes más radicales de la economía convencional analizan también el intercambio mercantil y la racionalidad optimizada, mientras que las

---

<sup>34</sup> En el artículo, «Methodological individualism, spontaneous order and the research program of the Workshop» en *Political Theory and Policy Analysis* de Peter J. Boettke, Christopher J. Coyne, sacamos que el individualismo metodológico es la esencia del método de la ciencia económica y aspira a colonizar las demás ciencias sociales. El IM postula que son las conductas individuales las que conforman los hechos sociales y no al revés, tal como postulan los holismos metodológicos, que dominan buena parte de las demás ciencias sociales y humanas. Hace especial hincapié en dos tipos tradicionales de individualismo metodológico. Uno de ellos es el que parte de la idea de *homo economicus*, o también llamado «teoría de la elección racional» de los economistas neoclásicos, que en esencia postula que el ser humano es un optimizador de recursos perfectamente egoísta.

<sup>35</sup> Según Geoffrey M. Hodgson, en su ensayo *Teoría económica institucional y evolutiva contemporánea*, el colectivismo puede definirse bajo la noción de que todas las intenciones o comportamientos individuales deben ser explicados en términos del fenómeno social, estructural, cultural o institucional.

otras se acercan al intercambio no mercantil y la organización. Además de ello, otros focos de análisis descansan en la coordinación y la autoregulación como propuesta de la economía política moderada y la producción, distribución y autoorganización para la economía política radical.

La referencia anterior al contexto institucional merece una mención especial en cuanto se establece como el marco principal desde el cual se regula la política de lucha contra la pobreza, sea a través de organizaciones supranacionales, o bien, tal como se define desde la nueva economía institucional, mediante reglas, normas y leyes que rigen el conjunto de actuación en este ámbito. Aun así, el seguir el hilo cronológico de este primer capítulo conlleva considerar el institucionalismo clásico antes que la nueva economía institucional como punto de partida. Retomaremos esta última en el capítulo dos. En el presente interesa entender los fundamentos de la economía institucional y su aportación dentro del campo de la economía, ya que parece enfrascarse también en esta contienda continua entre los argumentos de la economía positiva y la economía política, y entre las consideraciones propias al individualismo metodológico y el colectivismo o holismo metodológico, en relación con los objetivos de lucha contra la pobreza.

En todo caso, el primer combate que ha de librar el enfoque de la economía institucional clásica es el de ser víctima de la omisión de su existencia por parte de la nueva economía institucional. En palabras de Hodgson (2001), esta situación procede de su imposibilidad de aportar respuesta viable a la crisis de 1930 y a consideraciones erróneas sobre su carácter antiteórico y descriptivo. No obstante, los trabajos de Thorstein Verblen, acordes a una teoría económica e institucional de la evolución en líneas darwinianas a través de consideraciones biológicas; la influencia de Commons sobre la economía conductista de Herbert Simon; el nuevo institucionalismo de Williamson o el desarrollo de una teoría de precios en mercados de competencia imperfecta, son una vez más, según Hodgson, varias muestra efectivas de su aportación a la ciencia económica.

En cualquier caso, interpela la economía institucional antigua por sus enfoques teóricos, en cuanto su flexibilidad y su carácter multidisciplinario pueden ayudar a enfocar, desde otra óptica, el concepto tan complejo y los procesos tan difíciles del desarrollo humano. En su ensayo, *Enfoque de la economía institucional* (2001), Hodgson subraya que el institucionalismo se centra en instituciones, hábitos y reglas, desde un enfoque histórico y con una cierta afinidad entre institucionalismo y biología. El enfoque institucional pasa de ideas generales, respecto al agente humano, las instituciones y la naturaleza evolutiva de los procesos económicos, hacia ideas y teorías específicas, relacionadas con instituciones económicas específicas o tipos de economía. En consecuencia, existen múltiples niveles y tipos de análisis. No obstante, los diferentes niveles deben vincularse de manera conjunta. Un punto crucial aquí es que los conceptos del hábito y de la institución ayudan a proveer el vínculo entre lo específico y lo general.

Es este carácter tan intrínseco a la persona y la introducción de elementos institucionales, en su análisis, que destaca la relevancia de la materia en cuanto a la visión de partida. A diferencia de los enfoques de la economía clásica –basada en consideraciones racionales donde se establecen teorías sobre precios, bienestar económico y otros–, la teoría institucional –basada en el hábito de la agencia humana– requiere más elementos para pasar a ser operacional, para llegar a lo concreto. Hodgson (2001) llega a demostrar cómo grupos de hábitos comunes están enfrascados y reforzados por instituciones sociales específicas, construyendo sobre lo psicológico, sociológico y antropológico y trabajando desde lo específico dentro de lo específico.

La reflexión que presupone esta afirmación –en relación con la búsqueda de un modelo de desarrollo económico que se dirige hacia un mayor desarrollo humano y se puede establecer como un modelo adecuado de lucha contra la pobreza– siembra varias dudas sobre el modelo económico vigente en la actualidad, más bien de corte neoclásico. Se ha considerado con anterioridad que este último expresa la voluntad de reducir la realidad a un modelo estándar para que sea mucho más fácil tratar con él, desde una visión racional que se opone al análisis de una situación concreta, y a la búsqueda de soluciones desde la interdisciplinariedad del pensamiento brindada por varias ciencias. Ocurre, entonces, que la economía se ha establecido como una ciencia egoísta y presumida, acercándose a las consideraciones derivadas del individualismo metodológico mencionada por Dumont (1999), así como reflejada por la figura del *homo economicus*, no solo como protagonista de una realidad dada, sino también como modelo representativo de un modelo de pensamiento donde solo cabe su figura. En este sentido las consideraciones mandevillianas del egoísmo individual que se convierte en una virtud colectiva tienen totalmente cabida en el modelo de sociedad neoliberal y capitalista del siglo XVIII y posterior<sup>36</sup>.

Son entonces válidas para este análisis las consideraciones institucionales que Hodgson (2001), una vez más, define a través de una economía evolucionista, que sintetiza la continuidad, el cambio, la inercia y la novedad, introduciendo la adaptación en los hábitos y las rutinas en base a expectativas de mejora. Si por un lado se alejan de la corriente principal<sup>37</sup>, desde un análisis más específico, en Hodgson (2001) se aproximan al análisis de los sistemas macroeconómicos examinando patrones y regularidades del comportamiento humano, buscando imitación, inercia encerrada y una casualidad acumulativa. Se entiende que regularidades o estabilidad a nivel sistémico surgirán independientemente de variaciones al nivel microeconómico.

La economía institucional observa, entonces, las regularidades al nivel sistémico, reforzada por medio de efectos positivos de retroalimentación (*feedback*) que actúan en parte sobre elementos micro. En la visión institucional, el orden y la estabilidad se refuerzan junto con la variedad y la diversidad a nivel microeconómico. Eso viene a decir que el orden socioeconómico surge sobre la variedad a nivel micro, al contrario de la visión ortodoxa, que hace referencia a la uniformidad de los agentes individuales. La supervivencia de la institución, en el largo plazo, y su carácter previo al del individuo, hace que los autores de este enfoque se concentren en características de instituciones específicas, en lugar de un modelo general del agente individual. Aun así, los individuos no pueden explicarse adecuadamente en términos de estructuras y viceversa.

En este apartado se hace la relación entre lo económico y lo moral aportando la visión de Dumont (1999) para establecer hacia qué tipo de economía se dirige la sociedad capitalista del s. XVIII y posterior. Su desarrollo viene en parte originándose no solo en la acumulación de crecimiento y de riqueza, sino también en consideraciones morales sobre el individualismo, así como se enmarca en la nueva sociedad moderna capitalista.

---

<sup>36</sup> Ver *Homo Aequalis* de Louis Dumont, «La fábula de las abejas de Mandeville», edición Taurus, 1999.

<sup>37</sup> En su ensayo, *El enfoque de la economía institucional*, en la revista de economía institucional, subraya los puntos que hacen diferir la economía institucional de la corriente principal, y que se pueden resumir según Hodgson de la siguiente manera: su gran énfasis sobre factores institucionales y culturales, a diferencia del *mainstream* (corriente principal); su análisis interdisciplinario; el rechazo del agente racional maximizador de utilidad a cambio del agente individual, en el que predomina el hábito y la novedad; las técnicas matemáticas y estadísticas son siervos y no la esencia de la teoría económica; no se empieza el análisis con la construcción de modelos matemáticos, sino más bien con hechos estilizados y conjeturas teóricas; y, por último, se hace uso extensivo de materiales histórico-comparativos.



Se aleja desde ahí en el principio, y quizá más de forma intuitiva, del concepto de una sociedad igualitaria, tal como lo define Dumont (1999) al referirse a la jerarquización de la sociedad india de la casta o también de la sociedad socialista.

En definitiva, esto señala el papel de las instituciones en relación con los diferentes modelos de desarrollo que se han ido dando desde el s. XVIII hasta hoy día. Hace especial hincapié en el modelo de institución a través del Estado y de la Iglesia, como marca el paso de la definición de tendencias sociales y morales propias, en relación con la idea de la libertad y de la igualdad. De la misma forma, este concepto erróneo de la igualdad afinado por Dumont (1989) a través de sus consideraciones sobre individualismo, que caracterizan la sociedad moderna, se opone al concepto de libertad actual desarrollado por Sen (1999), que es una opción para un camino más seguro hacia el desarrollo. Es importante subrayar que estamos hablando de desarrollo, no de libertad, siendo el primero el objetivo de nuestro estudio. En otras palabras, se puede entender la libertad desde consideraciones propias a la economía positiva, lo que se puede traducir a través de la economía mercantil, que rige la evolución de las personas y define los derechos de propiedad; o bien, desde una visión alternativa, procedentes no solo de estructuras políticas superadas por el tiempo y de las actualmente vigentes, sino también de consideraciones sobre hechos reales en torno a la igualdad y la libertad de las personas.

Para terminar, son dos los propósitos de este párrafo, en relación con nuestro estudio. En primer lugar, informar sobre la evolución del pensamiento económico desde diferentes enfoques. La multitud de acercamientos y las grandes dudas sobre la aceptación de algunos de estos enfoques hace de la economía una ciencia difícil de entender y, sin lugar a duda, todavía más complicada cuando intenta predecir, ya que los acontecimientos pueden ser constantemente interpretados en función de percepciones y explicaciones diferentes. No existe consenso, sino solo encuentros esporádicos en la evolución de este pensamiento.

En segunda lugar, el propósito es también despertar la discusión sobre la economía positiva y normativa, no solo como fuente de conocimiento, sino también de interpretación del grado de inquietud de los economistas para cambiar una realidad cuya interpretación se encuentra bajo la multitud de repuestas existentes desde el pensamiento económico en sí, y cuyo propósito normativo ha sido repetidamente dejado de lado en beneficio de la explicación de la realidad fría de los supuestos, en definitiva, del enfoque positivo.

### **I.1.2. REALIDAD ACTUAL DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO**

Lo primero para definir correctamente la realidad del pensamiento económico moderno es definir exactamente el paradigma que sustenta el conjunto de las actuaciones que caracterizan la economía moderna. Es importante poder delimitar los límites ideológicos que preceden a las actuaciones de los agentes económicos en la sociedad capitalista, para hacer una crítica constructiva de la misma si fuera necesario. En este sentido, Reinert (2007) subraya que «los países ricos tienden a instigar a los pobres a aplicar teorías que ellos mismos nunca han seguido y probablemente nunca seguirán...», haciendo aquí referencia a que la historia de la política económica, en relación con las medidas que se aplicaron, no existe como política económica. Recuerda que Thorstein Veblen distinguía entre teorías esotéricas para los iniciados y teorías

exotéricas como las accesibles a todos. Reconoce la influencia de las teorías esotéricas en comparación con lo que nos hicieron creer los historiadores, y subraya su uso, desde Adam Smith, como baluarte ideológico con propósito de propaganda. Todo ello, según él, viene reflejado por la actual teoría dominante del comercio internacional, que quiere demostrar que todos serían igualmente ricos en una economía pura de mercado.

A título de referencia, en los párrafos anteriores se ha repasado las diferentes ideologías y escuelas que en el marco de la economía han definido un modo de pensar y actuar, propio a la búsqueda de soluciones individuales y colectivas. Se sabe, por lo tanto, que existen dos corrientes principales y cada una de ella se enmarca dentro de la economía. Las corrientes convencionales son más radicales, en cuanto su análisis de la realidad económica se centra principalmente en una visión economicista de la sociedad que viene simbolizada por el *homo economicus* como un hombre que está en la búsqueda incesante de la maximización de sus opciones, siendo él mismo racional en sus decisiones y egoísta en su comportamiento, en palabras de Adam Smith en su obra, *La riqueza de las naciones*. La otra corriente procede del colectivismo metodológico, o en otras palabras, de consideración propia a la naturaleza de las personas y que no solo se limitan a su comportamiento como agente racional, sino que introducen, en palabras de Hodgson (2001), la idea de un agente cambiante o mutante cuyas consideraciones están construyendo nuevas representaciones del medio en que funciona, creando nuevos hábitos, posibilidades y marcos conceptuales.

En cualquier caso, al considerar ambos enfoques que caracterizan el pensamiento económico y su evolución, se deduce una mayor aplicación de las teorías neoclásicas propias a la economía convencional que las de economía política, donde existe una dimensión económica del hombre, que se relaciona indudablemente con la realidad social, política y cultural. Por consiguiente, el primer punto que se destaca, en relación al pensamiento económico actual, es la aceptación o el reconocimiento de uno de estos dos enfoques como dominante.

En la misma línea, parece ser que la realidad económica es diferente según el espejo en el cual se refleja, y si bien existe una visión mayoritaria convencional, tal como se mencionó, que sigue teniendo valores propios individualistas y economicistas más que morales y éticos, existe el germen de una preocupación que procede de la economía política. Esta última afirmación no procede solo de las visiones clásicas, sino también de consideraciones interdisciplinarias aplicadas al mundo de la economía tal como se ha visto. En este sentido, es primordial no caer ni en la utopía de la idea de un mundo perfecto, donde todos los agentes son iguales, ni en el radicalismo que propone la economía actual, donde se considera que las expectativas son racionales para todos, a la vez que existe también igualdad de oportunidad para todos. A tal efecto, Reinert (2007) analiza la ventaja comparativa en economía internacional en comparación con la realidad, asegurando que no todas las ventajas comparativas son iguales y no aseguran en todo momento la nivelación del factor precio. Lo considera a nivel personal con referencia al consejo en el ámbito de la familia «*Pocos economistas dirían a sus hijos que podrían comenzar su carrera fregando platos si en esa actividad gozaban de una ventaja comparativa, en lugar, de estudiar una carrera de abogado o médico, porque la nivelación del factor precio está a la vuelta de la esquina*». Lo crítica de la misma forma en el ámbito internacional, donde no comparte que un país de limpiabotas o friegaplatos pueda conseguir el mismo nivel de riqueza que un país de abogados o agentes de bolsa. Asegura en última instancia que el consejo de los economistas a los niños africanos es totalmente diferente que aquel dado a sus propios hijos. Más allá de ello, asegura que la teoría del comercio internacional, que constituye la base del actual

orden económico mundial, equipará una hora de trabajo de la edad de piedra a una hora de trabajo en Silicon Valley; y a partir de ahí establece que la integración económica entre estos dos tipos de economía promoverá la armonía económica entre ellos y la igualación de salarios.

Como consecuencia de ello, es importante, a la luz de la información considerada y de las inquietudes planteadas desde los enfoques de desarrollo, saber si es válido pensar que hay necesidad de un avance hacia otra visión de la realidad económica moderna, si bien se puede suponer desde ahora, que de ser relevante esta posición, haya que entender que un cambio de paradigma económico será progresivo y no descansará por sí solo en los economistas, sino también en aportaciones teóricas en consonancia con la economía política y las contribuciones de las distintas corrientes de pensamiento multidisciplinario. De hecho, este enfoque puede venir precedido por un entendimiento de los problemas sociales actuales como problemas globales. El aceptar que estos últimos sacan sus orígenes en un enfoque interdisciplinario, cuyas soluciones, si bien pueden apoyarse en la economía, han de considerar que solo un enfoque intersectorial puede aportar respuestas suficientes. Es así como lo enuncia Wallerstein (2005) cuando reflexiona sobre el análisis del sistema mundo desde la unidisciplinariedad de las ciencias sociales históricas, entendiéndolo que ya no están lógicas si se separan.

Se puede, entonces, presuponer que una de las verdaderas falacias de la economía convencional ha sido que quiso reducir la grandeza del hombre a una visión puramente simplificada, e incluso instrumental, convirtiéndolo en un objeto para el mercado, un simple consumidor, reduciendo, por consiguiente, su inmensidad humana a un simple propósito y limitando su inteligencia a consideraciones mercantiles. En este sentido, es imprescindible reconsiderar la dimensión plural del hombre para avanzar hacia la aceptación de un nuevo paradigma, que hace del *homo economicus* un individuo obsoleto en el sistema actual.

### I.1.3 DEFINICIÓN DEL PARADIGMA ACTUAL

Una vez superadas las consideraciones iniciales propias a las líneas de pensamiento ortodoxa y heterodoxa, existen los supuestos propios a la economía neoclásica, que se consideran todavía como explicativos de la realidad del pensamiento económico dominante actual. La reconsideración de algunos de los supuestos principales es imprescindible para avanzar hacia la aceptación de un nuevo paradigma en consonancia con una mayor capacidad de análisis cuyo producto final tiene que ser el progreso. A tales efectos, Wallerstein (2005) reconoce la necesidad de alejarse del enfoque mercantilista, neoliberal, propio a la economía capitalista, para enfocar las cuestiones globales desde una visión más elemental, equilibrada con los modelos teóricos tradicionales y los nuevos enfoques de la ciencia que la arroja.

A título de ejemplo, se hizo referencia a la importancia de la ventaja comparativa en economía internacional, sabiendo que, si bien es considerada como uno de los pilares fundamentales de la teoría del comercio internacional, su aplicación no implica obviamente una situación de igualdad y equilibrio en el desarrollo de los distintos países. Otro de los supuestos que caracteriza el paradigma dominante de la economía actual tiene que ver con los rendimientos decrecientes de escala. Arthur (1989), en su artículo sobre la retroalimentación positiva en la economía, considera que el conjunto de

los interesados por la materia económica sabe que los rendimientos decrecientes de escala tienen que ver con la teoría del equilibrio, que viene a decir que cualquier acción económica con efectos negativos conlleva al final al equilibrio de precios y el establecimiento de cuotas de mercado. Uno de los ejemplos que utiliza es la crisis del petróleo de 1970, donde un aumento de los precios del barril conllevó a una mayor conservación de la energía y una mayor exploración del crudo de tal forma que el resultado fue una bajada en los precios finales en 1980. En definitiva, la idea defendida por la teoría convencional es que cualquier acción en el campo de la economía lleva al equilibrio. En la misma línea, se considera que los rendimientos decrecientes de escala implican el equilibrio, pero también una retroalimentación negativa y, sobre todo, solo aseguran el alcance de un punto de equilibrio. Por oposición a ello, el estudio de Arthur (1989) conlleva a la consideración de rendimientos crecientes de escala y la posibilidad de contemplar una retroalimentación positiva, así como el alcance de varios puntos de equilibrio. Si bien la imprevisibilidad del mercado no asegura la elección del buen camino y tampoco de las cuotas del mercado, ya que puede ser que un producto se haga predilecto por factores incontrolables.

Todo ello viene a demostrar que la ley de los rendimientos decrecientes de escala propia a la teoría del equilibrio de la teoría convencional de la economía, que parte del enfoque de la teoría neoclásica –todavía vigente y defensora del mercado–, encuentra por sí solo el equilibrio, tiene grandes limitaciones en la realidad de la sociedad contemporánea. Por ello, es imprescindible dejar a plena luz sus deficiencias, para poder avanzar hacia un enfoque más progresista y más en acorde con la realidad del desarrollo actual, que no solo se basa en una economía primaria, objeto de análisis de la visión convencional, sino también en unos avances tecnológicos que no responden a los supuestos del pasado. El artículo de Arthur (1989) defiende la idea de una retroalimentación positiva para entender la economía moderna de alta tecnología. A través del ejemplo del video cassette demuestra que la economía no siempre es justa, y las consideraciones técnicas de un producto considerado de mejor calidad que otro no asegura su predominio en el mercado en detrimento de otro. En este caso preciso la teoría convencional hubiese predicho un resultado diferente.

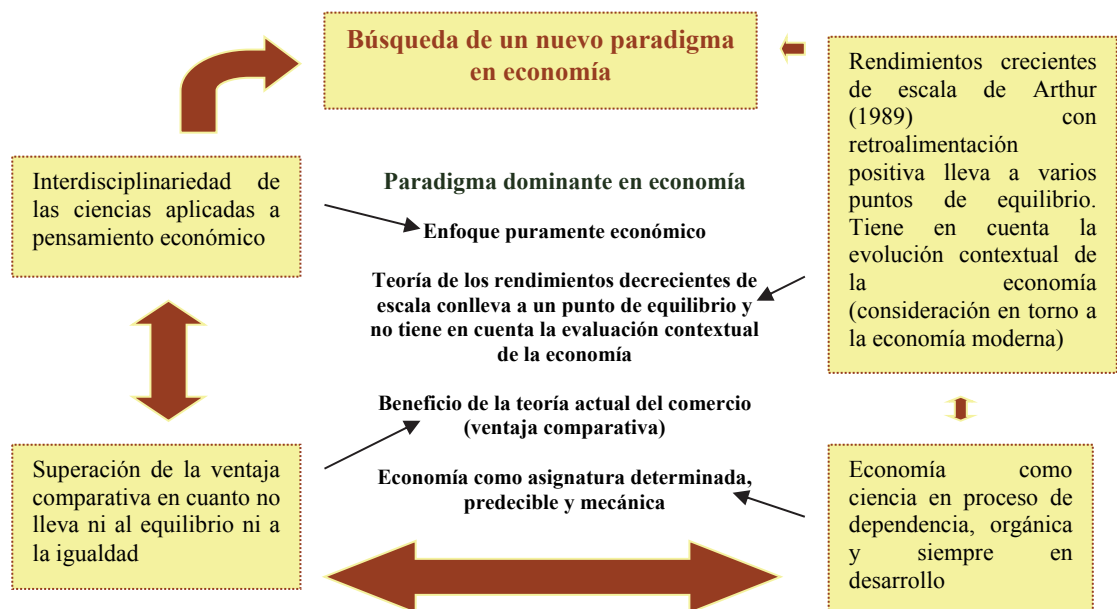
En relación con la idea de una retroalimentación positiva, desarrolló la teoría de los rendimientos crecientes de escala que deberían de ser propios a la economía de alta tecnología. Asegura que la parte de la economía que se basa en el conocimiento tiene rendimientos crecientes de escala (informática, automóviles y otros), cuando a más producción bajan los precios y aumentan los beneficios al producirse más unidades. Subraya que, en este caso preciso, los rendimientos crecientes de escala no han sido considerados por la economía convencional. Son varias las aportaciones del autor sobre estos rendimientos, como consecuencia de las limitaciones de los rendimientos decrecientes, así como de la imperfección de los mismos ante la realidad económica actual, ya que no siempre superan la prueba del análisis. Los rendimientos crecientes implican un proceso dinámico, con casualidades, retroalimentación positiva natural y no linealidad. Existe una posibilidad de encontrar diferentes soluciones bajo las mismas circunstancias con la imposibilidad de saber qué solución tendremos al final, pero sí hay que recordar el recorrido que llevó a esta última para estudiar su posibilidad de ocurrencia.

Con el supuesto de los rendimientos crecientes de escala estamos mucho más cercanos a la realidad económica de la sociedad de consumo, que a la visión conservadora y «dogmática» de una economía que descansa sobre un equilibrio utópico que no siempre se averigua. Se recuerda que la ley de los rendimientos decreciente de escala puede,

según Arthur (1989), tener validez en el supuesto de una economía basada sobre los recursos, pero no en el caso de una economía moderna con productos de contenidos tecnológicos altos. Todo ello para decirnos que un cambio en el contexto en el cual evoluciona la economía tiene que implicar avances en el pensamiento que rige esta asignatura, así como contemplar una flexibilidad suficiente para adaptarse a la evolución de la sociedad moderna.

La conclusión que se subraya con el tema de la retroalimentación positiva es que la teoría económica se considera más compleja que simple en oposición a la visión convencional. No funciona como una asignatura determinada, predecible y mecánica, sino como una ciencia en proceso de dependencia, orgánica y siempre en desarrollo. De hecho, es este cambio en la visión de lo que es la economía, que debe conducir hacia un nuevo paradigma, más acertado para cambiar los supuestos de análisis y poder entender mejor los resultados económicos de la sociedad actual y la característica multisectorial propia a su identidad actual.

Figura 1.4: Desplazamiento del paradigma dominante



Fuente: elaboración propia

#### I.1.4. PARADIGMA ECONÓMICO DOMINANTE Y REALIDAD SOCIAL

Se ha aceptado que el paradigma dominante, sobre el cual se basa la evolución de la economía actual, se enmarca en una visión todavía convencional que se expresa desde un enfoque neoclásico, donde existe una dimensión económica del hombre independiente de cualquier determinante social, político y cultural. El predominio de variables económicas y su importancia en la sociedad contemporánea ha sido un elemento más que ha demostrado los límites de las aportaciones positivas y reduccionistas, así como las del hombre a través de la asignación óptima de los recursos.

Pero la verdadera dimensión conservadora del pensamiento económico actual se nota en su andadura para luchar contra los problemas sociales. Es, de hecho, cuando la economía intenta enfrentarse a esta realidad cuyo funcionamiento introduce todavía más el carácter individualista y mecánico que rige su pensamiento. Es cuando el paradigma dominante que reduce el hombre a su única consideración económica, se pone en evidencia y no se sujeta a la normalidad aparente, que levanta dudas e inquietudes por parte de los agentes y de las poblaciones. Una vez más se recuerda aquí las aportaciones de Mumford (Dumont, 1983) en relación con la construcción de sistemas económicos lejos de toda moralidad como mejor medio para alcanzar el bien común.

En concreto, el pensamiento dominante para luchar contra la pobreza se establece alrededor de las políticas económicas de los principales organismos supranacionales, que nacen en los años 50 en el marco de las Naciones Unidas, con el objetivo de preservar la economía contra choques sistémicos y de apoyar el desarrollo económico de los países empobrecidos. En este sentido, las políticas del Banco Mundial (BM) han sido famosas por sus fracasos. Los planes de ajustes estructurales<sup>38</sup> de los años 90, en grandes partes de los países en desarrollo (PED), dejaron constancia de cómo contemplaba mitigar la crisis de estos país, enfrentándose a una realidad social ajena a su visión económica. El BM edificó, en aquel entonces, una serie de fórmulas para un conjunto de economías cuyas situaciones sociales, políticas y económicas eran distintas, y consiguió, por consiguiente, un fracaso estrepitoso, además del rechazo de las poblaciones locales.

Estos últimos años, el Banco Mundial, fiel a su papel de cofinanciador de la lucha contra la pobreza, con derecho para administrar consejos y recomendaciones a los países receptores de su ayuda, Sachs *et al.* (1995) ha sacado una serie de informes sobre crecimiento y desarrollo tanto desde un enfoque multisectorial como general. Se subraya, en algunos de estos informes, como *The Growth Report (IBRD/WB, 2008)*, la participación de agencias nacionales de desarrollo y de expertos de diferentes países. Si bien el organismo avanza hacia una visión más multidisciplinaria y multisectorial, todavía no se deshace de su hábito convencional.

A su vez el *Informe sobre el desarrollo mundial de 2009 (IBRD/WB, 2008)*, que hace especial énfasis en el enfoque geográfico del desarrollo, reconoce las desigualdades existentes, considerando que la convergencia social y la concentración económica requieren de una política de integración económica. En otras palabras, expone una visión integradora de la política de desarrollo para que llegue a todos, responsabilizando al mercado de los fracasos sin criticar del todo.

Reflexiona también sobre el desarrollo en tres dimensiones de la geografía económica, que contempla:

1. Una mayor densidad (defiende el crecimiento de las ciudades).
2. Unas distancias menores para asegurar la movilidad de las empresas y los trabajadores.
3. Menos divisiones mediante la introducción de los países en el mercado mundial, aprovechando ventajas de la especialización y de la escala.

---

<sup>38</sup> Programas del FMI aplicados en PVD en los años 80, relacionados con políticas macroeconómicas restrictivas y poco exitosas.

Según esta institución, la aplicación de estas tres consideraciones ayudará a las naciones de África y otros lugares a encontrar el desarrollo. Considera la integración económica como una solución mediante la conexión de las zonas rurales y urbanas, de los barrios pobres con otras partes de la ciudad, de las provincias rezagadas con las avanzadas y los países aislados con los integrados. Desde este informe, la integración económica pasa por la urbanización, el desarrollo territorial y la integración regional, a sabiendas de que la globalización funciona para todos los países.

*El informe de crecimiento: estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo global (IBRD/WB, 2008)* refleja parte de la evolución de la economía mundial, además de defender el paradigma económico dominante. Subraya el crecimiento de trece economías durante más de 25 años a un nivel del 7%, doblando su potencial en cada etapa. Asegura que el crecimiento, si bien no es un fin, cubre grandes necesidades a través de la creación de recursos (salud, educación y otros objetivos del milenio). Establece un marco de referencia en base a este crecimiento, que puede ayudar a los PVD a establecer su propia estrategia. Es, de hecho, un crecimiento que se sentó, según el informe, en una economía mundial más abierta, más integrada, con posibilidad de importar ideas, tecnología y saber hacer, al resto del mundo. Defiende que las estrategias basadas en el mercado interno no aseguran un crecimiento sostenido, sino que las adecuadas son las basadas en el mercado abierto. Hay, por lo tanto, una gran importancia de la inversión extranjera para cubrir necesidades. Subraya la responsabilidad del sector privado para asegurar el crecimiento. A través del estudio de trece casos que han conocido el crecimiento, quiere hacer su experiencia factible para el resto de las economías en desarrollo, usando como herramienta para ello, la explotación de la economía mundial, la estabilidad macroeconómica, los altos ratios de ahorro y la inversión, la redistribución de los recursos y unos Gobiernos comprometidos, creíbles y capaces.

Si bien los informes del Banco Mundial, y en especial *The Growth Report (IBRD/WB, 2008)*, revelan un cambio progresivo en las estrategias de crecimiento, en cuanto fin y un medio necesario para asegurar un mejor desarrollo, siguen vinculándolo a valoraciones puramente economicistas a través del ajuste de indicadores (grado de apertura del mercado, tasa de inversión y ahorro, etc.) propio a la economía neoliberal. Defienden que el desarrollo de los países pobres pasa, en gran medida, por su integración al mundo globalizado, incluso cuando la realidad actual demuestra que no tiene por qué ser el camino más adecuado. Se opone, así, a algunas corrientes del pensamiento heterodoxo, citadas a continuación, que plantean que la integración en su conjunto asegura la perpetuidad de las relaciones de dependencias existentes ya entre el centro y la periferia, así como da continuidad a la subordinación de las economías pobres impidiendo evolución hacia otra estrategia de desarrollo.

Por otra parte, *el Informe mundial sobre desarrollo del año 2008 (IBRD/WB, 2007)*, en relación con el aspecto geográfico del desarrollo, introduce fórmulas para fomentar mejores condiciones de desarrollo en los PVD. Sus criterios –el crecimiento de las ciudades, la reducción de distancias para asegurar movilidad de empresas y trabajadores, así como la introducción de los países en el mercado mundial, aprovechando las ventajas de la especialización– no tienen por qué ayudar a los PVD a encontrar el desarrollo. Es necesario reconocer la necesidad de un caldo de cultivo adecuado para que estas medidas puedan promover avances. Muchos países en vías de desarrollo se caracterizan por un tejido empresarial e industrial incipiente y desarticulado, y la inexistencia en muchos casos de economías de escala entre las empresas no da pie a una adecuada movilidad de trabajadores si no hay empleo

vacantes, ni fondos disponibles para fomentar la inversión en la creación de pequeñas y medianas empresas. A tales efectos, Reinert (2007) ya advierte sobre los riesgos de la ventaja comparativa. La integración de estos países en el mercado global no siempre provoca una mejoría de sus oportunidades de negocio, así como el desarrollo de un sistema productivo sólido e independiente para las poblaciones locales. En muchos casos, crea un exceso de importación, una dependencia económica de ciertos bienes en detrimento de otros. La inversión extranjera no siempre redundará en el desarrollo de un tejido empresarial local fuerte, sino que puede impedir su desarrollo. Por último, la necesidad de bienes de inversión vía importación también puede ser uno de los factores responsables de la deuda externa tan importante y comprometida que impide el desarrollo de los países más pobres.

En definitiva, las soluciones desde el pensamiento dominante se dirigen hacia la obligación de alcanzar la locomotora del desarrollo, tal como lo recoge Rostow en su teoría de las etapas del desarrollo, sabiendo que este objetivo ha de descansar, en parte, en unas condiciones estructurales e infraestructurales adecuadas para propiciar un entorno favorable para su crecimiento. Este entorno no existe en la mayoría de los países pobres. Se vuelve, pues, a caer en las aceptaciones de soluciones propias al pensamiento positivo, que confunde la teoría con la realidad, y que no convence a los principales agentes de desarrollo y sectores importantes de la sociedad civil. No se reconoce, por lo tanto, como adecuadas las fórmulas del norte en el sur, tal como subrayan algunas corrientes de la «escuela de la dependencia», subrayando que estos enfoques requieren un cambio en sus contenidos y formulaciones para tener un mejor impacto en términos de desarrollo económico.

La confusión es grande, sobre todo si se consideran evidencias que van más allá de los mecanismos del mercado anteriormente citados. A su vez, desde un orden geopolítico cambiante, ya no existen razones suficientes para considerar la división antigua del mundo orquestada por los acuerdos de Bretton Wood. Es cierto que, si bien es interesante repasar las corrientes propias a esta época, quizá sea preciso avanzar hacia otras consideraciones más realistas sobre las configuraciones geopolíticas, culturales y económicas de los países en el concierto internacional de las naciones. En este sentido, el término globalización implica otra estructura de sociedad donde se han reducido las distancias entre las personas y los mercados. Además de ello, y para volver a consideraciones de partida, desautoriza al sistema económico internacional, heredado de la Segunda Guerra Mundial, en beneficio de un mundo donde las tecnologías de las telecomunicaciones permiten unos intercambios, en todos los sectores de las sociedades, con parámetros paralelos. La característica principal de la globalización sienta las bases de una distribución de los países que ya no responde a la división norte-sur, sino a una sociedad donde las instituciones cobran cada vez más importancia, en palabras de Hodgson (2001): «*Como seres sociales somos constituidos por las instituciones, ellas son dadas por la historia y constituyen nuestra sangre y cuerpo económico*».

A continuación, la referencia a las teorías del desarrollo constituye un elemento más de análisis. Además de ello, algunos conceptos tratados tal como el desarrollo humano, la equidad y el derecho, la Justicia, la responsabilidad, la cultura, y otros, dentro del marco del nuevo institucionalismo económico, constituirán el punto de partida de un cambio importante, según el cual, el antiguo modelo de lucha contra la pobreza, heredado de la división norte-sur de las economías de los países, no ha podido demostrar su eficacia.



## I.2. LA TEORÍA DEL DESARROLLO

La reflexión para luchar contra el hambre, la falta de oportunidades, así como el crecimiento de los mercados y el desarrollo de economías estables y ricas, y el erradicar la pobreza, constituyen un nexo de situaciones confusas a lo largo del tiempo. No obstante, se aprovechan las explicaciones del pensamiento económico ortodoxo y del heterodoxo para arrojar luz sobre esta realidad.

Bert F. Hoselitz (1953) destaca que desde los teóricos del desarrollo económico caben dos caminos para conseguirlo: algunos lo establecen en la importancia de la creación de una nueva teoría económica del desarrollo a largo plazo; y otros consideran más importante para esta teoría la inclusión de factores políticos y sociales, en lugar de una nueva formulación de las relaciones puramente económicas. Esto se hace aceptando lo realizado hasta ahora como totalmente legítimo y consecuente con la realidad de los PVD, asegurando en todo momento que los pilares que sustentan las economías son los básicos. Las aportaciones de Hoselitz (1953) implican que hay que considerar tanto la inclusión de factores políticos y sociales, así como de otra índole en el análisis económico, y más cuando se considera la temática relativa al desarrollo económico, introduciendo variables tanto subjetivas como objetivas directamente relacionadas con los mercados, el marco institucional y consideraciones propias e intrínsecas a los grupos de población en relación con su cultura e ideología. En última instancia, se deben incluir observaciones personales propias a su realidad como individuo.

El pensamiento heterodoxo también se ha concentrado en ir en contra de estos hechos. Ha rechazado el modelo de pensamiento dominante por agotador en cuanto a la desigualdad de su reparto, por su equivocación en su definición de la igualdad económica y por ser excesivo con respecto a su optimismo sobre la equidad en el modelo económico actual y la igualdad de oportunidades para todos.

En algunos casos, incluso, ha sido más extremista que otro, planteando dudas sobre el reconocer los pilares de nuestra economía como los básicos para la justicia social y el desarrollo económico. Amartya Sen (1999), cuando estudia la relación entre el desarrollo económico y la cultura, así como las diferentes formas de agenciarlos, no deja dudas sobre el lugar que ocupan cada uno en el pensamiento económico moderno actual. El pensamiento heterodoxo, por su lado, considera que, en un contexto económico de crecimiento, hay que preservar las formas de vida y llevar una transición gradual a través del desarrollo de nuevas capacidades, así como asegurar una red de protección social suficiente para los más afectados por el cambio global.

En cambio, la visión ortodoxa distancia el problema económico del cultural y considera que, cuando hay que hacer un ajuste económico, si no se consideran las viejas máquinas, la omisión de la antigua cultura es a veces bienvenida. Recuerda, por lo tanto, la idea de la extinción de las viejas especies en detrimento de las nuevas como premio de consolación.

El objetivo de este subcapítulo es retratar lo más destacado de las dos posiciones, y comprobar en qué medida estos enfoques se alejan y se acercan a la realidad de la sociedad moderna para seguir avanzando desde una visión más amplia hacia unos conceptos relevantes en el desarrollo de una nueva estrategia de desarrollo.



Tabla 1.1: Modelos iniciales teórico-empíricos sobre desarrollo económico, teoría de la modernización versus teoría de la dependencia

	Teoría ortodoxa	Teoría heterodoxa	Teoría de la globalización	Teoría de los sistemas económicos (enfoque holístico)
<b>Descripción</b>	Teoría de la modernización de Rostow La sociedad moderna es la más productiva y con mayor cobertura social para su población. El desarrollo de los países de la periferia tiene que pasar por cinco etapas.	Teoría de la dependencia (CEPAL y R. Prebisch y otros autores) El subdesarrollo de los países de la periferia se da como resultado de una situación de dependencia según la cual el desarrollo del centro no implica el suyo.	Teoría de la globalización Modelo dominante actual, resultado de la reducción de las distancias entre puntos geográficos como fruto de las grandes transformaciones tecnológicas en el ámbito de las comunicaciones. Importancia de la sociedad global a través de consideraciones económicas, culturales, políticas y sociales.	Teoría de los sistemas económicos (enfoque holístico) Según esta teoría, lo importante ya no es el Estado, sino una unidad orgánica, que es el sistema mundo. Los países del tercer mundo desarrollan nuevas condiciones relacionadas con nuevas influencias de los sistemas internacionales y financieros. Existe una dinámica propia en las relaciones internacionales que actúa en aspectos internos de los países.
<b>Características</b>	<b>Reconoce:</b> - La importancia de la apertura de la economía en condiciones perfectas. - La importancia de la inversión extranjera. - Las políticas sociales marcadas por los países en base a consumo y ahorro de forma similar a los países líderes. - El desarrollo como un proceso europeizador y americanizador. - La división del mundo en centro y periferia.	<b>Denuncia:</b> - La especialización agraria de la periferia. - El monopolio de los beneficios de los avances tecnológicos por el centro. - La baja elasticidad renta de los productos agrarios de la periferia en comparación con los productos industriales del centro. - El campo de estudio es el de centro-periferia. Se complementa con: - Aportaciones de Sampedro (1978) en torno a la dependencia desde un enfoque internacional y regional. - Aportaciones de Amin (1983), que denuncia el carácter de exclusión del sistema capitalista en la relación centro-periferia, de nuevas posiciones monopolísticas, del acceso a recursos naturales y el control de las comunicaciones.	<b>Reconoce:</b> - Fenómenos globales que incluye interacciones entre distintos factores independientemente de su origen. - La teoría convencional del comercio a través de la ventaja comparativa. - Una nueva teoría del comercio internacional a través del comercio y las ganancias que genera la economía de escala incluso sin ventaja comparativa. Considera que la especialización productiva y el comercio internacional permiten comprar productos del otro en mejores condiciones (Krugman, etc.). - La libertad e integración mundial de los mercados de trabajo, bienes, servicios, tecnología y capital, según De la Dehesa (2000). - El mercado basado en comercio y flujos financieros e armonización institucional en cuanto a política comercial, impuestos, patrones de propiedad y regulación. - El desarrollo de acuerdo con la apertura comercial y armonización institucional. - Que ya no es unidad de análisis la nación-estado. - Lo determinante que son los factores culturales en la sociedad.	<b>Considera:</b> - La realidad de los sistemas sociales y no a cada variable de forma separada. - El nuevo carácter del sistema capitalista. Ya no existen límites a la división internacional del trabajo. Se realiza la integración capitalista a las economías del mundo. - La importancia de los nuevos sistemas de comunicación mundial, los nuevos mecanismos del comercio mundial, del sistema financiero internacional, las transferencias de conocimientos y los vínculos militares. - La unidad de análisis es el sistema mundo a través de los sistemas sociales en sus distintas esferas de acción con posibilidad de movilidad hacia arriba y debajo de los países. - Existencia de una estructura trimodal (centro-semi periferia-periferia). - El rechazo total de la teoría de la modernización, y considera que hay actividades de la economía capitalista que no puede explicar la teoría de la dependencia. - El análisis del sistema mundo desde la unidisciplinariedad de las ciencias sociales.
<b>Soluciones para el desarrollo de los PVD</b>	El desarrollo consiste en pasar por las mismas etapas por las que han pasado las sociedades modernas 1. La sociedad tradicional (actividad de subsistencia en sistema económico cerrado y aislado). 2. Las precondiciones (transformación económico en base a decisiones internas con posibilidad de recurso a asistencia internacional, préstamo e inversión extranjera). 3. El despegue (todos los sectores se entregan a la modernización a través de industrialización, transformación agrícola, introducción a multinacional y ventaja comparativa). 4. El camino a la madurez (diversificación de la producción y redistribución del excedente hacia bienestar social y aplicación de la tecnología). 5. El alto consumo masivo (economía dirigida a los servicios, cambia la estructura de las M y X, aumento del gasto privado y público, consumo de bienes de lujo y aumento actividades lúdicas).	<b>Desde la CEPAL:</b> - Un mayor control de la tasa de cambio monetario. - Un papel gubernamental más eficiente. - Un esfuerzo industrializador a través de la demanda interna. - Un sistema de protección social eficiente. - La protección de la producción nacional. <b>Desde Sampedro (1978):</b> - El aumento del grado de participación regional en las decisiones nacionales y la participación popular en la región. - El recurrir a un enfoque global para resolver el tema de la dependencia. <b>Desde Amin (1983):</b> - Un desarrollo autocentrado, según el cual las relaciones con el exterior se someten a la acumulación interna en contraste con el desarrollo extravertido que establece lo contrario. - Para su aplicación defiende la desconexión de las alianzas populares para avanzar hacia un socialismo a resolver las desigualdades sociales, el control por los trabajadores de las fuerzas productivas y el aumento de la democracia real, política y social.	<b>Preconiza:</b> - La convergencia de los países pobres con aplicación de políticas de integración a través de la liberalización de los precios, la reestructuración presupuestaria, la privatización, la desregulación, una red de seguridad social y la apertura económica como condición <i>sine qua non</i> . - La necesidad de reformas, la cancelación de la deuda, la transferencia de tecnología y la ayuda al desarrollo.	<b>Preconiza:</b> - La desaparición del sistema capitalista como consecuencia de sus limitaciones propias, porque perjudica a la sociedad en su conjunto. - Soluciones desde una visión holística. - Una mayor conciencia social que reduce la distancia entre el modelo de producción, la acumulación de riqueza y la toma de decisión. - La adopción de una visión racional, moderna y coherente con la justicia y la equidad.
<b>Críticas</b>	- La realidad sociocultural y política de los países de la periferia es totalmente diferente de los del centro. - Hay un predominio de las variables económicas, de crecimiento y acumulación de riqueza. - El sistema económico actual no reconoce las relaciones de dependencia y no complementariedad existente entre el centro y la periferia y tampoco el interés de los mercados. - Los países de la periferia no tienen autonomía económica plena. - Falta de compromiso en la lucha contra la pobreza de los países del centro (incumplimiento del 0,7 y regulación económica. Que perjudica a los PVD).	- La teoría de la dependencia no tiene vigencia en un mundo globalizado. - La teoría de la dependencia no provee evidencia empírica para justificar sus conclusiones.	- La globalización beneficia solo si se aplica bien. - Si no se aplica bien puede promover el aumento de la miseria, los conflictos sociales y la frustración generalizada, según Stiglitz.	- La teoría de los sistemas sociales no aporta soluciones, solo explica la realidad actual.
<b>Modelos vigentes</b>	- Plan Marshall - Alianza para el progreso en América Latina - Unión Europea	No consta	Enfoque de desarrollo vigente en occidente y el resto del mundo como consecuencia de la política de la OMC y de las directrices entidades supranacionales.	Movimientos sociales de protesta global y sistemas antiglobalización.

Fuente: elaboración propia



## I.2.1. OTRAS APORTACIONES RELEVANTES A LA TEORÍA DEL DESARROLLO

### *Desarrollo sostenible*

En 1987 nace el término *desarrollo sostenible* en el *Informe Brundtland*, que se define como un desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades. No solo plantea la problemática del agotamiento de los recursos naturales, sino también la necesidad de buscar nuevos modelos de producción y de consumo viables para todos, hoy y mañana.

El informe establece, a continuación, que la relación entre la pobreza, la desigualdad y la degradación ambiental es el tema principal de su análisis y de sus recomendaciones. En este sentido, destaca la gran necesidad de un nuevo crecimiento económico, social y ambiental sostenible.

### *Desarrollo humano*

Otro de los términos de mayor relevancia es el *desarrollo humano*, que introduce el PNUD y que pone el hombre en el centro del proceso de desarrollo, convirtiéndole en el principal protagonista del cambio. Tiene en cuenta sus particularidades y especificidades, su cultura, su situación geográfica, y apuesta por un modelo de desarrollo propio, en cada situación.

Este paradigma se propone volver a colocar a la persona en el principio y el final de la acción, no solo en beneficio propio, como lo hace el mercado, sino en beneficio de la sociedad, entendida como colectividad humana, donde el reparto de la riqueza tiene que predominar.

Además, nuevos conceptos se han ido asociando a este enfoque alternativo, como los de participación, enfoque de género, derechos civiles y políticos, libertad cultural y política.

En definitiva, el desarrollo humano puede ser visto como un proceso de crecimiento de la persona que está por encima de los valores de la sociedad contemporánea capitalista. Excluye en todo momento el predominio del mercado sobre la persona, y coloca a esta última en el centro de la acción. Introduce la consideración de valores altamente despreciados por los modelos de «desarrollo económico» o crecimiento conservadores y propios al pensamiento positivo. En este sentido, y como repuesta a ello, hace de la economía normativa su caballo de batalla e introduce conceptos de igualdad, libertad, participación, capacidad y equilibrio como consideraciones de primer orden en la andadura del hombre hacia su desarrollo pleno, así como intenta reconciliar a la sociedad y su funcionamiento con la persona.



**Tabla 1.2:** Conceptos de desarrollo sostenible y desarrollo humano

	<b>Desarrollo sostenible</b>	<b>Desarrollo Humano</b>
<b>Origen</b>	<i>Informe Brundtland</i> de las Naciones Unidas en 1987	En 1980, introducido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de la figura del Dr. Mahubub U.
<b>Definición</b>	Se define como un desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades.	Se define como un proceso de desarrollo que pone el hombre como eje central y principal protagonista del cambio.
<b>Características</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La relación entre la pobreza, la desigualdad y la degradación ambiental en el centro de su preocupación.</li> <li>- Tiene una máxima preocupación relativa a la presión de la población sobre los recursos, los derechos humanos y su relación con la pobreza.</li> <li>- Tiene otra preocupación en torno a la consecución de un acuerdo amplio en las relaciones económicas internacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiene en consideración las particularidades y especificidades de las personas, su cultura, su situación geográfica, apuestan por un modelo de desarrollo propio en cada situación.</li> <li>- Crítica los enfoques de desarrollo que presumen de un encuentro entre crecimiento económico y capacidad humana de elección.</li> <li>- Crítica el coste humano de los programas de ajustes estructurales que incluyen enfermedades sociales.</li> <li>- Considera la riqueza de la vida humana, más allá de la riqueza de la economía (Amartya Sen).</li> </ul>
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convencer a los países para que vuelvan a las posiciones multilaterales por las que pasa el desarrollo sostenible.</li> <li>- Conseguir un reestructurado sistema de cooperación económica internacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliar las oportunidades de las personas y crear un entorno favorable para que disfruten de una vida larga, sana y creativa (Mahubub ul Haq).</li> <li>- Ampliar las oportunidades de las personas aumentando sus capacidades. Eso pasa por las oportunidades políticas, económicas y sociales y productivas para disfrutar de respeto, fortalecimiento y pertenencia a una comunidad (PNUD).</li> </ul>
<b>Soluciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tratamiento del tema de desarrollo y del medio ambiente vinculándoles a las políticas de desarrollo.</li> <li>- Búsqueda del compromiso ambiental de las organizaciones supranacionales tales como el FMI, BM.</li> <li>- Búsqueda de la sostenibilidad de todos los países como punto de partida para su desarrollo socioeconómico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El progreso social a través del acceso al conocimiento, una mejor alimentación y servicios de salud.</li> <li>- El crecimiento económico para reducir la inequidad y mejorar los niveles de desarrollo humano.</li> <li>- La eficiencia en el uso de los recursos y sus disponibilidad siempre que beneficia al pobre, a las mujeres y grupos marginados.</li> <li>- A través de la participación y la libertad mediante gobernabilidad democrática, equidad de género, derechos civiles, políticos y libertad cultural para grupos marginados, en particular en función de su procedencia rural o urbana, su sexo, edad, religión, etnicidad y parámetros físicos y mentales, etc.</li> <li>- La sostenibilidad para generaciones futuras en términos ecológicos, económicos y sociales.</li> <li>- La seguridad humana contra amenazas crónicas tales como el hambre, el desempleo, los conflictos, las hambrunas, etc.</li> </ul>
<b>Autores relevantes y bibliografía</b>	<i>Informe Brundtland</i> de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible.	PNUD, Mahubub ul Haq, UNDP, Amartya Sen.

Fuente: elaboración propia.





## **Capítulo II**

### **Condiciones estructurales para la ayuda al desarrollo**



## II.1. LAS TEORÍAS Y TENDENCIAS ACTUALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

### II.1.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

La edición del año 2008 del *Informe Mundial sobre Desarrollo del Banco Mundial* informa de la existencia de 2100 millones de personas en el mundo que subsisten con menos de dos dólares al día, y de unos 880 millones de pobres que sobreviven con menos de un dólar al día. Quizá lo más significativo de estas cifras es que se alejan de las consideraciones positivas propias al buen funcionamiento de la economía internacional, cuando, por ejemplo, sostienen que es necesario el comercio internacional y la liberalización de los mercados para favorecer el crecimiento de los PVD. Sachs *et al.* (1995) consideran, a favor de esta argumentación, que la falta de apertura ha impedido el crecimiento de los pobres, defendiendo el éxito de los programas de liberalización comercial después de los 80. Aunque no siempre la argumentación va a favor de una liberalización radical, ya que, en palabras de Sebastian Edward (2002), Joseph Stiglitz se erige como defensor de la liberalización gradual, cuando considera que esta última no tiene en consideración las características de cada país, conllevando al aumento de la pobreza, la vulnerabilidad de los países a choques externos y a una disminución del crecimiento. A su vez, Guillermo de la Dehesa (2000), si bien reconoce este mismo fenómeno de liberalización como positivo para el crecimiento económico, no lo ve distributivo y equitativo, ya que conlleva al descuelgue de ciertos países, aumenta el desempleo y baja los salarios para países con baja formación y cualificación. Aun así y, en consonancia con la idea de partida, según la cual la liberalización comercial es positiva para los países más pobres, Krugman (2009) considera que existe una equivocación en el entendimiento de la ventaja comparativa cuando se piensa que el comercio implica la explotación de los trabajadores si ganan menos que sus contrapartes en países ricos, asegurando que los efectos de la movilidad del capital son tan beneficiosos como el comercio internacional.

Las consideraciones derivadas del enfoque positivo superan, entonces, a las normativas independientemente, que no conllevan al equilibrio asegurando la equidad distributiva subrayada por De la Dehesa (2000). Se asume, así, que la adaptabilidad de la política de mercado no corresponde con la necesidad de la economía política

Al entender el desarrollo como un desafío político, económico e institucional, bajo la vigilancia de consideraciones más cercanas a un enfoque normativo que positivo, el apartado sobre las teorías y tendencias de la política de desarrollo se propone entender en qué medida la ayuda oficial al desarrollo se puede fundamentar como una deuda histórica, como consecuencia de un abuso de poder de occidente sobre el tercer mundo en el pasado, tal como retratan Martínez Carreras y Moreno García (1999), al hablar de una nueva África independiente en 1960, con dificultad de adaptación, inestabilidad política y estancamiento económico y subdesarrollo como resultado de rivalidades internacionales neocolonialistas cuarenta años después. En este mismo apartado, se tratará también como elemento de respuesta su papel actual a través de los compromisos internacionales y parámetros de referencia del Consenso de Monterrey, relativo a la lucha contra la pobreza. En último lugar, se subrayará cómo el institucionalismo se

constituye como nueva aportación a la teoría del desarrollo y el papel de las organizaciones y agentes económicos en el marco de nuevas consideraciones en torno a la economía y desarrollo.

## **II.1.2. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO COMO DEUDA HISTÓRICA**

La revisión de los fundamentos de la política oficial de ayuda al desarrollo deja paso a una serie de causas ligadas a intereses estratégicos que se apreciarán más adelante. No obstante, tanto la valoración teórica sobre esta política como consideraciones introducidas por deducciones propias de la política exterior de los países del centro –desde el siglo XV hasta el siglo XX, en lo que corresponde a la época de la colonización en América, África y Asia respectivamente–, deja dudas sobre el papel que la historia ocupa en relación con la existencia actual de una política de ayuda vigente. Ya en sus análisis del sistema neocolonial, Krumah (1965) establece la ayuda solo como un crédito que recupera el maestro con beneficios.

Además de ello, es interesante entender que el carácter institucional de la colonización, desde algunas fuentes, juega un papel importante en la estructura económica de algunos países avanzados y otros menos adelantados. A tal efecto, Acemoglu (2005) establece la teoría de las diferencias institucionales entre países colonizados, según la cual existe una correlación importante entre las instituciones establecidas por los colonizadores, las instituciones actuales y los niveles de desarrollo de las antiguas colonias.

De hecho, reconocer la responsabilidad de las relaciones imperialistas y coloniales de los países occidentales como punto de partida de la política de ayuda actual viene a plantear la posibilidad que la misma AOD se establezca, en parte, como consecuencia del pasado, donde las relaciones colono-colonizado se fundamentaban en la dominación política, la explotación y el beneficio económico de los países del centro. Introduciría a su vez, y esto quizá fuera lo más importante, la idea de devolución como consecuencia de una injusticia cometida siempre que se considerará que no habría sido ni paliada, ni corregida y que, en definitiva, los fundamentos de la economía positiva no fueran suficiente para asegurar el desarrollo de la de los países de la periferia. A continuación, Acemoglu (2005), al hablar de diferentes tipos de colonización, destaca la creación de nuevos estados extractivos (Congo Belga, Ghana, América Latina), donde los colonizadores no establecen asentamientos y de nuevas Europa (Estados Unidos, Australia, Canadá), cuando el asentamiento se da y los intereses son estrechamente relacionados con los de los colonizadores. Asume, en todo caso, que estas instituciones todavía están vigentes, a día de hoy, y reflejan el nivel de desarrollo de los países colonizados. En todo caso, hay que reconocer la ocupación imperialista y colonial, en parte, como una ocupación política que saca sus orígenes en una primera expansión que se da en América en el s. XV, y luego en un proceso similar que se da en África y Asia en el s. XIX. En el caso de América Latina, el ansia de conquista del reino español, el idioma y el absolutismo de la corona son rasgos característicos que establecen una base en el proceso colonizador, afirmación que viene corroborada por nuestras primeras lecturas, en el capítulo uno, en relación con la acumulación del oro.

El interés por el proceso imperialista y colonizador no tiene otro objetivo que establecer el punto de partida de una posible política de retornos, una devolución de soberanía a través de la ayuda al desarrollo para unas naciones cuya evolución ha sido mermada por la ocupación. Si bien la colonización define un proceso de carácter puramente político

en su naturaleza, su fundamento, en muchos ámbitos, y el soporte sobre el cual se ha consolidado, ha sido de carácter económico. Ya lo veíamos con antelación la necesidad de expansión y de dominio de la Corona española, que viene fomentada por la ocupación de América Latina cuando, a continuación, la búsqueda de metales preciosos, la competencia con el resto de Europa, la distribución de tierras a la Iglesia y a los héroes de las guerras del reino perpetúan esta situación<sup>39</sup>. De hecho, la importancia de la agricultura, la minería y el comercio, que estaba, principalmente, destinada al envío de mercancías a la metrópoli, en este caso España, y a la vez prohibitivo en cuanto a los intercambios económicos entre colonias, es otra muestra del vínculo económico y comercial existente y de su importancia durante el periodo de colonización.

Por otra parte, en Asia y África el panorama no era diferente; si bien la colonización empieza más tarde, en 1870, es de alguna forma una nueva expansión de los imperios coloniales por parte de las naciones occidentales. Desde Hilferding (1963) se establecen las colonias cuando el poder político apoya al financiero. Se contempla esta nueva expansión imperialista también como el producto de la rivalidad económica entre los países, al subrayar Acemoglu (2005) la rivalidad entre superpotencias, en la época colonial, solo por motivos económicos.

En definitiva, más que una andadura hacia las colonias que se integran en el sistema administrativo de la potencia, con instituciones económicas paraestatales, con factorías comerciales y soberanía mercantilista, es una lucha para la consecución de un imperio comercial de los países occidentales en búsqueda de áreas ultramarinas para su crecimiento económico, fomentando la competencia en mercados tradicionales y aumentando la demanda de materias primas. Más de una vez se ha definido esta época como de colonialismo mercantil basado en el gran comercio. A título de ejemplo, desde los ingleses se construye el ferrocarril en Egipto y el Canal de Suez como ruta comercial para Francia, así como puertos comerciales en África subsahariana por parte de Bélgica.

Es más, lo que empezó con un discurso político a través de la Conferencia de Berlín de 1884-1885, donde quince países tratan, en primer lugar, temas sobre la soberanía nacional relativa al derecho y la prioridad que tienen sobre las antiguas colonias y la ocupación efectiva de las nuevas potencias coloniales, continúa con la cuestión del imperio colonial desde el eje francés, el eje inglés y el portugués, para consolidarse en última instancia en una estrategia comercial en la zona. De hecho, se establece la libertad de comercio en la cuenca del Congo, así como actas de navegación del Níger y del Congo.

Para terminar, al realizar un balance del impacto negativo del imperialismo y colonialismo para el conjunto de los países ocupados, se encuentran varias situaciones que van desde lo político hasta lo económico tales como lo establecen Martínez y Moreno (1999):

- El usufructo de territorio, regiones y poblaciones ajenas al servicio del enriquecimiento de occidente.
- La creación de focos de inestabilidad y conflictos en varias zonas del mundo, siendo uno de los mayores ejemplos el conflicto israelí-árabe como resultado de la creación de un Estado israelí en el centro del mundo árabe. No cabe duda que las consecuencias de tal situación se miden incluso hasta hoy día en términos humanos y de desarrollo económico para la zona.

---

<sup>39</sup> Yepes, Enrique (2010). «La época colonial en América Latina». Disponible en [www.bowdoin.edu/~eyepes/latam/colonia.htm](http://www.bowdoin.edu/~eyepes/latam/colonia.htm) [recuperado a 16/09/2012].

- El legado de la colonización, que se refleja en nuevas etapas que son el subdesarrollo y la dependencia económica y social y el neocolonialismo, entendido como la aparición de una estructura económica, social y política al servicio de occidente, entre otras.

Los escritos de J. Chamberlain<sup>40</sup> acerca de la ideología del imperialismo retratan muy bien el espíritu de la época, que no deja lugar a duda sobre el buen fundamento de las actuaciones de los países de la metrópoli, durante su expansión colonial. El autor apunta a la seguridad, la prosperidad y la mejora material adonde ha ido el imperio británico, además de la tarea civilizadora y la felicidad de los pueblos oprimidos. La libertad comercial del siglo XIX y del XX se encuentra totalmente justificada por los preceptos de la teoría convencional del comercio que, en muchos casos, es incluso todavía vigente en la actualidad. La ley de la ventaja comparativa ya estaba en uso en la época contemplada. Rosa Luxemburgo<sup>41</sup> ahonda en esta visión cuando define el deseo capitalista de expansión imperialista como expresión de su mayor madurez, en el último periodo de vida, transforma todo el mundo en naciones que producen de forma capitalista. Se trata de convertir la masa de trabajadores en esclavos asalariados.

Lenin,<sup>42</sup> en este sentido, apuntaba también que el imperialismo era una forma de agonía del capitalismo que se caracterizaba por la formación de monopolios, la fusión de capital industrial y bancario en el capital financiero, la exportación de capital y no de mercancía, la formación de carteles y la división del mundo entre las potencias imperialistas y las guerras para el control de los mercados.

En el hilo de esta argumentación, una vez asumidos el impacto económico y social del proceso histórico sobre los países colonizados, hay que recordar alguna consideración de la economía positiva en torno al desarrollo económico. Defensores de la globalización, tales como Joseph Stiglitz<sup>43</sup> (Edwards, 2002), consideran que la globalización puede ser positiva si se aplica bien, y consideran las características individuales de cada país, señalando que, en el caso contrario, puede aumentar la pobreza y hacer los países vulnerables a choques externos y así bajar su crecimiento.

En definitiva, una de las primeras deducciones que se puede realizar es que, si bien ha cambiado el escenario desde la era colonial hasta ahora, el caballo de batalla sigue siendo muy parecido, ya que el sometimiento de los países, en un primer momento y sobre todo de las poblaciones al orden económico, deja muy pocas expectativas de desarrollo a las naciones del sur, si su evolución descansa en un enfoque positivo. Este mismo enfoque tradicional que ayer no reconocía los efectos de la ocupación sobre los países colonizados no siempre reconoce hoy el impacto de la economía de mercado sobre estas mismas poblaciones.

Se considera, por consiguiente, que cuando en el marco de las Naciones Unidas se toma en el año 1971 —diez años después de la consolidación del proceso de descolonización de África, Asia y América Latina—, como resolución en beneficio de la lucha contra la pobreza, el compromiso de los países del centro de aportar el 0,7% de su PIB a la ayuda

---

<sup>40</sup> Chamberlain J. Secretario de las colonias, defensor del imperialismo en política exterior (1836-1914).

<sup>41</sup> Luxemburgo, R. Teórica marxista de orden judío (1871-1919).

<sup>42</sup> Lenin, V. Principal dirigente de la Revolución de Octubre y primer dirigente de la Unión Soviética (1870-1924).

<sup>43</sup> Ver Edwards, Sebastian (2002). «Joseph Stiglitz y la globalización».

oficial al desarrollo se entiende como unas de las razones precursoras de la misma, unas reparaciones históricas razonables<sup>44</sup>.

Por lo tanto, la consideración de la política de ayuda oficial al desarrollo como una deuda histórica de occidente con los países en vías de desarrollo, solo tiene cabida en el pensamiento económico positivo si viene a justificar un comportamiento erróneo por parte de los países avanzados en relación con su modelo de crecimiento y desarrollo, tanto histórico como contemporáneo, reconociendo su parte de responsabilidad en la pobreza de los PVD hoy en día. Si no, por qué adoptar consideraciones normativas a su política económica, a través de la ayuda para el desarrollo, cuando persiste, tal como se ha visto a través de los autores, el convencimiento de que el equilibrio viene favorecido por el mercado. Aun así también cabe la posibilidad de que el disfraz esconda otra forma de sumisión capitalista, tal como asume Krumah (1965).

De hecho, se subrayó, en su momento, que los avances en los modelos de desarrollo del norte no se han realizado en torno a la máquina económica, sino dentro de una visión política y de derecho más propensa a la igualdad y a una forma de comercio que, si bien ya no esclaviza a las poblaciones ni promueve de forma tangente la ocupación de los territorios al servicio de los objetivos comerciales de los Estados, puede en sus actuaciones tener efectos negativos similares en las economías en desarrollo. Se retorna aquí a los argumentos de Acemoglu (2005) sobre la teoría de instituciones extractivas y asentamiento humano en la nueva Europa.

La economía sigue, entonces, marcando la evolución de las sociedades y el trazado de las relaciones entre las naciones. La visión positiva sigue estando vigente, y tiene la capacidad de saltar de un modelo económico a otro pasando de la competencia perfecta a la imperfecta, así como disfrazarse de economía política cuando lo considera conveniente, sin abandonar sus posiciones de partida.

Por otra parte, un enfoque desde la economía política puede ser más contemplativo y equilibrado para apreciar tanto lo positivo como lo negativo que se ha heredado de la época colonial. Su primer acierto es el de aceptar que, en definitiva, la expansión imperialista respondía a una necesidad del norte de crecer y encontrar una salida a los desajustes de su propia política económica interna. En este sentido, la tesis de J. Hobson (1996) reconoce esa época como una respuesta a los intereses de un grupo de personas (misioneros, comerciantes, científicos, etc.), y en relación con la economía, como la necesidad de corregir los defectos de la economía local, que no ha sabido redistribuir la riqueza en su ámbito. Dice a tal efecto: *«La estabilidad interna no provocaría la necesidad de exportar el excedente hacia los mercados externos, ya que la población local tendría acceso a este mismo excedente»*.

Su segundo acierto en sí vendría a considerar los efectos negativos de esta era sobre la población local y la necesidad obvia de unas reparaciones en el tiempo mediante, entre otras cosas, una política responsable de ayuda para el desarrollo de los países afligidos, tal como se deduce anteriormente de la *Agenda de Desarrollo de la ONU (2009)*.

---

<sup>44</sup> Agenda de Desarrollo de la ONU (2009), p. 11. En relación con el objetivo de las Naciones Unidas de apoyar y ayudar a los más débiles y vulnerables, cuya condición se da en una gran variedad de forma, desde la privación económica a la exclusión social, falta de oportunidad e incluso falta de libertad.

**Tabla 2.1:** Ayuda como deuda histórica

	<b>Enfoque ortodoxo: economía positiva</b>	<b>Enfoque heterodoxo: economía política</b>
<b>Época colonial</b>	Se considera el proceso histórico como positivo para los PVD, con la idea de aportar riqueza y de civilización de las poblaciones locales.	Se considera que el proceso histórico ha perjudicado al desarrollo de los países empobrecidos y de sus poblaciones.
<b>Ayuda al desarrollo como deuda histórica</b>	Se establece una política de ayuda al desarrollo por los países donantes del centro, antiguas potencias coloniales, aun siendo dominantes las consideraciones positivas, que aseguran que el mercado conlleva al equilibrio y asegura el ajuste social. De ahí que exista la posibilidad de reconocer su responsabilidad en torno a la pobreza de los países en desarrollo siempre que no se trate de seguir perpetuando en la actualidad esta misma situación histórica.	Se asume la responsabilidad del proceso de desarrollo histórico en la realidad de la pobreza actual de los países en desarrollo, y se acepta la ayuda como resultado de una deuda histórica.

Fuente: elaboración propia

Otro de los elementos pertinentes de esta evaluación acerca de la política oficial de ayuda al desarrollo como deuda histórica, tiene que ver con la política institucional de esta época. Si se coincide con Acemoglu (2005) en que existe una correlación entre los niveles de asentamiento y la mortalidad de los colonizadores, así como el establecimiento de instituciones válidas –hoy en día todavía vigentes, donde se instalaron los colonizadores–, se establece una vez más una relación importante entre institucionalismo y desarrollo. En todo caso, se demuestra así que, a medida que se avanza en este estudio, el perfil institucional de la sociedad que se valora se encuentra estrechamente vinculado a sus niveles de desarrollo.

En cualquier caso, el debate sobre la aceptación de la ayuda oficial al desarrollo como consecuencia de una deuda histórica de occidente para con el sur, solo es válido si no se repiten las atrocidades del pasado no solo en términos humanos –lo que ya está contemplado por varias ciencias del conocimiento tales como el derecho, la política y la sociología–, sino evitando que se perpetúe un enfoque económico hermético y cerrado al cambio y a la evolución, de carácter positivo, y con un gran impacto en el desarrollo de los países del sur.

A modo de alternativa, la respuesta, entonces, solo se puede encontrar en el presente, en el papel actual de la política de desarrollo económico en el contexto internacional y de cara al papel de sus instituciones en el ámbito económico.



### II.1.3. LA ESTRUCTURA Y EL PAPEL ACTUAL DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La estructura y el papel actual de la ayuda oficial al desarrollo en el contexto internacional requieren de una aportación descriptiva y analítica, en relación con los fundamentos de la economía positiva y la economía normativa. En este sentido, el primer punto se refiere a una descripción que puede orientarse hacia un enfoque político en consonancia con su objetivo, o más bien, al cumplimiento de un plan de ruta quizá definidos por los objetivos del *Milenio*<sup>45</sup>, siendo en la actualidad el reflejo del desafío que hay que levantar.

El análisis descriptivo se centra también en la definición de varios instrumentos que utiliza la política de AOD, con un especial hincapié en el aspecto financiero de los mismos, la estructura geográfica y multisectorial de la AOD, así como su funcionamiento y su coordinación vinculada, principalmente, a la política de los Estados dentro del marco de entidades supranacionales.

A continuación, el análisis del AOD implica obviamente el acercamiento a un recipiente, perteneciente a un enfoque económico general, sin el cual no tendría sentido lo enunciado con anterioridad, dado que, sin crecimiento y mejoría de las condiciones económicas de los países receptores, no cabría la opción de desarrollo establecida con anterioridad. De hecho, a favor de este argumento, se puede deducir que existe un consenso entre las distintas escuelas de desarrollo, tanto las ortodoxas como las heterodoxas, si se repasan las aportaciones de la teoría de la modernización de Rostow, de la globalización, de la dependencia y de los sistemas económicos, que si bien no siempre coinciden en la prioridad que se da a los indicadores económicos, todas las considera como positivos cuando sus tendencias son alcistas.

El enfoque analítico, una vez más, recoloca el estudio en el centro de la discusión que separa el enfoque positivo, en relación con los mercados, y el enfoque de economía política, más cercano a las necesidades sociales de las poblaciones, pero siempre tratado en el ámbito de la economía. A su vez, permite cerrar el círculo y definir si realmente la dirección de esta política va orientada hacia la consecución de los objetivos del milenio y otros objetivos de desarrollo, a la vez que permite elegir entre dos opciones:

¿Las posiciones positivas se acercan a las normativas en términos de AOD? ¿O bien la política de ayuda al desarrollo se adapta a las posiciones positivas para integrarse del todo en la economía de mercado y avanzar hacia la consecución de otros objetivos?

#### *Descripción de la AOD actual*

La definición de la estructura de la AOD actual pasa obligatoriamente por la definición de su naturaleza y de los distintos instrumentos que la caracterizan. Existen, en este sentido, varios manuales que aportan aclaraciones suficientes sobre los diferentes componentes de la AOD y su modo de aplicación. Aun así, la descripción de la política de cooperación internacional para el desarrollo puede llegar a ser un ejercicio confuso con un sinnúmero de actuaciones y elementos que no siempre aparecen coordinados. Por ello, a continuación se intentará evitar el magma de actuaciones para ir a lo sencillo,

---

<sup>45</sup> Ver *The Millennium Development Goals report 2008*. United Nations.

intentando repasar tanto las estructuras verticales como horizontales que definen la ayuda oficial al desarrollo.

Para entender mejor el funcionamiento de esta tela de araña, es imprescindible hacer referencia a su objetivo político, resumido en la lucha contra la pobreza, la erradicación de la injusticia social y el establecimiento de mecanismos adecuados para llegar a este fin. Sin lugar a duda, el camino viene marcado por los Gobiernos, que son los garantes de la voluntad de los pueblos y los responsables del reparto equitativo de los recursos. Si bien la política de cooperación internacional para el desarrollo y sus actuaciones pertenecen al mundo de los servicios, se establece dentro de un modelo económico, cuyos fundamentos son más propios al crecimiento y a la distribución de la riqueza en base a una lógica competitiva fruto del aprovechamiento de las oportunidades, del esfuerzo propio y respetando la propiedad de los medios de producción en mano de la empresa nacional y multinacional privada, tal como ha sido descrito, tan a menudo, por la economía neoclásica. Se deduce, pues, que el compromiso de los Estados con las poblaciones pasa por la superación de los límites del modelo económico vigente, para dar solución en tiempo de crisis a la precariedad existente, definiendo así la pobreza como una crisis permanente del capitalismo globalizado –esta visión se asemeja al concepto de asimetría entre el centro y la periferia de Wallerstein (2005)–.

En otras palabras, el compromiso de los Gobiernos para responder a las necesidades de las poblaciones del sur tiene mucho que ver con vínculos históricos y culturales, y ha ido estableciéndose, en el tiempo, a través de unos mecanismos de organización y de gestión para levantar el desafío. Es, por tanto, su carácter institucional el que tiene un papel dominante.

Los vínculos originarios de la ayuda se traducen a través de su distribución geográfica, tal como se ha visto antes, con el proceso de desarrollo histórico de los países en desarrollo. No obstante, existen otros componentes imprescindibles de definir para poder conseguir una transparencia acertada de la cuestión. Se establecen alrededor de la naturaleza de los actores de la ayuda, de las interacciones entre ellos y de los compromisos solidarios de la política internacional del último decenio para con los pueblos afectados.

De hecho, existen miles de instituciones con su carácter, local, nacional e internacional, cuyo propósito es contribuir a la lucha contra la pobreza. En estos primeros años de siglo ya se cuenta con varios compromisos supranacionales<sup>46</sup>, en este ámbito. Estos son, en definitiva, marcos institucionales que determinan cuál ha de ser la dirección de la política de cooperación internacional para el desarrollo y cómo se puede medir su efectividad sobre los países receptores y las poblaciones beneficiarias.

### *Vínculos entre los actores de la ayuda para el desarrollo*

Las relaciones que se describen a continuación están principalmente establecidas en base a los vínculos financieros y el camino que recorren los fondos invertidos, que son recursos imprescindibles para la ejecución de las políticas y proyectos ejecutados por los agentes en ayuda para el desarrollo.

En el ámbito de la AOD, la cooperación puede ser tanto bilateral –es decir, entre dos países (donante y receptor)–, como multilateral –entre un Gobierno y un organismo

---

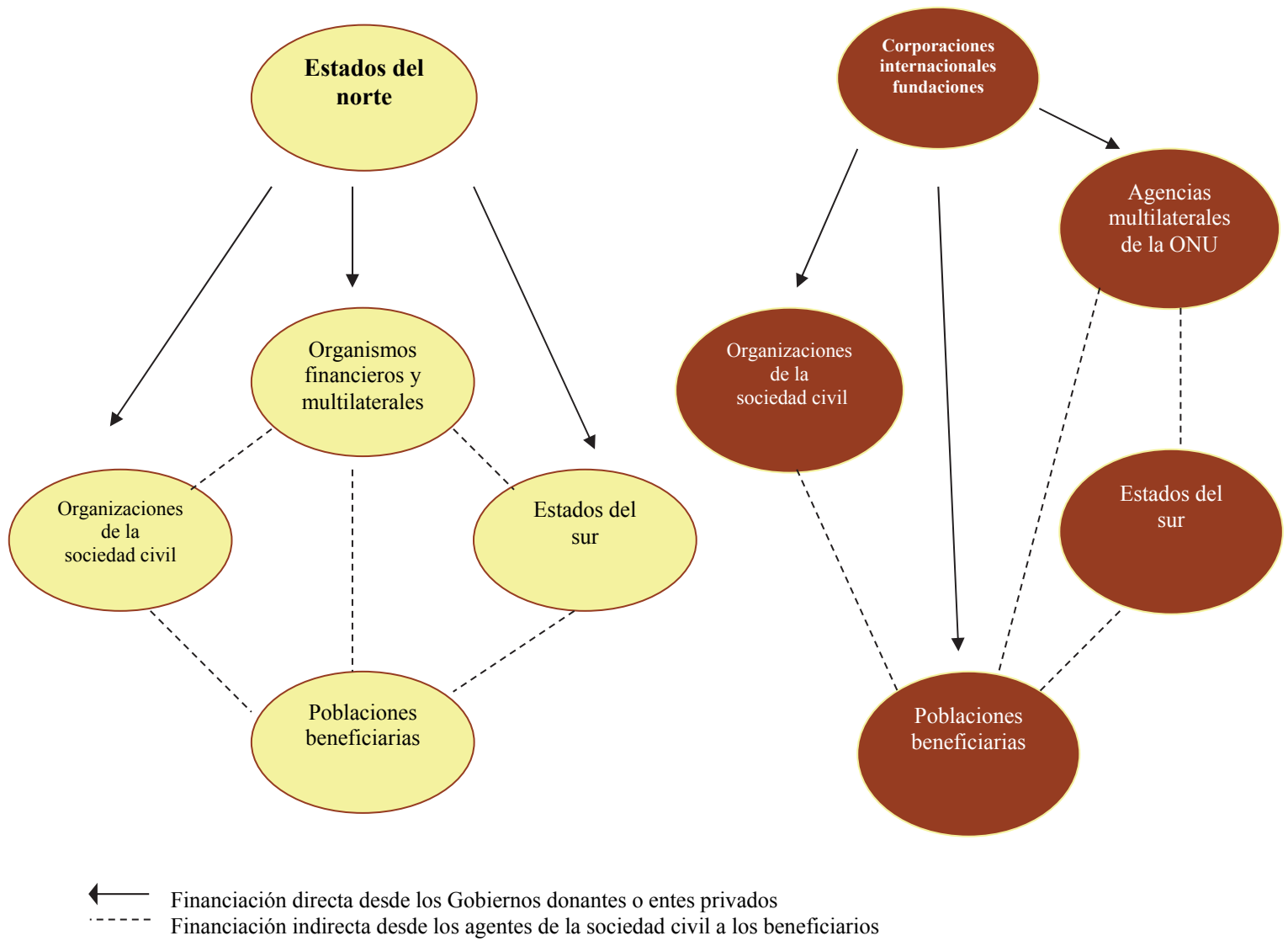
<sup>46</sup> Ver Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) y CAD (OCDE). Declaración de Roma en 2003, Declaración de París en 2005, la Agenda de Accra en 2008.

financiero o agencia de desarrollo multilateral-. La contribución financiera, en todo caso, siempre procede de los Gobiernos. Existe una cooperación también descentralizada e indirecta a través de la cual los Gobiernos de carácter local, dentro de un marco oficial, financian acciones de cooperación internacional para el desarrollo a través de entidades de la sociedad civil que son organizaciones no gubernamentales. El conjunto de esta ayuda oficial, si bien se puede transmitir a través de diferentes instrumentos financieros, que se subrayan más adelante, tiene que ir dirigido a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones beneficiarias. De la misma forma, los organismos multilaterales y financieros pueden establecer iniciativas en colaboración con las ONGD y los Estados del sur para con las poblaciones beneficiarias.

Otra línea de ayuda al desarrollo, que ha ido creciendo con el tiempo, es la que vincula las corporaciones locales y grandes fundaciones como cofinanciadoras de proyectos y programas de cooperación internacional al desarrollo. Se incluyen aquí tanto las entidades de la sociedad civil como las agencias multilaterales de la ONU, que a su vez implementan iniciativas para las poblaciones beneficiarias a través de programas propios o a través de los Estados del sur, en el caso de las agencias multilaterales.

La figura 2.1 refleja el carácter positivo de esta relación entre agentes con un solo fin presupuestado, que ha de ser la lucha contra la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones de los países del sur, tanto desde mecanismos de actuación directos como indirectos.

**Figura 2.1:** Estructura de relación entre agentes de la ayuda al desarrollo



Fuentes: elaboración propia

## *Compromisos pertinentes de la ayuda para el desarrollo*

Si bien las relaciones existentes entre los diferentes agentes tienen un peso fundamental para explicar el funcionamiento de la cooperación internacional para el desarrollo, existen otros elementos vigentes: los compromisos internacionales a los que se adscriben y con los que se comprometen los países.

El eje actual y fundamental de los mismos, en la actualidad, gira en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio que son firmados en el año 2000 por 189 países y que, en definitiva, marcan el camino, desde principio del siglo XXI. Identifican objetivos de desarrollo sobre los cuales se sientan las políticas de ayuda de los países, pudiendo también ser marco de referencia a nivel local, regional y nacional para los distintos actores. En el marco del consenso global, los Objetivos del Milenio son ocho, encuadrados alrededor de distintas problemáticas de desarrollo: la reducción de la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación medio ambiental y la discriminación contra la mujer, subrayando el nivel de responsabilidad de los países en desarrollo en relación con esta situación. Además de ello, estos mismos objetivos son una iniciativa de las Naciones Unidas, con un periodo de vigencia que va hasta el 2015, para el cumplimiento de los indicadores metas.

En todo caso, su efecto viene reforzado por la aplicación de iniciativas y políticas que proceden de otros seis compromisos internacionales de máxima importancia a través del Consenso de Monterrey,<sup>47</sup> que se establece como iniciativa de las Naciones Unidas. Se trata de una conferencia internacional sobre financiación para el desarrollo, contando con la presencia del FMI, el BM, la OMC, organizaciones privadas, instituciones multilaterales y la sociedad civil. Lo que plantea en agenda es la movilización de recursos financieros nacionales, la movilización de recursos internacionales a través de la inversión extranjera directa y los capitales privados, la expansión del comercio internacional como promotor de desarrollo, el aumento de la cooperación financiera y técnica internacional a través del compromiso del 0,7% de AOD, la deuda externa y el tratamiento de cuestiones sistémicas, como camino hacia otra cooperación con regulación y metas apropiadas.

No se trata aquí de realizar un recorrido por el camino de los compromisos internacionales en materia de política del desarrollo, ni tampoco de facilitar una descripción exhaustiva de los mismos, sino más bien subrayar su importancia como marcos de referencia vigentes para el diseño de una política de lucha contra la pobreza responsable y eficaz, así como analizar su impacto.

Estos compromisos se pueden entonces presentar de forma cronológica, lo que no deja de ser curioso, en cuanto se subraya así la necesidad periódica de actualización del diseño de la política de desarrollo como justificación global y permanente de lucha contra la pobreza. En cualquier caso, se destaca, por otra parte, que estas iniciativas, si bien reflejan en un primer momento el deseo de los países de consensuar unos modelos de actuaciones generales, se han considerado desde ámbitos distintos y con unos objetivos diferenciados, aunque no se sabe si con la posibilidad de retroalimentarse y hacer una política de desarrollo más eficaz y eficiente.

Se destacan también tres compromisos más que parten de la OCDE, entre el 2003 y el 2008, que giran en torno a la relación directa entre países donantes y receptores en materia de actuaciones de cooperación internacional al desarrollo, intentando asegurar

---

<sup>47</sup> Acuerdo sobre financiación en Cooperación Internacional para el Desarrollo.

una mayor coordinación de las iniciativas y un marco de desarrollo propio que no solo reconoce la validez del sur como responsable de su política de desarrollo. Recogen también la necesidad de enmarcar las iniciativas que proceden del norte en una estrategia de lucha contra la pobreza propia a los países receptores. La Declaración de Roma en el 2003, la Declaración de París en el 2005 y la Agenda de Accra en el 2008 constituyen amplias muestras de una visión renovada de la política internacional de desarrollo que se ha de entender como una armonización de las políticas de asistencia al desarrollo desde Roma, y que ha ido incorporando principios claves tales como la apropiación, la alineación, la gestión por resultados y la responsabilidad mutua<sup>48</sup>. La Agenda de Accra, a su vez, se compromete a acelerar y profundizar la declaración de París mediante el objetivo de identificación del país, la construcción de una asociación más eficaz e inclusiva y la rendición de cuentas, estableciendo la complementariedad de la acción entre los donantes y la división del trabajo.

Desde la Unión Europea, tanto el Consenso Europeo de 2006 como el Tratado de Lisboa de 2007, recogen también iniciativas de primera importancia en el ámbito de interés. El Consenso Europeo es una declaración acerca de las actuaciones de la UE en el ámbito de la cooperación internacional y comunitaria, que establece principios comunes de los países sobre cooperación al desarrollo, diálogo político, participación de la sociedad civil, igualdad de género y fragilidad de los Estados. Subraya también la responsabilidad de los PVD en su desarrollo y de la UE en el marco de la asociación.

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor a principios de 2009, establece una base jurídica independiente para la ayuda humanitaria y la aplicación de principios de derecho internacional, tales como la imparcialidad y la no discriminación. Establece que la política de cooperación internacional para el desarrollo de la UE no ha de ser un mero complemento de la política exterior y de seguridad común, ni de las políticas nacionales, subrayando que su objetivo es la erradicación de la pobreza.

Hacer referencia a los compromisos que se erigen, como fundamentos actuales de la política de desarrollo en el ámbito internacional, es hacer un especial hincapié en la necesidad permanente de recurso a la economía política como complemento imprescindible de una adecuada política de desarrollo que la relacionan con la evolución cíclica de la economía de mercado. Es, en otras palabras y desde una visión institucional, reconocer las limitaciones del modelo económico para llevar el desarrollo ahí donde más se precisa, dando un papel de primer orden a los Estados. Se entiende el término *Estado* desde una definición amplia, donde cabe la unidad de la administración de un país, así como su asociación a través de instituciones supranacionales o representación más reducida a nivel local, provincial y regional, para restablecer equilibrios donde el mercado ha fallado. El fundamento de las iniciativas en términos de políticas de desarrollo está vinculado a la búsqueda de equilibrios sociales, de sinergias entre la voluntad de conseguir el bienestar de las poblaciones de un territorio y la realidad de los modelos socioeconómicos que se quieren corregir. En términos de políticas de desarrollo, los enfoques positivos se encuentran limitados, ya que los ajustes sociales solo se pueden tomar desde los ámbitos tanto estatales como de la sociedad civil, donde el acercamiento a la realidad social se hace desde una visión más responsable y comprometida.

Para ahondar en estas consideraciones se establece un marco cronológico de quince años para unos objetivos de desarrollo. De por sí es una novedad el instaurar un ciclo de

---

<sup>48</sup> Ver manual de referencia de la OCDE.

largo plazo para poder conseguir unos objetivo de desarrollo; esto viene marcado por la inoperancia del enfoque de la economía positiva para luchar contra la pobreza, que se hace cada vez más insistente, en cuanto las consideraciones y compromisos acerca del posicionamiento de los países y de las sociedades, para avanzar en la lucha contra la pobreza, establecen ciclos de actuaciones cada vez más amplios. Ya no se considera únicamente a modo de locomotora la marcha de la economía como motor para salir del círculo vicioso. De hecho, en el año 2000, cuando se constituyen los objetivos del milenio, las principales economías de los países desarrollados y de los PVD tienen tasas de crecimiento económico positivas<sup>49</sup>. De la misma forma, a lo largo del periodo de aplicación de estas medidas, las tasas de crecimiento de los PVD siguen siendo bastante positivas. Se trata de entender, en otras palabras, que la reducción de las tasas de pobreza de los países en vías de desarrollo no depende únicamente de la marcha de la economía en general, sino de la necesidad de establecer unos marcos de compromisos y actuaciones generales, a través de los cuales se puede avanzar en términos relativos, en relación con indicadores de distribución de la riqueza, aumento de oportunidades, acceso a servicios sociales básicos y no solo en términos absolutos definidos por la renta de los países.

Las iniciativas tomadas mediante estos compromisos no van contra corriente, sino que vienen a reforzar y acompañar unas políticas económicas de cortes neoliberales que siguen contando con el mercado como motor de crecimiento y de riqueza, pero sin las cuales no se podría llegar a unos niveles de bienestar adecuados para el conjunto de la población. Se está, en este sentido, considerando una tendencia, la que puede tener una economía de un PED<sup>50</sup> de orientarse, a través de políticas de redistribución más adecuadas, como resultado de medidas tomadas tanto a nivel nacional como de compromisos internacionales con los países donantes.

Son quince años de compromisos, tanto internacionales como regionales, es decir, entre PD<sup>51</sup> para poder enraizar, cada vez más, una forma de actuar en la temática del desarrollo que va orientada a consideraciones de política económica sin las cuales se presupone que no se podría avanzar en la lucha contra la pobreza.

---

<sup>49</sup> Véase datos del BM sobre indicadores de África, media porcentual del crecimiento del PIB de África de 4,6 % entre 2000-2010.

<sup>50</sup> País en desarrollo.

<sup>51</sup> País desarrollado.

**Tabla 2.2:** Compromisos importantes en el ámbito de la CID

<b>Entidades supranacionales</b>	<b>Recursos de economía política como principales compromisos de desarrollo</b>	<b>Periodo de aplicación</b>
<b>Organización de Naciones Unidas</b>	Objetivos del Milenio en torno a la reducción de la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación ambiental, la discriminación de la mujer y la responsabilidad de los países avanzados en la situación de pobreza de los países en desarrollo.	2000-2015
<b>Organización de Naciones Unidas</b>	El Consenso de Monterrey como conferencia internacional sobre financiación para el desarrollo con 6 ejes específicos.	
<b>OCDE</b>	Declaración de Roma, Declaración de París y Declaración de Accra sobre los mecanismos de asociación entre los países a través de la armonización, la apropiación, la alineación, la gestión orientada hacia resultados y la responsabilidad mutua en la política de cooperación internacional para el desarrollo.	2003-2005-2008
<b>Unión Europea</b>	El Consenso Europeo como declaración con principios comunes sobre CID en torno al diálogo político, participación de la sociedad civil, igualdad de género y fragilidad de los Estados.	2006
<b>Unión Europea</b>	El tratado de Lisboa como base jurídica para ayuda humanitaria y principios de derechos internacionales y consideración en torno a la política de CID.	2007 y entra en vigor en 2009

Fuente: elaboración propia.

### *Instrumentos de financiación de la cooperación para el desarrollo*

Una visión tradicional de los instrumentos de financiación lleva principalmente a consideraciones de herramientas que pertenecen a la ayuda oficial al desarrollo a través de ayuda bilateral y multilateral. La ayuda bilateral se realiza entre Gobiernos y no precisa de intermediarios financieros; su principal característica era que se podía distribuir entre ayuda reembolsable y no reembolsable, siendo la reembolsable en forma de créditos FAD (Fondos de Ayuda al Desarrollo), originados en 1976, con un tipo de interés del 2% sobre un periodo de amortización de 25 años más 10 años de gracia. Otra de su característica, en término de valoración, es que este tipo de ayuda ha sido durante mucho tiempo responsable de la deuda de los PED y, por lo tanto, un freno a su desarrollo. Su devolución acaparaba la mayoría de los recursos producidos por el país, hipotecando parte de sus posibilidades de desarrollo. Esta misma ayuda llegó a constituir el 25% de la AOD a finales de los años noventa.

Como instrumento tradicional de financiación vigente se contó también con la ayuda multilateral, que se iba definiendo alrededor de entidades tales como el FMI, el BM y los bancos regionales de desarrollo. La misma correspondía a préstamos concesionales<sup>52</sup>

<sup>52</sup> De acuerdo con las directrices del CAD, la AOD desde 1969 consiste en donaciones y préstamos que cumplen los siguientes cuatro requisitos: *a)* se dirigen a países en desarrollo; *b)* son concedidos por el sector oficial; *c)* tienen el objetivo principal de promover el desarrollo económico y el bienestar; y *d)* en el caso de préstamos, se otorgan en términos financieros concesionales, con un elemento de donación de,



a la inversión y otros instrumentos tales como los bonos. Estos préstamos siempre han estado sujetos al cumplimiento de condiciones estrictas por los PED a través de programas de ajustes macroeconómicos<sup>53</sup> a largo plazo, que se han caracterizado por su fracaso. Por último, se subraya la importancia de la iniciativa HIPC para asegurar la sostenibilidad de la deuda y de instrumentos financieros del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola a través de créditos y donaciones para asistencia técnica a los PED.

El recurso a los instrumentos tradicionales se deriva de la necesidad de considerar el giro ocasionado en la estructura de la política de financiación al desarrollo derivado del Consenso de Monterrey. La necesidad de actualizar la agenda de la financiación a los nuevos objetivos de desarrollo del milenio, entre otros, y de encontrar en ella un recurso más eficiente para avanzar en la lucha contra la pobreza, implica su ampliación a través de una estructura más extensa que busca la complementariedad de las acciones y la participación de los PED en su configuración y en la toma de decisiones para su puesta en marcha. No obstante, se sigue con una política de financiación sobre desarrollo basada principalmente en instrumentos y modalidades de mercado. De hecho, se habla de instrumentos financieros cuando se hace referencia a la política de préstamos, a la inversión extranjera directa y a las remesas; y de modalidades cuando se hace alusión al comercio internacional, a la AOD y a la deuda. Además de ello, uno de los elementos de mayor relevancia, en torno a la financiación para el desarrollo que se tiene en cuenta con este nuevo enfoque, es el reconocimiento de la influencia de los problemas sistémicos en relación con el impacto de la financiación para el desarrollo sobre los PED, ya que conlleva a la aceptación de fallos orgánicos como resultado de una lógica de intervención en el mercado que no siempre está acertada. Los fallos del mercado, en este sentido, pueden tener algo que ver con una estructura global, que no corresponde a la que caracterizó a la economía neoclásica, es decir, una máquina que llega al equilibrio por la inercia de sus movimientos.

En definitiva, para avanzar en el estudio de la AOD actual, a través de la financiación hacia el cumplimiento de los ODM y la mejora de las condiciones de vida de los PED, es imprescindible echar un vistazo a cada uno de estos elementos que definen la nueva política de financiación al desarrollo como resultado de la aplicación del Consenso de Monterrey. Estos elementos, que se están valorando por los Gobiernos, las organizaciones multilaterales y las entidades de la sociedad civil, son los siguientes:

1. La movilización de los recursos internos
2. La movilización de recursos internacionales para el desarrollo
3. El comercio Internacional
4. La cooperación financiera y técnica (AOD)
5. La deuda
6. Las soluciones a los problemas sistémicos

---

al menos, el 25%, aplicando una tasa de descuento del 10%. Dicho elemento de donación ( $E_d$ ) se calcula por la diferencia entre el valor nominal del crédito ( $V_n$ ) y el valor presente del servicio de la deuda en la fecha de cancelación sumando todas las amortizaciones y los intereses ( $V_p$ ). Por tanto, el elemento de donación ( $E_d = V_n - V_p$ ), depende del tipo de interés del crédito en cuestión, de la duración o vencimiento del mismo y del período de gracia (la fecha hasta el primer desembolso del principal). El denominado elemento de concesionalidad ( $E_c$ ) del crédito se calcula como  $E_d/V_n$ . Finalmente, el  $E_c$  de toda la AOD es la media ponderada del  $E_c$  de todos los flujos individuales de ayuda y un donante puede aumentar su  $E_c$  incrementando la proporción de donaciones sobre su programa de ayuda o incrementando la concesionalidad de sus créditos de ayuda. Véase OECD (2011: 5-6, 14) y WHITE y WOESTAN (2011: 536-537).

<sup>53</sup> Ver plan de ajustes estructurales de los años 90.



Cuadro 2.1.: Instrumentos de financiación del Consenso de Monterrey

Principales instrumentos de financiación	La movilización de los recursos internos	La movilización de recursos internacionales para el desarrollo	El comercio internacional	La cooperación financiera y técnica (AOD)	La deuda	Las soluciones a los problemas sistémicos
<p><b>Propósito del instrumento</b></p> <p>La movilización de recursos internos tiene que ver con la capacidad de los PED Y PD de generar suficiente ahorro privado y público para asegurar la inversión y aumentar la productividad y la capacidad de producción. Es una discusión principalmente económica donde se subraya la importancia de políticas macroeconómicas adecuadas y de un contexto estable para asegurar su desarrollo. A partir de ahí, se considera una relación en cadena, donde el crecimiento asegura un mejor empleo y una baja pobreza, así como una estabilidad de precio con un balance tanto fiscal como exterior sostenible. Se considera también la necesidad de invertir en infraestructura básica y social de salud y educación.</p>	<p>Dentro de los recursos internacionales para el desarrollo, la máxima importancia se la da a la IED mediante transferencia tecnológica y de conocimiento con un entorno macroeconómico adecuado. Se establece que la inversión, atraídos los Gobiernos, ha de cumplir criterios de desarrollo económico sostenible, equilibrio medio ambiental y equidad social.</p>	<p>El Consenso de Monterrey establece el comercio como un instrumento más de financiación con respeto a los objetivos de desarrollo de los PED. Certifica que ha de ser un comercio basado en reglas claras, abierto y no discriminatorio para propiciar el desarrollo económico. Hay, en este sentido, tal como se menciona con antelación, que propiciar la liberalización comercial, aunque se reconoce la necesidad de medidas protectoras en sectores claves para los PED. Esta misma integración ha de ser con el apoyo de los bancos y las instituciones financieras. Se espera ayuda de los países desarrollados para facilitar exportaciones de bienes de los PMD y colaboración entre las entidades multilaterales para eliminar restricciones de la oferta, asegurar la diversificación exportadora, ayudar al aumento del contenido tecnológico y, por último, una ayuda multilateral contra la bajada de ingresos de exportación de países con reducida canasta de bienes.</p>	<p>Las nuevas consideraciones políticas en relación con la financiación al desarrollo se niegan a seguir considerando el AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) como principal fuente de financiación para cumplir con los objetivos del Milenio. Si bien todos los agentes reconocen su máxima importancia, la definen más bien como una fuente de financiación complementaria para algunos países y principales para otros. Se reconoce como factor clave para su desarrollo la asociación entre países. De la misma forma, se recuerda la importancia de alcanzar el objetivo del 0,7%, a la vez que la mejora de su efectividad mediante la armonización, unificación, asociacionismo y manejo de flujos.</p>	<p>El quinto elemento de máxima importancia que se considera en el ámbito de la financiación para el desarrollo viene a ser la deuda sostenible, que es de gran importancia para movilizar los recursos. En este sentido se apuntan los acuerdos entre deudores y acreedores como muy necesarios, y la iniciativa PPAAE (países pobres altamente endeudado) como muy positiva. En este sentido, también se precisa aumentar el espectro de países elegibles. Se subraya la importancia de tener en cuenta la particularidad de cada país y buscar soluciones justas ante las crisis financieras y de no aliviar la deuda desde la AOD.</p>	<p>Es la base de un enfoque mucho más abierto y estructural donde los problemas económicos son globales y responden a los efectos de un sistema con una serie de interacciones debido a carencias en su organización o a lo perjudicial, que es su acción en contra de algunos países y a favor de otros. Este giro puede ser resultado tanto de la evolución hacia la madurez de los países responsables de esta política o bien solo consecuencia de la coyuntura financiera económica de este periodo sobre el conjunto de los países. Además, desde Monterrey se subraya la importancia del aumento de la coherencia en la gobernanza y la consistencia de los sistemas internacionales monetarios, financieros y comerciales, advirtiendo sobre los efectos de la fuerte coordinación en política macroeconómica de los PD sobre la estabilidad global y sobre la reducción de las tasas de crecimiento. Se subraya que el FMI ha de prevenir la crisis y fomentar el papel de los PED en el ámbito financiero, siendo esta acción fortalecida por la OMC y los bancos regionales, el Comité de Basilea y otros agentes. Se contempla la introducción de los países que no participan en los grupos de referencia aun teniendo una participación en temas financieros, y un estrechamiento de las relaciones entre la ONU y otros organismos multilaterales y bancos regionales, fomentando su papel como pieza fundamental de la cooperación internacional para el desarrollo.</p>	

<b>Comportamiento del instrumento</b>	Una exploración cuantitativa informa que entre 2002 y 2007 los países ALC suben su inversión en 116% y su ahorro bruto en 126%, siendo la formación de capital en PIB de 2% y de ahorro de 3%. Si bien el aumento es considerable, en términos absolutos, no lo es en términos relativos. Se anota que el peso de los ALC es inferior al del conjunto de los PED en formación de capital sobre este periodo y que los bajos números en términos relativos implican que todavía queda mucho por hacer para apreciar mejor los beneficios de estas evoluciones.	Datos de la SELA informan también del aumento en 97% y 115% de la IED y las remesas y compensaciones laborales respectivamente, entre el 2002 y 2007. Se observa también una reducción de 32% a 25% de estos fondos, en el mismo periodo, en detrimento de los PED. En cualquier caso, se destaca poca capacidad de la región para atraer IED en periodo de crecimiento económico regional con mejoras en la RRI y aumento de los ingresos por exportaciones.	Se cifra el aumento de las exportaciones en los ALC entre el 2002 y el 2007 en un 111,8% y las importaciones en un 106%. Aun así se observa, según la misma fuente, que respectivamente su peso relativo en el PIB solo aumentó un 2% y un 1%, siendo la balanza comercial de 0,5% del PIB en el primer periodo y de 1,2% en el segundo. Como detalle añadido en esta región las manufacturas de media y alta tecnología representan solo un 35% de las exportaciones.	La AOD mundial aumenta en un 75% del 2002 al 2006. Además en una cierta medida el aumento de la AOD es resultado de los programas de alivio de la deuda.	Algunas de las cifras que se barajan consideran que desde los PED en el periodo que va del 2002 al 2007 es de un 51%, siendo la participación de los ALC en el total de la misma de un 33% en 2002 y un 22% en el 2007. En conjunto, se contempla una baja de los créditos del FMI y de la deuda a largo plazo y un aumento de la deuda a corto plazo y del servicio de la deuda en este mismo periodo. La conclusión es que la deuda sigue siendo un obstáculo a los ODM.	Un análisis más profundo de la influencia de la Conferencia de Monterrey sobre estos problemas sistémicos, a lo largo del periodo que va de 2002 a 2008, informa sobre unos desbalances globales, una volatilidad financiera y en el crecimiento.
<b>Discrepancias sobre el uso del instrumento entre los actores</b>	Si bien se destacan avances para algunos de los PED, la evolución de la movilización de recursos internos, en términos cualitativos, choca con las preocupaciones sobre corrupción de actores fundamentales tales como son EEUU y UE, mientras que desde los actores del sur se solicita más cooperación en estabilidad financiera para atraer inversión, aumentar apertura y asegurar coordinación de políticas. La UNCTAD, por su parte, achaca los avances más bien al dinamismo de la economía y destaca el fracaso del Consenso de Monterrey en cuanto al papel de la política monetaria y fiscal en la acumulación de capital y en el crecimiento.	Si bien existen discrepancias entre los agentes sobre el impacto de los flujos privados sobre el desarrollo, se subraya su carácter socialmente responsable. Aun así, EEUU y UE lo consideran como un factor importante de financiación al desarrollo, destacando el primero la relevancia de las remesas y el segundo la no vinculación de la IED con normas internas. Si desde el sur se rechaza considerar las remesas como AOD, la UNCTAD subraya que los flujos de capitales hacia los PED no destinados a financiar el comercio y la inversión no siempre son positivos haciendo referencia a la industria extractiva.	Una evaluación en el periodo que va de 2002 hasta 2007 destaca inquietudes con respeto a las negociaciones multilaterales y valora positivamente el incremento del comercio Sur-Sur. Tanto EEUU como UE valoran la aportación del consenso en esta materia, si bien se considera también que tiene que ser sostenible. Mientras tanto, la OMC considera que existe un vínculo importante entre comercio y desarrollo, así como plantea la necesidad de aportar más recursos en términos de AOD dirigida a la capacidad exportadora de los PED. Desde la OCDE son importantes los programas que reducen las restricciones al comercio y la aplicación de los principios de París sobre la efectividad de la ayuda al comercio. La CEPAL, por último, pone el acento sobre la baja participación de los PED en los flujos comerciales y la necesidad de una ayuda al comercio en infraestructura, en pequeñas y medianas empresas y en la promoción y diversificación de las exportaciones.	Existen reticencias por parte de EEUU en cuanto a la medición cuantitativa de la misma, más precisamente por lo que corresponde al compromiso del 0,7%. Por oposición, una de las inquietudes principales de esta valoración gira en torno a la condicionalidad y eficiencia de la AOD. Si bien en el apartado de los compromisos cuantitativos la UE va alcanzando sus objetivos progresivamente, subraya la importancia de la cooperación triangular y de la participación de los países no miembros del CAD. En este sentido, las voces del sur a través del Grupo de Río recuerdan la importancia de la cooperación con países de ingresos medio, la cooperación Sur-Sur, la participación de la sociedad civil y el cambio climático. Paradójicamente, el Observatorio de los PMD observa en la actualidad, a pesar de la evolución de la AOD, una reducción de su grupo que pasó de ser 24 países en 1971 a 47 en la actualidad, después de tres décadas de AOD	De hecho, si se valoran progresos en la gestión de la misma, se considera que el problema de la deuda está lejos de solucionarse, ya que existen diferencias en cuanto al marco de sostenibilidad de la deuda en vigor. La iniciativa de alivio ha precedido el espíritu de Monterrey y su coste ha provocado un menor acceso a recursos concesionales. Si Estados Unidos pone el acento en la aplicación de políticas responsables, el evitar el sobreendeudamiento y la resolución de demandas de PPAAE, la Unión Europea subraya la importancia de las políticas macroeconómicas y de los ajustes estructurales hacia reformas sociales para poder alcanzar los mercados de capitales y, de la misma forma, la IED. Desde el sur (Grupo de Río) hay que bajar los servicios de la deuda y aumentar los fondos para luchar contra la pobreza. La UNCTAD, que cataloga los países entre de ingreso bajo con poco acceso al mercado de capital y de ingreso medio con acceso a los mismos, informa que no puede haber discriminación entre los dos grupos. Entidades más especializadas como pueden ser AFROPAD y LatinDadd ponen respectivamente el acento sobre la deuda acumulada y lo negativo de la condicionalidad, así como el vínculo que existe entre esta y el alcance de los ODM. Una vez más, desde el sur, se viene a considerar el PPAAE como insuficiente para reducir la pobreza y reduce el acceso a los créditos concesionales, destacando que ahora se alcanzan cifras anteriores a antes en el servicio de la deuda, además que se considere como AOD fondos destinados al alivio de la deuda para los PPAAE.	Las opiniones se dividen entre los que ven avances y los que solicitan una nueva arquitectura en la reforma de las instituciones financieras. De forma más específica, si bien Estados Unidos reconoce el papel de los PED en las negociaciones de Doha, también se reafirma en la necesidad de mayor coordinación entre las ONU, el FMI y el BM. La Unión Europea reconoce avances en el sistema de votos en el FMI, mientras que el grupo de Río solicita todavía más progresos en este ámbito. La UNCTAD denuncia los pocos avances en política de negociación multilateral sobre comercio, lo que viene a explicar la pérdida de mercado y las negociaciones bilaterales. Desde algunos agentes como la OIT, las turbulencias financieras desde EEUU y EU tienen repercusiones en todos los países y demuestran el fracaso de la política financiera, y si bien desde la CEPAL la estabilidad financiera se puede reforzar con supervisión y variación de riesgo, las ONGD consideran que es imprescindible una reforma de las instituciones de Bretton Word, además de un fortalecimiento en cooperación fiscal, evasión de capital e intercambio de información entre Gobiernos.

.Fuente: elaboración propia.

Se ha visto que la economía del siglo XXI se propone dar un protagonismo cada vez más activo a una visión multilateral del tratamiento de las distintas problemáticas, como justificación marcada por intereses particulares políticos o de mercado por un lado, o bien humanitario y de desarrollo, por el otro. La difícil tarea de definir la línea que separa estas dos visiones del mundo, de las sociedades y de su evolución, sigue pasando por un análisis exhaustivo de los elementos que caracterizan tanto la toma de decisiones como el peso de cada uno de los actores en el ámbito global, ya que sin los mínimos de participación no se encuentra legitimidad a ninguna actuación. Este enfoque participativo –principal motor de la resolución de los conflictos interplanetarios– no escapa a la materia del desarrollo, en cuanto la lucha contra la pobreza sigue siendo, hoy en día, uno de los mayores quebraderos de cabeza que ha de resolver la humanidad.

En este sentido, es tanto la estructura de la AOD –como los agentes que la representan y los instrumentos que definen su naturaleza– y sus objetivos, que han ido evolucionando de forma sensible en base a la realidad económica actual. En otras palabras, se deduce que la estrategia de mejora de la calidad de la AOD viene directamente ligada a la capacidad que tiene la economía de sostener su modelo de crecimiento y de equilibrio en el tiempo.

En este apartado, que caracteriza la AOD actual, se ha señalado que los elementos históricos y la estructura de los actores y su protagonismo, así como su enfoque financiero, no se separa en ningún momento de la voluntad de los países avanzados de asegurar una mejor sociedad para los más pobres y para ellos. No obstante, algunos podrían subrayar que el norte financia como puede reducir su protagonismo en el diseño de las políticas y en la búsqueda de un interés propio.

El problema del desarrollo, en este caso, es que todavía no llega suficientemente a la conciencia popular de los PD para poder provocar que, por miedo al castigo político, no se sobrepase unos límites marcados por la conciencia colectiva, según Dumont (1999). En cualquier caso, el tema es tan complicado que incluso en la búsqueda de soluciones globales, en el marco de la economía de mercado, todavía no se llega a un consenso. No hay acuerdos suficientemente válidos en el ámbito comercial, existen graves problemas internos de corrupción en los países receptores de la ayuda, no se supera el incumplimiento de los compromisos tomados en torno a la cuestión del 0,7%, las iniciativas relativas a la deuda se siguen aplicando de forma desigual por los países donantes y los problemas sistémicos relativos a la participación en las tomas de decisiones, en el ámbito de los bancos regionales o instituciones supranacional, requieren todavía de avances más democráticos.

También se comprobó que había una gran variedad de actores y fuentes públicas y privadas de financiación de la ayuda que podían marcar un camino específico diferentes a las políticas a aplicar por los países receptores

Un análisis en base a los dos enfoques claves, tanto el heterodoxo como el ortodoxo, permite también medir la AOD como respuesta a una aceptación del pensamiento positivo que aprovecha el recurso de la economía política como salida.

El recordar que el Consenso de Monterrey establece seis puntos de primera relevancia, para el proceso de desarrollo económico de los PED Y PMD,<sup>54</sup> tiene que conducir a la precaución, en cuanto estos parámetros de financiación escapan al enfoque heterodoxo del desarrollo y plantean la inversión extranjera, la financiación doméstica, la

---

<sup>54</sup> Países menos desarrollados.

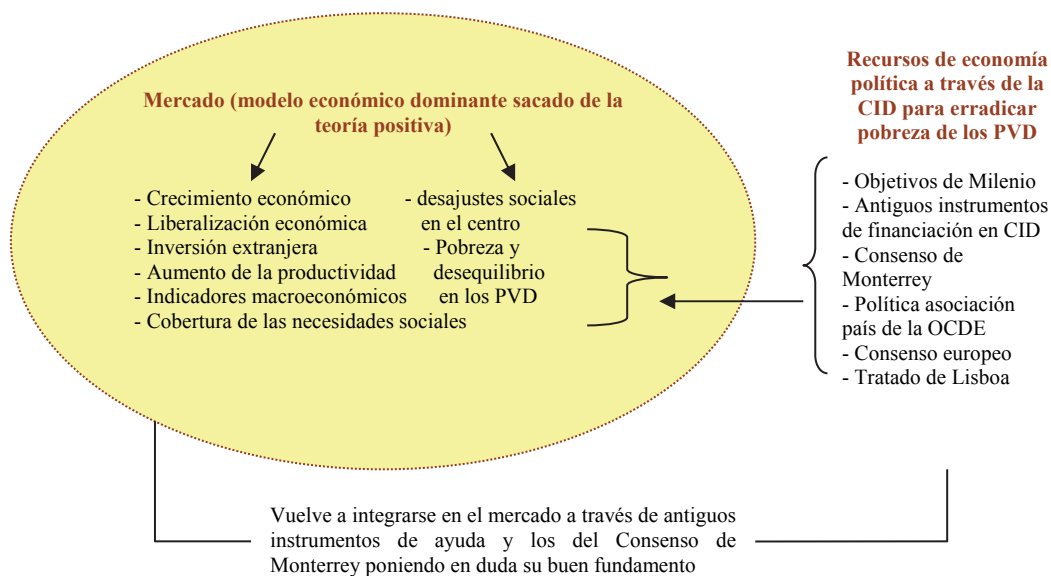


cooperación internacional financiera, la deuda externa, el comercio y los riesgos sistémicos como elementos dominantes.

Cabe desde ahí la posibilidad de que el tratamiento del tema de la financiación de la AOD no se ubique en el diseño de un nuevo modelo de funcionamiento de las economías del sur, sino más bien en la perpetuidad de un modelo de actuación que hasta ahora no ha dado sus frutos. Sorprende, de hecho, que parte de la receta y los medios operativos para la consecución de unos objetivos del Milenio consensuados por ambas partes y a alcanzar en 2015, con la inclusión de unas prioridades de desarrollo humano, descansen principalmente en una política de mercado cuyos cimientos son responsables de la situación que se quiere atajar. Son, en otras palabras, estas consideraciones económicas convencionales las que en gran parte han fortalecido la situación de debilidad y de desigualdad económica vigente entre los países. Si bien es cierto que ha habido distintos resultados para distintos países, el impacto social de todas estas políticas de corte positivo es todavía muy pobre en términos de desarrollo humano.

Independientemente de ello y con toda seguridad, un punto más a valorar para comprobar la veracidad de estas suposiciones, llevará a entender mejor el papel del modelo institucional como elemento imprescindible en el proceso de lucha contra la pobreza.

**Figura 2.2:** Contradicción de la política dominante de ayuda al desarrollo



Fuente: elaboración propia.

## II.2 PARADIGMA DOMINANTE EN LA ACTUAL POLÍTICA ECONÓMICA DE DESARROLLO

### II.2.1. EL MODELO DE DESARROLLO NEOLIBERAL COMO MARCO CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE AYUDA PARA EL DESARROLLO

A lo largo de este estudio, se han evidenciado varias consideraciones de un enfoque histórico que conlleva al advenimiento del pensamiento liberal y que se relaciona directamente con enfoques ideológicos<sup>55</sup> y metodológicos aplicados a la construcción económica de la sociedad moderna. A continuación, se ha considerado la arquitectura de la política de lucha contra la pobreza como un molde desde el cual se establecen figuras, arquetipos propios de un modo de hacer y de pensar que no siempre coincide con la voluntad de las poblaciones afectadas, en cuanto sus niveles de renta no se equiparan ni con los del norte ni son suficientes como para cubrir sus necesidades básicas, en palabras de Salai-i Martín (2005). Se tuvo también en cuenta el desarrollo de enfoques económicos institucionales<sup>56</sup>, tanto clásicos como nuevos y su validez en el diseño de la estructura económica de la sociedad contemporánea, así como su papel como centro de decisión en distintos ámbitos de la economía. Por último, interesa destacar como eje central de esta política de ayuda al desarrollo instrumentos de política económica, tales como los Objetivos del Milenio y otros compromisos. Se trata de saber si estos se plantean como antagónicos a la realidad económica y se concretan en la consolidación de un modo de hacer política económica en beneficio de las poblaciones, o si son solo una prolongación del modelo de desarrollo económico de mercado.

Para aclararse, es importante también subrayar que no se quiere reproducir lo ya realizado a finales del capítulo 1, cuando se destaca al paradigma dominante que sustenta la economía actual, sino, más bien, comprobar si la política de lucha contra la pobreza no escapa de las posiciones dominantes de la sociedad actual.

Por otra parte, cabe destacar que los organismos internacionales de las Naciones Unidas usan la repetición en su análisis del desarrollo, en cuanto renuevan las mismas recetas de forma permanente, sin por lo tanto llegar a una explicación vinculante del porqué del estancamiento en materia de lucha contra la pobreza. No obstante, si bien es cierto que la teoría de los sistemas económicos busca una alternativa al pensamiento crítico tradicional y, en algunos puntos, puede ser tachada de idealista, provoca y suscita la necesidad de una emancipación de las clases políticas, económicas y sociales para que se enfrenten con el fracaso del sistema capitalista, que Wallerstein<sup>57</sup> (2005) bautiza como el capitalismo globalizado o la economía mundial capitalista. Su visión se plasma no solo desde la teoría, sino desde una perspectiva pragmática y social, donde el

---

<sup>55</sup> Referencia al organicismo, mecanicismo, utilitarismo, visto en el capítulo 1.

<sup>56</sup> Institucionalismo, neoinstitucionalismo, neoinstitucionalismo económico (ver Hodgson, Douglass North, etc.).

<sup>57</sup> Wallerstein., E. (2005). Entrevista de Juan Carlos Oyanedel, Revista Nêmesis, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile). Buenos Aires; Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos, Año 2005. disponible en [www.infoamerica.org/documentos\\_pdf/wallerstein2.pdf](http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/wallerstein2.pdf) [recuperado 22.09.2011].

individuo puede ser partícipe del cambio siempre que asuma su papel como propio y su importancia dentro del proceso de evolución.

Se agradecen, en este sentido, sus aportaciones, pero, dado la amplitud del desafío, hay que buscar las causas tanto en la sociedad creada como en uno mismo. En este sentido no solo se va a considerar las características del modelo de lucha contra la pobreza que viene reflejado en compromisos, estrategias e instrumentos de financiación, teniendo en cuenta los elementos novedosos y prácticos del enfoque institucional.

## **II.2.2. PARADIGMA DOMINANTE EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO LIGADA A LA POLÍTICA FINANCIERA, COMERCIAL Y COMPROMISOS INTERNACIONALES**

En el tratamiento de la cuestión del desarrollo, con el objetivo de encontrar aportaciones válidas para mejorar el modelo de lucha contra la pobreza, desde un enfoque de economía aplicada, se han considerado varios elementos. No obstante, es importante suponer la división tan elemental que existe entre la economía positiva de Friedman, basada en la idea del falsacionismo de Popper, y todas las consideraciones propias a las personas y su desarrollo social a través del colectivismo metodológico de Dumont (1999) y de las consideraciones sobre desarrollo humano de Sen (2002), defendidas desde un enfoque que coloca la libertad como principal motor de desarrollo. En definitiva, es evidente que los argumentos de la economía política no pueden estar ausentes del debate, ya que los resultados del mercado no siempre coinciden con las expectativas del equilibrio racional que propone la teoría neoliberal, tal como destaca Salai-i Martin (2005) cuando compara las diferencias entre crecimiento en la renta per cápita de los PED y divergencia en la distribución de la renta en estos países.

Uno de los elementos de primer orden en la definición del paradigma, sobre el cual descansa la economía de desarrollo, tenía que ver con su arquitectura. Las aportaciones del *Manual RACI* (2012) son de máxima relevancia en cuanto no solo consideran los múltiples instrumentos financieros y su impacto en el desarrollo de los países, sino que también tienen en cuenta otras situaciones y enfoques institucionales que, en la actualidad, sirven de soporte para la misma política de desarrollo.

A partir de ahí, es cada vez más sencillo definir la orientación de la política internacional de desarrollo y deducir en su caso las posibles razones de su fracaso. De hecho, cuando el *Manual RACI* (2012) considera algunos de los elementos financieros, tales como la deuda de los PED, la financiación a través de la inversión directa, el régimen de los acuerdos de política comercial y los compromisos macroeconómicos entre países socios y donantes, así como su vínculo con la obtención de financiación, no caben grandes dudas sobre la dirección de la política actual de ayuda al desarrollo. El Consenso de Monterrey viene a ser entonces un punto de enlace entre la política internacional de ayuda para el desarrollo y el espíritu económico neoliberal que circula por las venas de los mercados; basta con considerar sus seis parámetros de referencia sobre la financiación de la ayuda, más cercanos a un enfoque positivo que normativo, tal como los define el Sistema Económico Latino Americano y del Caribe (SELA, 2008).

Contestar a las dudas que establece el paradigma dominante permitirá avanzar hacia nuevas recomendaciones en búsqueda de una política de desarrollo más ajustada a la



realidad, con respuestas en torno a la estructura de la AOD y su impacto sobre los cambios en los niveles de vida como resultado de su aplicación.

Ya se comentó, en su momento, que el punto de inflexión que plantea el Consenso de Monterrey tiene directamente que ver con la financiación de la AOD y el funcionamiento de la economía en su conjunto, pues es evidente que sin financiación, aunque se pueda pensar en una política adecuada, se da por supuesto que no habría acción en este ámbito.

Es interesante señalar que los seis ejes que caracterizan el Consenso de Monterrey se pueden relacionar directamente con la política económica de mercado y la búsqueda continua de ganancias en beneficio de unos y en detrimento de otros. A este respecto, North (1992) considera que la aplicación de recetas del norte, a través de políticas formales y leyes económicas en América Latina con leyes americanas, no asegura siempre el éxito como consecuencias de las normas informales y las diferencias en las características del *enforcement*.

De hecho, la dificultad no reside en analizar cada uno de los elementos por separados – tal como lo hacíamos con anterioridad al hablar de la financiación en las políticas–, o mejor dicho, de los mecanismos adecuados para luchar contra la pobreza, sino, más bien, indicar que la financiación se enmarca en una estructura y con unos objetivos que son susceptibles de reproducir un modelo de desarrollo altamente criticado que permite difícilmente alcanzar unos objetivos de desarrollo social y humano.

Ya se ha visto que la movilización de recursos internos reseñada en Monterrey establece esta fórmula: ahorro público más privado se convierten en productividad y capacidad de producir. De hecho, la sostenibilidad de la economía en las políticas macroeconómicas – favoreciendo un mejor empleo, la reducción de la pobreza y la estabilidad de precios– puede ser una quimera cuando, desde el enfoque institucional de North (1992), son otra vez las características del *enforcement* y su administración las que determinan los resultados económicos. Es importante entender el papel de cada uno de los actores, según North, y, sobre todo, cómo se establecen las reglas del juego a través de las instituciones, no de la economía, sino del Estado, que es el que define, una vez más, los derechos de propiedad y el «hacer cumplir».

La inversión extranjera directa constituye otro factor de primer orden dentro de la estrategia de la política neoliberal –no se entiende el crecimiento sin la misma–, independientemente de las críticas de varios actores sobre su impacto (SELA, 2008), ya que no se pueden introducir en ella las remesas de inmigrantes como movilización de recursos internacionales, además de la existencia de fondos no deseables desde el Grupo de Río. Según North, ni se orientan a industrias sensibles para el desarrollo del país ni se dirigen a la consecución de beneficios. En cualquier caso, la IED como recurso internacional se enmarca dentro del modelo de globalización económica, asegurando la desindustrialización a través de la deslocalización de la mano de obra, la exportación de capital, el ahorro del empleo y menores salarios donde hay baja cualificación y formación.

Otras consideraciones acerca del paradigma dominante y el acuerdo de Monterrey se sustraen del comercio internacional. En este sentido, hay que ser muy precavido cuando se establece una relación entre comercio y desarrollo en los PED, buscando facilitar mayores recursos a la AOD, aprovechando la capacidad exportadora del país. Si bien se sabe que Krugman<sup>58</sup> es un fiel defensor de la nueva teoría del comercio –cuando

---

<sup>58</sup> Citado por Feliz Jiménez y Erick Lahura (1997).

promueve el desarrollo de las economías de escala que generan comercio y ganancias, entendiendo que a mayor tamaño de la industria bajan los costes—, el mismo advierte sobre algunas razones para no adoptar este mismo comercio en países con industria naciente. Curiosamente, en contraposición a esta visión, el mismo Krugman no entiende las defensas populares en contra de las malas condiciones del comercio. Según el autor, el criterio económico, salarial, desplaza al humano y ético cuando defiende el intercambio comercial entre México y Estados Unidos por los beneficios conjuntos que esto implica.

El tercer argumento del modelo de financiación de la política de ayuda, defendido en Monterrey, tuvo que ver con el AOD y su implicación en el crecimiento de los PVD. Hay que comentar a tal efecto que las cifras de AOD son muy fluctuantes y dependen de los compromisos político-institucionales en vez de la situación de los países en desarrollo. Tampoco está del todo clara la correlación entre crecimiento en los países menos desarrollados y las aportaciones de AOD, así como su relación con la deuda, que constituye otro de los factores dominantes en las temáticas para establecer la dirección acertada de la política de ayuda para el desarrollo.

En definitiva, son varias las preocupaciones que existen en torno al modelo de desarrollo que se desea y, en este caso, sobre todo en cómo se piensa financiarlo. Existen también grandes confusiones entre los actores, tal como refleja el desacuerdo entre las partes en Monterrey. Como resultado de ello, no se registran grandes diferencias entre el modelo de financiación de lucha contra la pobreza y el modelo de crecimiento económico neoliberal, ya que en ambos siguen primando consideraciones en la inversión y el ahorro interno, la inversión extranjera en los mercados abiertos, el comercio internacional y la influencia de los cambios sistémicos como reflejo de los mecanismos que abrigan estos factores en el conjunto de las economías. Es todavía más curioso sabiendo que las preocupaciones existentes en el campo sistémico proceden justamente de los desbalances en la volatilidad financiera y en el crecimiento económico. Por último, todos los actores, según SELA (2008), reconocen la necesidad de avances, de mejores condiciones en materias de financiación y, desde organismos tales como la ONU, el FMI y el BM, mejoras en el sistema de voto en el seno de estas instituciones. Incluso algunos actores entienden, ya en Monterrey, la necesidad de un cambio a través de una mejor supervisión internacional, de una nueva arquitectura, o lo que se podría llamar en el argot institucional un mayor *enforcement*, y votan por un cambio institucional en la estructura del modelo de financiación de la política de desarrollo.

Los párrafos anteriores se han centrado, principalmente, en la financiación del modelo de política de ayuda para el desarrollo para definir el paradigma dominante, en este ámbito. No obstante, existen otros rasgos propios (Declaración del Milenio y otros) que tienen que ver con la estructura de la política de desarrollo económico, consideradas aportaciones válidas para la elección de consideraciones normativas o positivas en torno al modelo. De hecho, en este mismo capítulo se hace ya alusión a ellas en el *Manual RACI* (2012); no obstante, es relevante acercarse desde una visión comparativa, ya que todos los compromisos se pueden considerar como el esqueleto de una misma política. Es, entonces, interesante valorar su impacto y relevancia en el modelo de lucha contra la pobreza y medir su aportación en la definición del paradigma dominante en el ámbito de esta misma política.

A raíz de esta reflexión, las hipótesis planteadas vendrían a ser: ¿en qué medida los numerosos compromisos internacionales afectan a la política de lucha contra la pobreza, más allá de los elementos principales que pertenecen al modelo de financiación que se

deriva del Consenso de Monterrey? ¿Cuáles son los resultados económicos que se esconden detrás de estos compromisos? ¿En qué medida se acoplan, al igual que al Consenso de Monterrey, al modelo vigente o bien divergen del mismo, aportando una alternativa válida al modelo de desarrollo que marca la economía neoliberal? ¿Son estos compromisos y acuerdos, el complejo institucional –a través del cual se diseña la política de lucha contra la pobreza– con el modelo de desarrollo económico neoliberal como soporte principal; o bien constituyen una respuesta a parte, una esperanza hacia un cambio de paradigma, un cambio institucional, una nueva política de lucha contra la pobreza?

En este sentido, la Declaración del Milenio más que establecer unos mecanismos de actuaciones, contempla unos objetivos y unas medidas para alcanzar los mismos. Estos objetivos son de carácter sectorial y, si bien son un compromiso de los países para ir en una dirección, no les atan en cuanto a las medidas a tomar para alcanzarlos. La relevancia de los Objetivos del Milenio procede que, si se llega a alcanzar su impacto, incidirían sobre el conjunto de la población, pero no significa en ningún momento un cambio en el modelo de política establecido. Su existencia permite reconocer que existe una toma de conciencia acerca de los problemas de las poblaciones del sur, pero no modifica, o bien no establece de forma segura, una corrección en el modelo de lucha contra la pobreza. Es una hoja de ruta que no define un cambio en las reglas del juego para alcanzar sus objetivos.

A continuación, la Declaración de Roma (2009), de París (2005) y la Agenda de Accra (2008) establecen nuevas formas de entender la política de ayuda para el desarrollo, más cercana, más compartida, más participativa y más autónoma, en relación a la coordinación entre países socios y donantes. Sus cinco principios motores son claves en esta definición, en cuanto marcan un nuevo modelo de comunicación alrededor de la política de lucha contra la pobreza. Aun así, no deja de ser un acuerdo sectorial en cuanto se limita a actuaciones en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, y transversal en cuanto se levanta como un instrumento articulador presente en los distintos ámbitos de actuación de las políticas supranacionales y nacionales, tales como la educación, la salud, las infraestructuras y otros campos.

En tercer lugar, el Consenso Europeo (2006) y el Protocolo de Lisboa (2007) se crean en un marco restringido que es el de la UE. El primero reconoce responsabilidades y fuentes de diálogo, mientras el segundo se centra en el ámbito de los principios del derecho internacional y de la ayuda humanitaria.

En cualquier caso, es difícil responder a todas las preguntas acerca del buen fundamento de la política actual de lucha contra la pobreza. Los desafíos son numerosos. North (1993) asumía que uno de los retos más grande para los científicos residía en el desarrollo de una teoría dinámica del cambio social que asegurase una mayor comprensión de la eficacia adaptativa, en cuanto esta tiene que ser más adaptiva que redistributiva, siendo la última estática, mientras que es la adaptación a la matriz institucional lo que permite alcanzar los buenos resultados económicos en un contexto de cambios demográficos, tecnológicos y de choques sistémicos. No se aleja así de las consideraciones que llevan a pensar que el paradigma en sí ha de ser más cercano a la economía política, identificada desde la mayoría de los acuerdos y compromisos internacionales de carácter horizontal y sectorial. Tampoco se distancia, en ningún momento, de un enfoque generalista de la economía y de su impacto en consonancia con los acuerdos de Monterrey, los que consideran la financiación sobre desarrollo desde un enfoque economicista y de desarrollo, y no solo se ciñen al ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo resaltado por los instrumentos vigentes.

Considerar la economía como desarrollo no se separa del enfoque institucional de Hodgson (2001), que si bien reconoce que existen múltiples niveles y tipos de análisis, entiende también que se deben de vincular de manera conjunta, construyendo sobre lo psicológico, lo sociológico y lo antropológico.

Por último, el reconocimiento del paradigma económico vigente en relación con la temática del desarrollo económico, ubicado alrededor del pensamiento neoliberal, es un camino compartido entre este último y el de los autores de los países menos avanzados; eso sí, desde las instituciones y los países socios del sur cuando acercan posiciones con los países donantes en el marco de la declaración de París y de los posteriores acuerdos de Accra. Además, se puede decir, que se anticipa así una nueva forma de entender el desarrollo, más propia al sur, más en consonancia con una realidad a veces ajena a los que deciden, tal como se introduce a continuación.

## II.2.2. VISIÓN DE LOS PAÍSES DEL SUR

Después de las distintas explicaciones y caracterización del paradigma y de la estructura de la política actual de lucha contra la pobreza, bajo el enfoque económico dominante establecido en el estudio, definido por su carácter positivo, y a raíz de la respuesta que se aporta mediante un enfoque multidisciplinario e institucional, es relevante analizar las aportaciones de autores y organizaciones de países menos desarrollados.

Hay que cuestionarse si es pertinente valorar los enfoques de desarrollo que proceden de la periferia. En respuesta a esta cuestión se tienen propósitos: en primer lugar, permiten actualizar consideraciones acerca de los enfoques del pensamiento del sur y permite también renovar esta reflexión en relación con aportaciones de la escuela independentista, ya que siguen existiendo miramientos de la misma que caracterizan la coyuntura económica actual. Estas contestaciones aseguran de la misma forma otras contribuciones más actuales de autores pertinentes que no se enmarcan en la misma corriente, sino que vienen deducidas por un nuevo orden económico mundial marcado por nuevos actores dominantes tales como los países emergentes que, hoy en día, tienen un papel más que recurrente en los procesos de crecimiento económico y de desarrollo de los países menos avanzados.

En este orden de ideas, es interesante en primer lugar establecer similitudes entre las críticas del pasado y la realidad actual de la economía del desarrollo, asumiendo tanto aportaciones propias al neocolonialismo como a la escuela de la dependencia, en cuanto todas establecen una correlación entre los intereses de los PA<sup>59</sup> y las políticas puestas en marcha en los PMA<sup>60</sup>. Más allá de las cifras que Krumah (1966) subraya sobre niveles de desarrollo e indicadores económicos de la época neocolonial, es decir a partir de 1960, es interesante considerar sus críticas sobre los aspectos económicos de tal configuración. Si bien las relaciones internacionales, tal como se mencionó con antelación, han cambiado de dirección, después de la división del mundo que establece Bretton Wood, se analiza en aquel entonces la pertinencia de algunos indicadores como consecuencia de una política económica que asegura, en gran medida, problemas en el

---

<sup>59</sup> Países avanzados.

<sup>60</sup> Países menos avanzados.

ámbito del desarrollo. Tanto la historia de la deuda de los PVD, la aplicación de estrategias que promueven la apertura económica de estos países a nivel internacional, como las respuestas aportadas a sus necesidades de desarrollo, no han sido positivas. Se recuerda a tal efecto, que la financiación para mejorar las condiciones de desarrollo de los países de la periferia, el comercio, la deuda pública, la ayuda oficial al desarrollo son instrumentos que estuvieron valorados desde el Consenso de Monterrey y que todavía conservan una máxima pertinencia. Krumah (1966) viene a establecer que estos elementos se han enmarcado en una estrategia política y económica neocolonial y no han fomentado más que la dependencia de los países pobres con respecto a occidente. El autor hace varias caracterizaciones en claves económicas del sistema neocolonial, pertinentes aún en la actualidad, que demuestran en qué medida esta estrategia ha impedido el desarrollo de los más pobres, si bien en algunos casos, como el de la ayuda internacional era su propósito. Algunas de las tácticas neocoloniales que impiden el desarrollo de los países más pobres son: el control monetario sobre los cambios con la imposición de un sistema bancario controlado por el oeste; la intervención de los Estados y los intereses financieros que se aplicaron en algunos países, al ejemplo del Congo; la expansión del mismo sistema colonial en África, América Latina y Asia mediante la venta de materias primas; la compra de productos manufacturados con condiciones marcadas por la metrópoli y el interés dominante siempre privilegiado del comercio; y la industria, que pasa por el control del mercado mundial con el capital internacional.

Se asume, de la misma forma, la ayuda multilateral a través del BM y el FMI, sujeta a criterios de supervisión y a condiciones tales como tratados comerciales, acuerdos de cooperación, protección de intereses de la inversión privada, oferta de materias primas y otras condiciones que perpetúan esta situación de dependencia económica, política e incluso militar en beneficio del norte. Es evidente, entonces, la irrelevancia de los supuestos de los países socios dentro del concierto internacional para avanzar hacia la mejora de las condiciones de los países menos avanzados. Una vez más, en palabras de Krumah (1966), es incomprensible que el desarrollo de los continentes menos avanzados pase por la generosidad de los poderosos, y no más bien por la lucha contra las fuerzas externas con intereses, asegurando que se mantengan así los primeros y entendiendo el neocolonialismo como principal reflejo de ello.

Hay que entender que esta argumentación no se puede separar de las consideraciones neoinstitucionales de North (1992), cuando hace la diferencia entre institución y organización. Considera las primeras como las reglas del juego y las características del *enforcement*<sup>61</sup>, que vendrían reflejadas en el análisis de Krumah (1966) como los tratados y los acuerdos entre PMA y países ricos, propias a la perpetuación de un sistema de explotación. Por otra parte, las organizaciones son los jugadores a través de esta división clara entre neocolonialista y neocolonizado.

En paralelo con las aportaciones de Krumah (1966), hay que considerar los autores independistas de grupos como la CEPAL o Samir Amin que definen el sistema económico y su influencia sobre los PMA a través de la irregularidad de la posición privilegiada de unos sobre otros, creando los primeros, a través de las condiciones del desarrollo, una situación de dependencia con los segundos que impide su evolución.

El enfoque de la dependencia se diferencia de las posiciones neocoloniales aunque sus análisis coincidan en su eje central en que las condiciones favorables del desarrollo del

---

<sup>61</sup> Se puede traducir con el «hacer cumplir» a través de las reglas del juego en el ámbito de la economía institucional (reglas formales e informales a través de leyes y normas, etc.).

norte no coinciden con las del sur. Por otra parte, ambas posiciones se alejan debido a un enfoque más economicista del primero y más integral (economía, política, religioso y cultural) del segundo. No obstante, se coincide con ellos en la vigencia de varios de sus supuestos para entender la problemática del subdesarrollo actual. Según Dos Santos, no se puede uno apartar del proceso evolutivo de los PMA para encontrar una respuesta a la pobreza hoy en día.

A continuación los independistas, al dividirse en varias corrientes de pensamiento, aportan una visión quizá más profunda del subdesarrollo desde el punto de vista económico. Las soluciones preconizadas por la CEPAL, mediante cambios en la especialización agraria de la periferia, el recurso a una mayor protección comercial desde Prebisch, con un mayor control de la tasa de cambio monetario, el papel gubernamental más eficiente, la inversión con capital internacional, la orientación de la deuda interna hacia un esfuerzo de industrialización, no tienen que coincidir en su totalidad con las aportaciones de Gunter Franck, que solicita un revolución social no burguesa. Esto sí, se reúnen más adelante a través de los aportes de la teoría keynesiana.

Desde otra corriente de la escuela de la dependencia, las aportaciones de Samir Amin<sup>62</sup> sobre desarrollo autocentrado y socialismo como respuesta para los PMA. Es otro activo relevante que propone un modelo propio con instrumentos similares a los de la economía de mercado occidental, pero desde un acercamiento multidisciplinario con variables democráticas y lazos de solidaridad entre los países mediante la regionalización económica. Establece, así, un recipiente de factores institucionales que han de promover un cambio de paradigma en cuanto a nuevas reglas del juego y menos actores con una política de *enforcement* recogida a la manera de North (1992).

Ahora es también apreciable, en relación con el cambio institucional, recurrir a las aportaciones de Lahera (2004) sobre desarrollo productivo en América Latina. En su enfoque, relaciona el capital institucional a través de un enfoque de política pública, donde reconoce que el cambio institucional es una necesidad, ya que existe una excesiva confianza en la efectividad automática macroeconómica. Cita a Douglass North (1992), según el cual, el ambiente institucional a través de las reglas fundamentales, sociales y legales implanta las bases de la producción, el intercambio y la distribución de bienes, servicios y oportunidades, así como el estado de los derechos de propiedad y la contratación, además de las reglas acerca de los derechos civiles e individuales. Según Lahera (2004), además del ambiente, North define también las reglas institucionales como acuerdos entre unidades institucionales y las formas de cooperación y/o competición planteando mecanismos para el cambio en leyes y derechos de propiedad.

No obstante, en su análisis acerca del desarrollo productivo realiza también críticas a las recomendaciones desde el cambio institucional. Estas mismas se plasman en denunciar la imposibilidad de desarrollo productivo para todos los países y regiones. En esta misma línea, considera que el desarrollo no es un proceso repetitivo, ya que las reformas encomendadas no se basan en un modelo analítico preciso si no pretenden tener un carácter general. No ve viable un sistema que racionalice todos los aspectos del desarrollo productivo, y no se puede superponer con otras políticas e instituciones con intereses determinados.

Según Lahera (2004), la visión institucional es simplista en cuanto propone una estrategia de etapas, al igual que Rostow con la teoría de la modernización. Curiosamente, establece miramientos en relación con la teoría de la dependencia, más

---

<sup>62</sup> Economista africano que pertenece a la Escuela de la Dependencia, autor de la teoría de la desconexión.

cercano a la crítica de la economía pura cuando subraya los requisitos de la industrialización a través de las distorsiones del subdesarrollo y la producción de recursos básicos más allá de las desviaciones basadas en el conocimiento, tal como defiende la teoría institucional con los derechos de propiedad y la reducción de los costes de transacción, que implicarían el funcionamiento del mercado, cuando la competitividad internacional requiere conocimientos y bajos costes de producción, añadiendo que a conocimiento no perfecto puede variar la productividad y la calidad de la industria en varios países. Por último, subraya que no se aclara tampoco en qué medida, según el enfoque de los fallos del mercado, en qué grado debería diferir las imperfecciones del mercado entre países para explicar variaciones significativas del papel del Gobierno.

Otras aportaciones del autor están en consonancia con Rodrick (2003), que no rechaza el cambio institucional, pero reclama su especificidad a la economía que lo emprende, en el tiempo y lugar que le corresponde. Asegura que el proceso puede ser válido para los PVD cuando se considera desde su origen, diseño, gestión y evaluación, entendiendo la necesidad de sistematización de la restricción y los activos competitivos de los países exitosos en su camino.

Desde unas consideraciones de diseño, establece, una vez más, una visión de la realidad económica de América Latina mediante una descripción de sus sistemas productivos en el camino a emprender por la política pública, asumiendo que no hay unicidad de soluciones o aportaciones en cuanto las realidades de la región son diferentes en estructura productiva y configuración institucional, pero este diseño se da en el marco de economías abiertas al comercio. Para alentar el dinamismo productivo hay que identificar fallos del mercado e incentivar conocimiento y capacidad. Concluye asegurando la necesidad de una concertación estratégica, adecuación política y eficacia administrativa mediante el legitimar la democracia. Plantea el desarrollo productivo a través de su inserción en la economía internacional.

Si por un lado hay que entender el papel de las instituciones política, grupos de interés, cultura política y formas de representación en el proceso de decisión, el autor considera que la apropiación directa de las políticas de desarrollo productivo esté reflejada por la presión de intereses particulares. Desde consideraciones puramente económicas, los desafíos a levantar tenían que ver con la reducción de la brecha de la productividad entre actividades formales e informales, la apertura internacional para el aparato productivo y la diversificación de la producción nacional. Desde aquí se entienden las posiciones de Lahera (2004) como características de una visión propia y no obligatoriamente perteneciendo a la organización que él representa. Si bien subraya la existencia de corrientes de pensamiento latinoamericano, que van en esta dirección, en alguna encrucijada, se pueden asemejar a consideraciones de autores africanos que han sido expresadas en la actualidad.

En este apartado, tanto Dambissa Moyo (2012) como Sanou Mbaye (2007) denuncian las contribuciones de la política actual de lucha contra la pobreza para visualizar mejor el desarrollo económico en una estrategia de mercado que rechaza la benevolencia de la AOD, sobre todo la multilateral, cuando prefieren enmarcar esta política en las nuevas reglas del juego que proponen nuevos partenariados y una mayor confianza en las posibilidades del continente para asumir su propio avance. Ambas voces son críticas, aunque Moyo es más insistente al facilitar cifras drásticas que subrayan que, independientemente de la inversión de billones de dólares en políticas de desarrollo en África, no se ha resuelto la problemática de la pobreza. De hecho, Caroline Charon

(2010), citando a Dambissa Moyo, establece que más de 10 billones de dólares ha sido invertido en ayuda al desarrollo desde 1960, y África es más pobre que en 1950.

La autora destaca, como principal problema de la economía, la escasez de bienes claves. Su análisis descansa, primeramente, en una crítica a un modelo económico de desarrollo insostenible, en relación con el desequilibrio entre los factores de la oferta y de la demanda, que a continuación provocan distorsiones importantes en términos sociopolítico y económico internacional, con el único objetivo de compensar este primer desequilibrio. De la misma forma, a partir de ahí recae en la inutilidad de la política de cooperación actual para resolver el problema de la pobreza, y considera más bien un desarrollo económico que ha de contar con el liderazgo de China.

En palabras de Moyo (2012), la oferta de terrenos, agua, energía y minerales esenciales no puede enfrentarse a la demanda global para cubrir la alimentación y la demanda de bienes derivados del desarrollo tecnológico, ya que son tres los factores que la caracterizan, a saber: el aumento de la población de 7 a 9 billones de aquí a 2030, el aumento de la riqueza de las clases medias hasta 2030 y el aumento de la urbanización hasta 2025. Existe, en este sentido, una importante caída de la oferta de recursos, lo cual provoca el aumento de los precios chocando con los estándares de vida y el riesgo de conflictos (cuenta hasta 24 guerras actuales cuyas raíces están en disputas para conseguir recursos). A su parecer, solo China toma medidas, en este sentido, mediante la inversión en África y América Latina, convirtiéndose en un partenariado muy válido más allá de las guerras costosas provocadas en búsqueda de recursos. Critica la ayuda para el desarrollo y el recurso al mercado liberal para mejorar el crecimiento del continente negro, destacando la necesidad de un nuevo marco institucional antes de que sea demasiado tarde.

En paralelo, Sanou Mbaye (2007), desde los autores del sur, destaca la crisis del continente africano con un historial de explotación que se deriva del modelo de desarrollo occidental. Informa de la necesidad de modelos económicos de integración regional para este continente, que vienen además definidos como de buena práctica, a través de las experiencias similares en Asia. Para él, el potencial de la energía hidroeléctrica es una buena muestra de la capacidad de la región como suministrador para el continente y también para la exportación. Informa de un crecimiento de 5-7% para esta zona del mundo, desde el año 2000, con el potencial energético, la población en términos de consumo, el poder de compra, la industria del conocimiento y de colaboración con los países emergentes como China, Brasil y África del sur. Eso sí, el desarrollo pasa evidentemente por un política de mercado adecuada con una mayor aportación de las administraciones.

La revisión del pensamiento de autores y organizaciones de países menos avanzados acerca de la política de lucha contra la pobreza aporta novedades interesantes sobre el camino a seguir. Si bien todos coinciden en la necesidad de un cambio de carácter institucional, entre otros, ninguno de ellos establece claramente un marco institucional nuevo y estructurado para encontrar soluciones. Varias son las críticas acerca del orden de las relaciones internacionales y de las estructuras económicas e institucionales que las soportan. Además, las soluciones aportadas se visualizan más bien desde la economía pura, aprovechando nuevos modelos de relaciones entre países con la toma en consideración de nuevos actores internacionales con un peso importante. En este sentido, los países emergentes liderados por China, Brasil y Sudáfrica son el reflejo de estas nuevas visiones.



Por otro lado, mientras las cifras anuales<sup>63</sup> de las contribuciones económicas efectivas, correspondientes a la ayuda oficial al desarrollo, bajan en millones de dólares, los indicadores de crecimiento han tomado el relevo, siendo positivos desde el año 2000.

Todo ello viene a decir que no se puede únicamente considerar las aportaciones internacionales de la ayuda para el desarrollo como única puerta de salida para mejorar la política de lucha contra la pobreza, en la actualidad, y de cara a los desafíos de mañana.

A otro modo de ver, se coincide con North cuando subraya, según Lahera (2004) que la historia del desarrollo es la historia de las formas institucionales exitosas, si bien se entiende que, de momento, la discusión no puede solo resumirse en la inexistencia de costes de transacción, asumiendo el enfoque institucional y el de la nueva economía institucional de carácter multidisciplinario como dominante. Krumah (1966) menciona, a tal efecto, que no se puede valorar el desarrollo sin tener en cuenta el conjunto de factores sobre los cuales se ha incidido para perpetuar la naturaleza del subdesarrollo, siendo los mismos sociales, políticos, culturales e incluso religiosos.

En este estudio, en el capítulo siguiente, después de demostrar desde varios enfoques la relevancia del instrumento institucional, se tratará de proporcionarle nombre y apellidos a un modelo de análisis que será el principal soporte. Su objetivo se establecerá en su vigencia por mejorar la política internacional de lucha contra la pobreza, tanto en el ámbito macro como microeconómico. Por último, es evidente que hay que tomar en consideración la variedad existente en la configuración de los Estados y alejarse, como dice Lahera (2004), de las fórmulas propias a estrategias repetitivas –tal como ejemplifica las etapas del desarrollo de Rostow– para construir un modelo viable en términos de desarrollo económico y humano. Si bien la repetición no ha de tener lugar, el modelo de análisis institucional ha de poder adaptarse a la realidad de cada situación. Por eso, sus elementos de análisis, sus criterios o variables han de ser similares, eso sí, teniendo en cuenta una gran disparidad de situación.

---

<sup>63</sup> Ver la realidad de la ayuda informe 2011.

Disponible: <http://www.intermonoxfam.org/es/documentos/27/03/12/informe-completo-realidad-de-ayuda-2011>

## **II.3. ENFOQUE INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA**

### **II.3.1. INTRODUCCIÓN, CONCEPTO Y DEFINICIONES: INSTITUCIONALISMO CLÁSICO**

El análisis institucional es un buen punto de partida para entender la articulación de la cooperación internacional para el desarrollo. Su revisión aporta herramientas interesantes para valorar la evolución de la política de los actores de cooperación internacional, así como entender los mecanismos alrededor de los cuales gira su funcionamiento.

De hecho, es común hablar de institucionalismo como un conjunto de reglas, normas, leyes y rutinas, no solo establecidas como mapa de funcionamiento, sino también como recorrido explicativo del funcionamiento de la sociedad moderna (March y Olsen, 2005). Otros autores definen las instituciones como base del sistema político, que afecta al desempeño de la economía y reduce la incertidumbre, proporcionando una estructura para la vida diaria. En este sentido, en palabras de Rivas Leone (2003), North las describe, a su vez, como reglas, normas y redes para encausar las relaciones de intercambio económico, social y político entre subsistemas o diferentes componentes político. El mismo autor considera a Tsebelis haciendo, esta vez, referencia al neoinstitucionalismo como el cemento de la sociedad que combina las teorías económicas y de las instituciones para analizar las interacciones sistémicas entre ambas, superando la estrechez de los modelos institucionales.

Independiente de las definiciones de los autores es el gran recorrido que todavía queda por hacer para asegurar su entendimiento y acercar la teoría a la realidad. Rivas Leone (2003) establece dos enfoques dominantes que van a ir estructurando el esqueleto de nuestro análisis institucional en relación con el tema de la lucha contra la pobreza; a saber en qué medida los avances y cambios institucionales pueden propiciar una evolución válida hacia un modelo de sociedad más equilibrada y desarrollada.

El primer enfoque se apoya en la visión, ya mencionada de D. North y G. Tsebelis que establecen un agente externo a las instituciones, que observa desde la distancia y puede cambiarlas. A esta visión externa se puede añadir o contrastar la de March y Olsen, Guiddens y Cohen, que establecen la institución dentro del actor, y según la cual no se pueden originar cambios institucionales conscientes, ya que la misma moldea tanto las estrategias como las preferencias.

Estas dos visiones se podrían perfectamente plantear en términos de desarrollo en relación con el modelo institucional que domina en las sociedades del sur, a saber cuál puede ser el enfoque privilegiado para que se encaminen hacia un modelo institucional más adecuado al cambio que necesitan. De hecho, Armatya Sen (2002) reúne muy bien estos enfoques, cuando al recalcar las protestas propias a los movimientos sociales que solicitan mayor igualdad en el reparto de las riquezas, subraya la necesidad de concentrarse ante todo en el inmenso papel de las instituciones no mercantiles en la determinación del carácter y el alcance de las desigualdades. Añade que estas últimas, las de carácter político, social, legal e incluso otras, pueden influir notablemente en el

funcionamiento de los mecanismos de mercado y, de la misma forma, en las disparidades entre las naciones y en sus desigualdades internas.

Con esta afirmación se acerca tanto la visión de North como las de March y Olsen, siendo la primera la observación de la ciudadanía y su reacción como el motor de cambio; y la segunda, la idea de que el actor institucional, como parte del problema, ha de tomar conciencia para aportar la solución.

Aun así, sobre los aspectos que consideran estos dos enfoques, tanto relativo al desarrollo como al cambio institucional, se volverá más adelante en este estudio, después de aportar unas leves consideraciones conceptuales del institucionalismo clásico y, sobre todo, de lo que lo diferencia del nuevo institucionalismo. De hecho, en palabras de Rivas Leone (2003), el institucionalismo clásico fue un enfoque formal y legal, bajo la influencia del derecho y de la propia filosofía política, principalmente dirigida hacia el estudio de los regímenes políticos y de las constituciones. El autor hace especial hincapié en la idea del «deber ser» no siempre en consonancia con la realidad. Cita a David Apter, para quien el institucionalismo fue un enfoque más o menos exclusivo antes y después de la Segunda Guerra Mundial, con un énfasis en la ley y la constitución y la evolución del Estado, de la soberanía, las jurisdicciones y los instrumentos legales y legislativos. En este mismo orden, y acerca del institucionalismo clásico, Rivas Leone resalta –basándose en Guiddens y Cohen (1996)– la importancia de las instituciones y estructuras, de las reglas y procedimientos, organizaciones y demás variables que integran en conjunto el sistema político, y que tienen influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los Gobiernos, en su papel de producción y reproducción de la sociedad.

El aceptar esta afirmación sobre la definición del neoinstitucionalismo llama la atención sobre la posibilidad de diferenciarlo del institucionalismo tradicional y, de esta manera, tener más precisión tanto sobre las características de uno como de otro.

En segundo lugar, también es interesante pensar que, en el paso de uno al otro, se encuentran algunos avances en la búsqueda de un nuevo modelo de sociedad para los países y poblaciones empobrecidas, y en el camino a seguir por las estructuras institucionales que diseñan y que rigen las políticas de lucha contra la pobreza.

De la primera consideración sobre las diferencias que caracterizan el institucionalismo clásico con el nuevo institucionalismo, interesa subrayar que el estudio del funcionamiento de las sociedades puede alejarse de los enfoques cuantitativos de análisis del PIB, la distribución de la renta por habitantes u otros indicadores económicos para medir el nivel de desarrollo de estos países, siendo estos dominantes en el análisis tradicional del desarrollo. De hecho, los estudios sobre institucionalismo se adentran en dos mundos que solo se distancian por la evolución en el tiempo y en el espacio. Una vez más, March y Olsen (2005) destacan primero el institucionalismo tradicional, marcado por un enfoque sobre las instituciones de gobierno, las cuestiones institucionales y las leyes públicas, como vigentes hasta la mitad de los años 80. Lo definen, de hecho, como un enfoque del comportamiento político insensible a los componentes no políticos, contrastando con un nuevo enfoque institucional donde se trata de entender la política como un reflejo de la sociedad. Ahí dejan entender que el institucionalismo tradicional tenía muchas limitaciones conceptuales, las cuales se reflejaban también en la práctica. De hecho rechazan varias de sus características propias reflejadas por aspectos de la sociedad moderna del sur. Armatya Sen (2002) también hace referencia a ello cuando subraya la necesidad de extender el papel de las instituciones de cada país, considerando la complementariedad entre instituciones

diversas, el mercado y los sistemas democráticos, las oportunidades sociales, las libertades políticas y otros elementos institucionales viejos y nuevos. Ahí contempla de forma específica la necesidad de promover instituciones innovadoras para afrontar los problemas esenciales planteados por las dudas globales.

Por otro lado, March y Olsen (2005) subrayan que varias consideraciones propias al institucionalismo clásico han de ser rehusadas, tales como el *contextualismo*, que rechaza la idea de la política como el reflejo de la sociedad o como reflejo de las consecuencias de actores individuales a través del reduccionismo. Lo mismo pasa con el *instrumentalismo*, que solo considera la puesta en marcha de políticas y la distribución de recursos; el *utilitarismo*, como resultado de una política de cálculo e intereses propios; y el *funcionalismo*, según el cual las instituciones tienen una forma única y se hacen en base a sus circunstancias, independientemente del recorrido histórico.

Por consiguiente, es válida en este sentido, según March y Olsen (2005), la consideración de alternativas a estas limitaciones a través de un modelo donde las instituciones políticas y la importancia de la propiedad tratan de entender la política como un reflejo de la sociedad, una vez más, teniendo en cuenta la interpretación de la vida y del desarrollo de significados, las razones, las reglas, las normas y los procedimientos estándares que impactan en el comportamiento público. Por ello, es también importante subrayar las aportaciones de Berger y Luckman, citado por Rivas Leone (2003), que entienden que las instituciones se crean en un sistema coherente independiente del tiempo y del espacio, en base a lo que desea la colectividad y su capacidad, en torno a prácticas y reglas construidas socialmente, conocidas y anticipadas. Añaden que, de esta manera, las instituciones facilitan relaciones sociales reduciendo flexibilidad y variabilidad de comportamientos, así como la persecución del interés propio. De hecho, según ellos, se siguen las reglas porque son vistas como naturales, esperadas, correctas y legítimas, a la vez que los miembros de las instituciones obedecen y son los guardianes de principios constituyentes y estándar.

Sobre la segunda cuestión que considera, el reducir la distancia entre institucionalismo clásico y nuevo institucionalismo, se recurre a las aportaciones de Chang (2006), cuando considera que la visión ortodoxa no privilegia el cambio institucional. Si bien es cierto que sus aportaciones no son tanto en consonancia con la visión tradicional del modelo institucional –que en palabras de March y Olsen (2005) venía reflejado por la evolución del Estado–, sino más bien en torno a consideraciones más heterodoxas, que relacionan el modelo institucional con la economía, destacando unas características que impiden el cambio institucional hacia un modelo de sociedad y desarrollo más en consonancia con la realidad.

En otras palabras, Chang (2006) establece la necesidad de huir de la visión ortodoxa, que considera los elementos institucionales, para justificar los fallos del modelo neoliberal y tacharlos de impedimentos a su adecuado funcionamiento. El autor va más allá de esta visión, ya que cuando habla de desarrollo en el ámbito institucional, establece que, según las teorías tradicionales, las instituciones están determinadas por cosas inmutables o bien difíciles de cambiar, tales como el clima, la dotación de recursos o la tradición cultural. Él lo llama el «sesgo fatalista», porque considera que no tiene justificación, y si bien las instituciones deben ser estables en la relación entre instituciones y economía, existe un mecanismo de reforzamiento que acarrea graves problemas, tales como:

- El carácter de las justificaciones *expost* cuando un país fracasa, dependiendo de que su complejo institucional sea prodesarrollista o antidesarrollista y donde las explicaciones se dan en base a la cultura o en las instituciones.
- Considera también que, a contrario del argumento ortodoxo, existe más de una tradición en la cultura y en las instituciones de un país. De ahí que las elecciones políticas deliberadas y las ideologías que influyen en las elecciones son importantes para definir su senda de desarrollo.
- Por otro lado, subraya que en el largo plazo las tradiciones no son inmutables, las culturas y las instituciones cambian a menudo drásticamente y aporta ejemplos sobre la tolerancia de la cultura islámica en el siglo XVI o la transformación de las tradiciones del confucianismo en China, que conlleva a los milagros económicos más importantes de la historia.
- Considera también que los cambios institucionales y culturales y cambios económicos se influyen mutuamente, mientras que en las teorías tradicionales la causalidades van de la cultura/ institución al desarrollo económico. Pero subraya que, una vez que se acepta el papel constitutivo de las instituciones, las causalidades pueden ir del desarrollo económico a los cambios institucionales y a las preferencias individuales (Chang y Evans 2005).
- Por último, entiende que los seres humanos cambian las instituciones aunque no en el contexto institucional de su propia elección. Lo que es imposible en la teoría convencional, en cuanto intereses materiales que motivan las personas a cambiar, las instituciones vienen determinados por condiciones económicas objetivas, por lo tanto no hay elección real. Mientras que en la realidad las personas hacen elecciones que no están determinadas por sus intereses económicos objetivos, a veces incluso rechazan sus intereses objetivos debido a las ideas que portan.

En definitiva, si bien son evidentes las diferencias entre institucionalismo clásico y nuevo institucionalismo, también existen grandes dudas en cuanto a las aportaciones ortodoxas sobre las consideraciones institucionales acerca del avance de las sociedades y del problema del desarrollo. El cambio institucional, en este sentido, no solo se establece de manera horizontal, es decir, en el tiempo (versus institucionalismo tradicional/ nuevo institucionalismo), sino también desde un enfoque vertical, que coincide con la vieja discusión entre el pensamiento ortodoxo y heterodoxo y las deducciones que se pueden plantear en términos de desarrollo. La visión de Chang (2006) sobre cambio institucional puede, entonces, ayudar a introducir tanto el concepto de nuevo institucionalismo como el de cambio institucional tratado desde varios enfoques y, por supuesto, tal como lo menciona el autor, «...*alejarnos del estatismo propio al determinismo cultural/institucional del discurso dominante desde el entendimiento de la complejidad de la cultura y de las instituciones, aceptando la agencia humana en el cambio institucional. Aceptando el carácter multifacético de la cultura y las instituciones y la diversidad de tradición cultural e institucional que compiten, entenderemos en qué creen las personas y qué importa en un sentido real*».

**Tabla 2.4:** Institucionalismo clásico y nuevo institucionalismo

	<b>Institucionalismo clásico</b>	<b>Nuevo institucionalismo</b>
<b>Enfoque conceptual</b>	- Enfoque formal y legal con influencia del derecho y de la filosofía política, según el cual el comportamiento político es insensible a los comportamientos no político.	- Enfoque interdisciplinario en relación con la interacción de los agentes en la sociedad de cara a la resolución de conflictos sociales, económicos y políticos. La política es un reflejo de la sociedad y es necesaria la complementariedad de las instituciones diversas entre mercado y sistemas democráticos, oportunidades sociales, libertades políticas otros instrumentos institucionales viejos y nuevos.
<b>Objeto</b>	- Estudio de los regímenes políticos y de las constituciones. Trata la ley, las constituciones, la evolución del Estado, las jurisdicciones y los instrumentos legales y legislativos.	- Entiende las instituciones en base a lo que desea la colectividad y su capacidad, en torno a prácticas y reglas institucionales socialmente conocidas y anticipadas. Establece el vínculo entre lo institucional y lo económico.
<b>Crítica</b>	- Limitaciones conceptuales que se reflejan en la práctica. - No permite superar la crisis de los años 30. - Los enfoques que adopta, tales como el contextualismo (rechaza la idea de la política como reflejo de la sociedad), el instrumentalismo (se centra en la puesta en marcha de política y distribución de recursos), el utilitarismo (como política de cálculos e intereses propios) y el funcionalismo (como que la institución adoptan una forma única independientemente de su recorrido histórico).	- La visión ortodoxa justifica los fallos del mercado neoliberal a través de la aplicación de políticas institucionales. - Idea de que el fracaso de un país se debe a su complejo institucional. - La idea de que las instituciones se definen por elementos difíciles de cambiar.

Fuente: elaboración propia.

### II.3.2. NEOINSTITUCIONALISMO Y CAMBIO INSTITUCIONAL

Según Rivas Leone (2003), el salto del institucionalismo clásico al nuevo institucionalismo ofrece dos elementos de respuesta. En un primer momento viene propiciado por un cambio en el entendimiento y en la función de las instituciones en la sociedad; y en otro, permite asumir el advenimiento de nuevos cambios institucionales, no solo como resultado de la diversidad de instituciones, sino también como resultado de los enfoques multidisciplinarios sobre los cuales se basa. De hecho, el enfoque sobre la diversidad lo plantea cuando afirma que las instituciones aportan elementos de orden, algunos siendo:

- **Agregativos**, a través de la negociación, ya que implican un sacrificio de algunas preferencias en función de otras por los individuos, tal como ocurre con las políticas de mercado para el intercambio.
- **Integrativos**, a través del diálogo, ya que implican la dinámica de creación de preferencias compartidas por todos, como pueden ser los valores y las aspiraciones tal como en la política de desarrollo.

Sus aportaciones sobre los enfoques multidisciplinarios que revisten el neo-institucionalismo son importantes para entender su influencia sobre las instituciones y su evolución, de ahí que sugiere que las instituciones fijan las obligaciones dentro del juego económico con la voluntad de maximizar la utilidad y el beneficio de los individuos inherente al proceso de desarrollo económico cuyas reglas establecen. Diferencia, de hecho, el neoinstitucionalismo sociológico, del económico y del politológico.

- ✚ **Neoinstitucionalismo sociológico:** se describe alrededor de la centralización y el papel de las instituciones en la conformación de la vida política, la producción y la reproducción haciendo hincapié en los procesos de socialización como referencia para los ciudadanos. Una vez más cita a March y Olsen, que interpretan las prácticas institucionales como productos culturales a los que se apegan los individuos porque sencillamente no pueden considerar otras alternativas que las prescritas por su cultura institucional. Rivas Leone subraya que los agentes, además de moverse por decisiones racionales, se mueven también por patrones de conducta y procesos de socialización e interacción reproducidos a lo largo de la historia. Siendo los procesos de socialización, deliberación y participación en torno a las instituciones, acciones humanas para canalizar y moldear, sus expectativas y preferencias sociales, políticas, económicas y culturales.
  
- ✚ **Neoinstitucionalismo económico:** desde el cual se enfoca las instituciones como un conjunto de reglas obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción. Además, los individuos son racionales y toman decisiones en función de costes y beneficios. Según este enfoque, la estabilidad es resultado de la obediencia a las reglas de la actividad económica. Existe gran importancia de los procesos de negociación y transacción ajustados por actores e instituciones. Rivas Leone cita a North, para quien el neoinstitucionalismo económico se centra en la creación, por parte de las instituciones, de mecanismos para reducir los costes de transacción implícitos en todo intercambio, es decir, fijan las obligaciones dentro del juego económico con la voluntad de maximizar la utilidad y el beneficio de los individuos inherente al proceso de desarrollo económico, cuyas reglas establecen las instituciones de referencia (también creadas por los individuos). En el centro del análisis tenemos la racionalidad como conducto para la toma de decisión, lo que es diferente al neoinstitucionalismo sociológico.
  
- ✚ **Neoinstitucionalismo politológico:** el que integra las dos vertientes anteriores del análisis racional y del análisis sociológico en el estudio de la política. Las instituciones conforman normas y tradiciones con origen en rutinas de organización. Subraya la importancia del cambio institucional, la introducción de nuevos actores, nuevos costes de transacción y nuevas reglas.

Rivas Leone (2003) sugiere que las instituciones definen o restringen las estrategias de los actores políticos y sociales en la lucha y procesos para alcanzar su objetivo. Las organizaciones funcionan en base a la rutina para reducir la incertidumbre en su acción. Son organizaciones las empresas (maximizar ganancias y ventaja comparativa), los partidos políticos que actúan en regímenes y el congreso, las universidades y los aparatos burocráticos, etc. La estabilidad y el cambio institucional giran en torno a la calidad, el nivel, el desempeño y la eficiencia de las instituciones, ya que las decisiones se dan en función de la maximización de intereses y de las metas.

De ahí se deduce un viejo conflicto entre el estatismo institucional y el cambio institucional, incluso dentro del neoinstitucionalismo. Como mencionan March y Olsen (2005), el cambio institucional es inherente y procede de los acuerdos tomados, y su dinámica clarifica el papel de las instituciones dentro del proceso de cambio. Las

normas, rutinas e identidades, que según algunos autores describen el cambio, son una respuesta de la experiencia.

La adaptación de las instituciones al cambio no se da de forma instantánea, es más, no responde a la continuidad, los automatismos y la precisión de los modelos de equilibrio; y no asegura la eficiencia y supervivencia. El proceso de cambio se da de forma básica a través de la búsqueda realizada por actores aislados y el diseño de conflictos (como resultado de la negociación y del poder), aprendizaje (resultado de la experiencia), selección competitiva (cambiando la mezcla de reglas en el tiempo). Se considera, en todo caso, que las diferencias entre la teoría y la práctica, en cuanto las instituciones pueden ser rígidas a los cambios técnicos, políticos, culturales y económicos, en cuanto el contexto es limitado para asegurar la selección y la eliminación de instituciones políticas (el ejemplo de las instituciones en democracia que obstruyen la reflexión en algunos casos).

De ahí que el papel del diseño y de la capacidad de los actores políticos de estar por encima de la estructura esté cuestionado, de la misma forma que la democracia moderna está limitada para asumir el cambio. Funcionan mejor los procedimientos de aprendizaje rutinario y el trabajo de adaptación por oposición al de la incompreensión, la autoridad y el poder. Subrayan que existe continuidad en estos procesos cuando se alternan periodos de desarrollo institucional, que pueden ser interrumpidos cuando hay rediseño por las organizaciones políticas de las estructuras institucionales: las instituciones son el legado de la dependencia, del compromiso político y de las victorias. El fracaso masivo es una importante condición del cambio.

Se trata de entender que la estructura institucional resiste a los cambios externos. Existe presión como resultado del ideal y de la práctica institucional. Aun así, el cambio puede ser establecido por leyes (reglas) unidas y subunidas o interpretación rutinaria de las leyes. En muchos casos, las instituciones se encuentran amenazadas por realidades poco significantes en términos de normativa y creencias sobre las cuales se han levantado y la búsqueda de resolver su inconsistencia puede provocar cambios. De la misma forma, la redistribución de los recursos puede también provocar la búsqueda de estructuras alternativas.

Se presenta el caso de la Segunda Guerra Mundial, después de la cual los países del oeste van hacia el estado de bienestar y un amplio sector público, mientras los países escandinavos tienen una revolución más lenta. En 1970 los países del oeste van en una dirección neoliberal hacia un intercambio libre, mercados competitivos y contratos privados en lugar de autoridad política y políticas democráticas. Lo que lleva a la eliminación de pertenencia política para transformar los ciudadanos en consumidores (de visión de responsabilidad hacia la comunidad, a visión responsabilidad hacia uno mismo).

March y Olsen (2005), una vez más, subrayan la necesidad por las instituciones de equilibrar lo que es la explotación y la exploración.

- **Explotación:** como el uso del conocimiento, leyes y rutinas que abrigan las lecciones de la historia.
- **Exploración:** contempla explorar el conocimiento, las leyes y rutinas que pueden llegar a ser conocidas.

En todo caso, resaltan que no se puede basar un sistema en solo una de estas dos características. De hecho, la adaptación va en contra de la exploración. Es más fácil



adaptar la explotación que la exploración (requiere más tiempo). Existen inquietudes sobre el concepto de la exploración en el estudio de los cambios institucionales. ¿Cómo se puede mantener una eficiencia sostenida en un sistema impuesto por la estabilidad y la confianza de la explotación? La teoría es sencilla, ya que la institución entiende la existencia de coherencia y consistencia así como el conflicto. Existen tensiones, también competitividad institucional y grupos de pertenencia (ejemplo de la diplomacia, que defiende intereses diferentes en un contexto de conflictos). La misma institución convive alrededor de otras instituciones con reglas, rutinas diferentes haciendo difusa la integración y la coherencia institucional, así, llegar a la idea de unidad desde la diversidad es difícil de cumplir.

Estos autores subrayan que hay que hacer la diferencia entre cambios dentro de una institución estable y su formato normativo, y cambios en los formatos en sí. Plantean la discusión entre lo racional, lo justo y un buen argumento dentro del contexto institucional, lo que lleva a la creación de diferentes instituciones y su interacción para resolver diferentes problemas. Se plantea también el problema de las instituciones que vienen de entrada definidas por su misión, razón de ser, y no se sabe si contribuyen en la sociedad a través de su misión.

En definitiva, March y Olsen (2005) tratan el tema de las instituciones como seres vivos con normas establecidas o abiertas, desde varios enfoques. Subrayan la importancia característica de las reglas, normas y rutinas como instrumentos constituyentes de las instituciones y alrededor de los cuales se entiende su evolución. Hacen una exposición del cambio institucional marcando las características de explotación como de exploración y reivindicando el equilibrio en su conducción. Entran en las entrañas de las instituciones para analizar su naturaleza y como su función no siempre corresponde a lo que se espera de ella. Plantean el cambio como difícil pero inapelable, en cuanto la diversidad y el camino hacia la unidad tienen que pasar por la negociación y el poder.

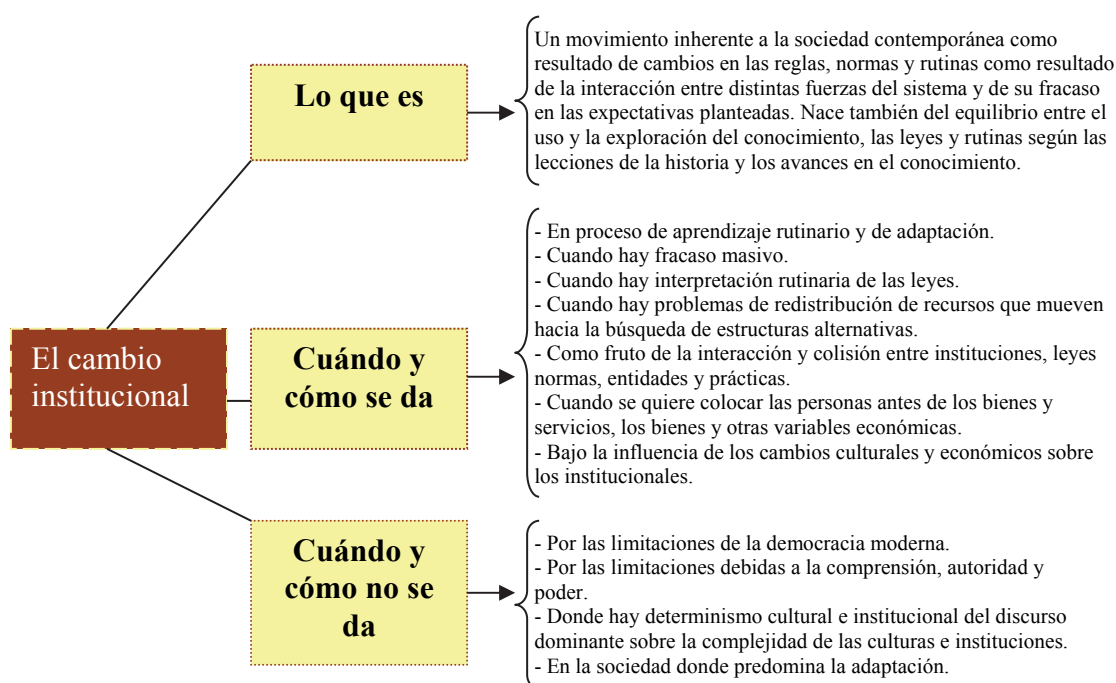
La idea de tratar el cambio institucional para avanzar hacia una visión de la sociedad, no solo basada en la economía como motor de equilibrio y de evolución hacia la mejora de las condiciones de la población, constituye uno de los múltiples enigmas por resolver en el ámbito del desarrollo. Chang (2006) se acerca a la materia colocando a la persona en una posición protagonista, no solo porque considera que el carácter institucional de una nación puede ser un incentivo válido para el cambio en las relaciones, incluso económicas, sino porque coloca a la personas antes que los bienes, los servicios, los precios y otras variables que caracterizan el análisis de la economía ortodoxa.

De hecho, parte de la primicia de que las instituciones han de ser estables y que, en la relación entre ellas y la economía, existe un mecanismo de reforzamiento que acarrea graves problemas. En palabras de Chang (2006), el complejo institucional de un país puede ser prodesarrollista o antidesarrollista; y las explicaciones, en base a la cultura o en las instituciones, pueden ser justificaciones *expost*. Quiere decir que se puede destacar elementos pro y antidesarrollista en la cultura y en las instituciones si el país fracasa. En la misma línea, argumenta que, según la tesis ortodoxa, casi siempre hay más de una tradición en la cultura y en las instituciones de un país de tal forma que, en estos países, las elecciones políticas deliberadas y las ideologías que influyen en las elecciones son importantes para definir su senda de desarrollo. Sugiere también que, a largo plazo, las tradiciones no son inmutables y las culturas y las instituciones cambian a menudo drásticamente. Por último, según Chang (2006), los cambios institucionales, culturales y cambios económicos se influyen mutuamente. Mientras que en las teorías tradicionales la causalidades van de la cultura/ institución al desarrollo económico, una

vez que se acepta el papel constitutivo de las instituciones, las causalidades pueden ir del desarrollo económico a los cambios institucionales y a las preferencias individuales.

Al colocar las personas con un papel protagonista en lo que es el cambio institucional y la posibilidad de desarrollo desde una perspectiva más humana que mercantil, Chang (2006) establece que los seres humanos cambian las instituciones aunque no en el contexto institucional de su propia elección. Lo que es imposible en la teoría convencional, en cuanto los intereses materiales que motivan las personas a cambiar las instituciones vienen determinados por condiciones económicas objetivas, por lo tanto no hay elección real. Mientras que en la realidad las personas hacen elecciones que no están determinadas por sus intereses económicos objetivos, a veces incluso rechazan sus intereses objetivos debido a las ideas que portan.

**Figura 2.3:** El cambio institucional



Fuente: elaboración propia.

En definitiva, con este enfoque del cambio institucional se escapa al determinismo cultural/institucional del discurso dominante desde el entendimiento de la complejidad de la cultura y de las instituciones, aceptando la agencia humana en el cambio institucional. Aceptando el carácter multifacético de la cultura, de las instituciones y de la diversidad de tradición cultural e institucional que compiten, se entenderá en lo que creen las personas y lo que importa en un sentido real; esto puede ayudar a tener una imagen más realista de la sociedad, y quizá conlleve a entender el desarrollo desde un enfoque más cercano a las personas y consideraciones más propias de desarrollo humano que las derivadas de la economía positiva. De ahí las palabras de Armatya Sen (2002), que propone una reforma institucional al mismo tiempo que defiende la globalización, ya que considera que las instituciones políticas, sociales y legales pueden influir positivamente en los mecanismos del mercado, asegurando un uso equitativo y yendo en contra de las disparidades entre naciones y dentro de los países. Este último va

incluso más allá, en cuanto especifica más de dónde puede surgir el cambio y cómo se tiene que dar. En cuanto al origen, subraya que las fuerzas de protesta global, refiriéndose a los movimientos sociales antiglobalización, reflejan una nueva mentalidad y son un reflejo de cuanto puede ocurrir, ya que plantean exigencias verdaderas. Y por lo que respecta al cómo, considera la necesidad de poner las instituciones internacionales al servicio del mundo y extender el papel de las instituciones sociales en cada país.

### **II.3.3. NEOINSTITUCIONALISMO, NEOINSTITUCIONALISMO ECONÓMICO Y DESARROLLO**

El carácter institucional de la política internacional de cooperación al desarrollo, o los rasgos dominantes de la lucha contra la pobreza, viene en todo momento marcado por el conjunto de organizaciones y actores supranacionales que actúan en este ámbito. Las Naciones Unidas, las entidades supranacionales, los Estados, los agentes de la sociedad civil a través de las ONGD, fundaciones e incluso las empresas son el conjunto de actores institucionales que marcan con sus interacciones las líneas políticas, estratégicas y las acciones, en el ámbito de la lucha contra la pobreza. Ya, en este mismo capítulo, cuando se ha hecho referencia al papel actual de la ayuda al desarrollo en el contexto internacional, refiriéndose al vínculo existente entre los actores, se dio muestras significativas del papel de los agentes institucionales a través de la aplicación de políticas y en relación con los compromisos adquiridos, los instrumentos dominantes y los objetivos por alcanzar. De hecho, la relación entre el institucionalismo y la política de desarrollo ha de responder si el neoinstitucionalismo puede ser entendido como un principio de solución, en un marco donde los cambios han de ser beneficiosos para la estrategia de lucha contra la pobreza, mediante la política de cooperación internacional para el desarrollo o los planes locales de desarrollo, cuyos actores principales son las organizaciones y los Estados.

A diario vemos la dificultad de alcanzar los objetivos de carácter social propios a una sociedad equilibrada a través del modelo neoclásico dominante, que se suponía iba a asegurar el equilibrio de los mercados y el reparto equilibrado de la riqueza como fruto de una economía competitiva. Sen (2002) hace referencia a ello cuando considera que es necesario poner las instituciones internacionales al servicio del mundo y extender el papel de las instituciones sociales en cada país. Se trata de buscar la complementariedad entre el mercado y los sistemas democráticos, las oportunidades sociales y los sistemas políticos y otros elementos institucionales viejos y nuevos, y de promover instituciones innovadoras para romper el aislamiento de los movimientos sociales y para afrontar los problemas planteados por las dudas globales.

De hecho, March y Olsen (2005), una vez más en su enfoque institucional, definían al neoinstitucionalismo en la unión de tres visiones que se reconcilian en la medida de que dos de ellas en cualquier momento pueden ser un caso excepcional de la tercera, en este sentido, no son exclusivas. La primera está enfocada a la naturaleza endógena y a la construcción social en las instituciones políticas (no solo los contratos equilibrados entre demandantes). La segunda y la tercera hacen, respectivamente, referencia al actor racional, cuya vida está en torno al intercambio interesado; y a la comunidad cultural,

alrededor de valores compartidos y visiones mundiales en una comunidad de cultura común.

North<sup>64</sup> (1990) confiere dos premisas específicas refiriéndose al neo institucionalismo económico, abriendo y cerrando una puerta que puede ser aprovechada en las cuestiones de justicia y equilibrio social. La primera considera el componente humano, al igual que lo hacen los estudios relativos a desarrollo humano del PNUD, al individuo como elemento determinante en su análisis. De esta forma, en un artículo sobre nueva economía institucional, hace referencia a ella como a un marco que integra la teoría neoclásica y, lo que es más importante, el análisis del impacto de las instituciones sobre las opciones a las que pueden acceder los individuos. El neoinstitucionalismo, en este sentido, da el protagonismo a la persona. Tiene en consideración las preferencias como función de la convicción ideológica por oposición a la visión de los economistas neoclásicos, que al construir los modelos han ignorado la ideología como importante y constante. Si bien es verdad que sus aportaciones vienen también marcadas por consideraciones propias a la economía positiva –en cuanto considera que las instituciones vienen a marcar las interacciones entre los individuos con limitaciones de las opciones y amortiguación de las consecuencias en los cambios de precios relativos– lo sigue considerando como un grupo de reglas y costumbres para incentivar y desincentivar el individuo.

En todo momento subraya que el reconocimiento de consideraciones propias a las relaciones de intercambio en la sociedad y la importancia por los individuos de maximizar su utilidad, siendo estas valoraciones defensoras de los procedimientos propios de la economía de mercado, no se hace en detrimento de los individuos y de los avances y cambios propios a una sociedad en evolución. De hecho lo destaca cuando define la NEI como un conjunto de opciones más amplio y más estrecho que con la teoría neoclásica. Más amplio porque incluye dimensiones de bienes y servicios en contraste con la teoría neoclásica, que se basa en precios y cantidades. Más estrecho porque informa que la nueva economía institucional tiene un conjunto limitado de alternativas basada en reglas políticas, derechos de propiedad y normas de comportamiento.

Aun así, interesa aprovechar la oportunidad que brinda el neoinstitucionalismo, incluso en su carácter económico, para intentar acercar posiciones entre una sociedad dominada por el mercado y una sociedad más equilibrada que, gracias al impacto de sus instituciones, podría ser más justa.

Es recurrente pensar que algunos de los aspectos que define el neoinstitucionalismo y sus consideraciones económicas, si no constituyen en su integralidad un compromiso con los objetivos del milenio, o bien con la lucha contra la pobreza, pueden ser considerados como un punto de partida interesante hacia un cambio que permita alcanzar algunos de los resultados propios al desarrollo humano. En palabras de North (1990), los fundamentos de la teoría de las instituciones son los individuos que maximizan su utilidad, la medición de los desempeños de los agentes, que constituye un marco conceptual para que haya intercambio entre las partes y el importante papel del Gobierno para el *enforcement*, en relación con la teoría de los derechos de propiedad del proceso político. Se entiende aquí por *enforcement*, la capacidad del Estado para hacer cumplir. Se cae, en este sentido, en la tentación de pensar que la utilidad del *enforcement*, o del hacer cumplir, puede extraviarse a consideraciones sociales que se

---

<sup>64</sup> North, D.C. (1990). «La nueva economía institucional». *Revista Libertas*, 12. Instituto universitario ESEADE. Disponible en [www.eseade.edu.ar](http://www.eseade.edu.ar) [recuperado el 07.04.2011].

habrán de incentivar por parte de la clase política. Hay que recordar que North cita a las interacciones entre individuos como componente propio de su teoría sobre las instituciones, dejando entrever que, si bien estas implican costes de transacciones positivos, se diferencian del marco general de la teoría neoclásica, donde no se consideran estos costes ni el papel relevante de las instituciones.

La posición de North (1992) es una posición constructiva cuando habla de nueva economía institucional. Advierte en ella los posibles beneficios de un aparato público al servicio de valores tales como la honestidad, la justicia, la integridad, la rectitud para bajar los costes de transacciones por unidad de cambio. Se acerca de esta manera, y al contrario de la posición defendido por los detractores del mercado, al ideal de Coase, según el cual, *«si las transacciones pueden realizarse sin ningún coste y los derechos de apropiación están claramente establecidos, sea cual sea la asignación inicial de esos derechos, se producirá una redistribución cuyo resultado será el de máxima eficiencia. Si las transacciones implican costes que impiden la redistribución de derechos, habrá solo una asignación inicial de los mismos que permita la máxima eficiencia»*. Aun así reconoce la importancia de la creación de mercados políticos para el fomento suficiente de los derechos propiedad y del sistema judicial.

La introducción de consideraciones propias a la economía del desarrollo en relación con el nuevo institucionalismo no es una aportación nueva a la teoría del desarrollo, sino que su relevancia marca un hito considerable hacia un enfoque más enriquecedor sobre la temática del desarrollo y, por supuesto, con el objetivo de ir corrigiendo las fallas del mercado. El argumento puede ser utilizado tanto a favor como en contra. Chang (2006) subraya la importancia creciente del desarrollo institucional; considera incluso el recién interés del FMI y del Banco mundial en relación a su papel con respecto al desarrollo económico, si bien menciona que desde el punto de vista ortodoxo se considera el desarrollo institucional, pero para enfrentar las continuas fallas de su política en el mundo real. Subraya que, a pesar de los programas de ajustes estructurales y los programas Big Bang (economías comunistas), los ortodoxos se niegan a aceptar lo defectuoso que es su política. Utilizan ahora las instituciones para explicar por qué sus buenas políticas económicas fracasan consistentemente. El argumento institucional se usa para proteger los dogmas centrales de la economía ortodoxa ante su incapacidad para explicar lo que sucede en el mundo real.

Chang (2006) hace un acercamiento a la teoría institucional valorando tanto la aportación desde el punto de vista de los economistas ortodoxos como heterodoxos. Aquí se trata de mejorar la teoría institucional en el desarrollo de cara al discurso ortodoxo. Subraya la inexistencia de definición aceptada de las instituciones. Según él, existe una continua confusión entre reglas de juego y organizaciones. Se intenta resolver considerando el tema de las funciones adecuadas, que tienen que cumplir las instituciones, para asegurar el desarrollo económico; pero no llega a definir las funciones esenciales y tampoco los tipos y las formas exactas de las instituciones.

Para Chang, el problema principal de los ortodoxos sobre institución y desarrollo es la imposibilidad de distinguir entre las formas y las funciones. Según Aron (2000, 128), predominan las variables de función (medidas de desempeño o calidad: respeto de los contratos, derechos de propiedad, confianza y libertad civil), sobre las de formas (características o atributos de las instituciones). North (1992) coincide con esta idea, pero advierte sobre el hecho que un uso excesivo de esta consideración puede dificultar proponer una política concreta. Hay que hacer afirmaciones sobre las formas que tienen que tener. Subraya que la teoría ortodoxa tiene una fijación excesiva en las formas particulares, tales como la IGS (instituciones globales estándares). Procede del

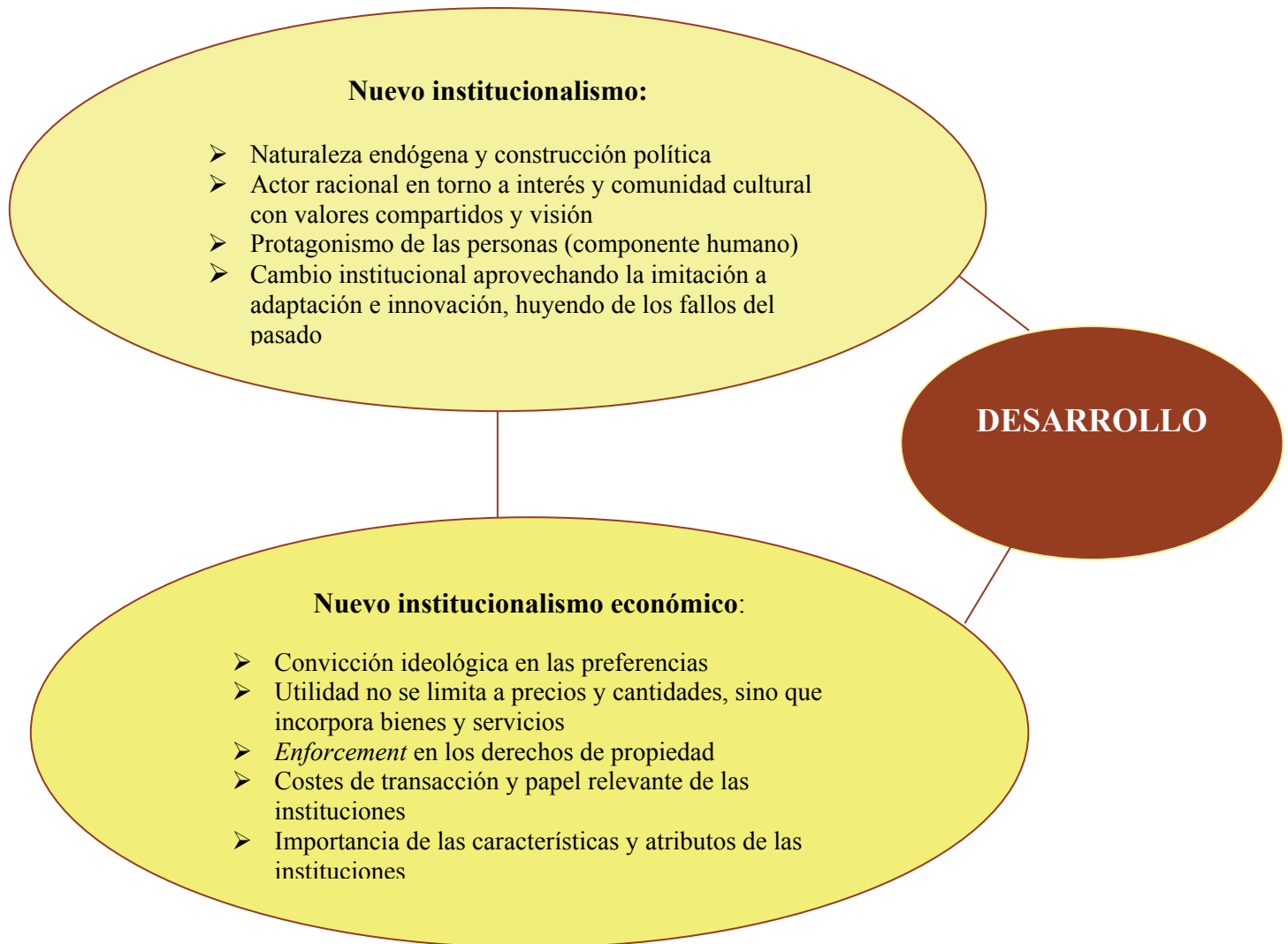
argumento angloamericano, según el cual todos los países deben adoptar instituciones estándares para sobrevivir en un mundo globalizado. Niegan, así, la diversidad institucional. Desde los heterodoxos, la introducción de las instituciones persigue el objetivo de evidenciar los límites del argumento de una talla para todos de la política económica de los ortodoxos. Añade, además, que los funcionalistas no tienen nada que decir.

En definitiva, sobre el papel de las instituciones en el desarrollo económico es necesario cierto equilibrio entre las formas y las funciones.

Aun así, Chang (2006) profundiza en sus aportaciones cuando define los enfoques de la imitación, adaptación e innovación como senderos aptos para mejorar la calidad del desarrollo institucional de los países y sus avances hacia el desarrollo, subrayando la importancia de importar instituciones por parte de los países de desarrollo tardío sin pagar los mismos precios que los países desarrollados. Da varios ejemplos para subrayar que, al mismo nivel de desarrollo en términos de PIB/cápita, entre un país desarrollado de hoy (Inglaterra), en el pasado, y un país en desarrollo hoy (India), el último tiene mejor calidad institucional que tenía el primero en el pasado, de ahí el beneficio de la imitación. En todo caso, según él, la imitación institucional pocas veces garantiza un desarrollo institucional satisfactorio al igual que la imitación tecnológica, pues en algunos casos las instituciones formales responden bien porque vienen respaldadas por instituciones informales, pero esto no es fácil de observar y no se da en todos los países

Otra de sus aportaciones se relaciona con la necesidad de adaptación para que las instituciones funcionen, al ejemplo de Japón, aun teniendo en cuenta que no es suficiente, sino que también hace falta la innovación como tercer elemento para asegurar un cierto éxito (Zaibatsu de Japón, organización empresarial estadounidense o gobernanza empresarial de Alemania y otros). Considera la innovación institucional como principal fuente de éxito económico de muchos países. Como último factor para emprender la senda del desarrollo, considera la importancia de la legitimidad en la modificación de las instituciones citando a Jacoby (2001). Se refiere a la legitimidad política entre los miembros de la sociedad para que la institución funcione, aunque para ganar legitimidad también tiene que tener resonancia en la cultura y las instituciones existentes, lo que, por otra parte, limita el alcance de la innovación institucional.

**Figura 2.4:** Relación entre política económica neoinstitucional y desarrollo.



Fuente: elaboración propia.

En definitiva, es confuso hablar de instituciones y desarrollo porque las instituciones supranacionales y los Estados, por sus normas y su carácter de organización, han marcado la política de desarrollo desde los años 50 hasta la actualidad. Los acuerdos Bretton-Wood, la creación del CAD de la OCDE, es decir, el concierto de los países avanzados y el conjunto de agencias de las Naciones Unidas, se constituyen como los principales protagonistas de la política oficial para el desarrollo vigente. De hecho, desde el pensamiento institucional no se tiene certeza sobre el camino y el alcance de los resultados esperados. North (1992) plantea varias cuestiones sobre ello al considerar que la estabilidad de las instituciones políticas depende de las organizaciones que se quieren perpetuar. Asume cambiar las instituciones y el sistema de creencias para el éxito de reformas, mientras que el modelo mental de los actores establecerá las elecciones. Sen (2002), a su vez, considera el carácter histórico de las grandes organizaciones supranacionales que se crearon con otro papel y en otra época, De ahí que las fuerzas de protesta global, según él, reflejen una nueva mentalidad y sean también el reflejo de cuanto pueda ocurrir al plantear exigencias verdaderas. Insiste, de hecho, en que hay que revisar la estructura institucional de Bretton-Wood, promoviendo

instituciones innovadoras para romper el aislamiento de los movimientos sociales y afrontar los problemas planteados por las dudas globales.

En todo caso, no son los únicos factores considerables en la relación entre nuevo institucionalismo, desarrollo y crecimiento económico como principales. North (1992) reseña que las obligaciones informales, normas de conducta, convenciones y códigos de conducta son necesarios, pero no suficientes, ya que las sociedades con normas favorables al crecimiento económico pueden prosperar incluso cuando las condiciones económicas son adversas. Aun así, la solución se encuentra en el grado en el cual se da el *enforcement* de las leyes políticas adversas. No solo basta con la distribución, ya que la eficiencia redistributiva es estática, sino que es más bien la capacidad de adaptación de la matriz institucional que se ajustará para los buenos resultados económicos en un contexto de cambios demográficos, tecnológicos y de choques sistémicos. Para él *«no hay un desafío más grande para los científicos que el desarrollo de una teoría dinámica del cambio social que encaja en muchos de los agujeros de este análisis y nos da una comprensión de la eficiencia adaptativa»*.

#### **II.3.4. INTRODUCCIÓN AL TRATAMIENTO DESDE EL ENFOQUE INSTITUCIONAL DEL MODELO ECONÓMICO DE LUCHA CONTRA LA POBREZA**

El enfoque de desarrollo económico institucional está presente a lo largo de todo este estudio. La inquietud para encontrar un modelo alternativo de lucha contra la pobreza marca su presencia, no solo desde un enfoque actual, sino también aprovechando el soporte del institucionalismo clásico como punto de partida, para al final recaer en el neoinstitucionalismo económico de Douglass North (1992) y crear una relación entre este y el desarrollo.

Desde el primer momento, y en base a consideraciones de partida, según las cuales cabía la posibilidad de encontrar fallas en el modelo de desarrollo económico neoliberal y en su política económica de desarrollo, se introducen desde un enfoque económico normativo nuevas aportaciones heredadas del modelo de desarrollo institucional. Lo más difícil en este sentido ha sido, y sigue siendo, trazar una línea de continuidad entre el modelo institucional teórico y su aplicación práctica, en relación con el desarrollo económico, en la evolución de nuestra sociedad.

Desde autores como March y Olsen, así como North y Estebelis, se asumieron las diferencias teóricas que presentaba el modelo institucional, tanto desde una visión introspectiva (hacia dentro) –tal como lo marca el primer enfoque–, así como teniendo el recurso del que observa al enfermo, que puede realizar un diagnóstico y promover el cambio a la manera de North (1992). Al final, un poco como si fuese a título de reconciliación entre estas dos posiciones, Sen (2002) considera la importancia de las instituciones no mercantiles para luchar contra las desigualdades.

Asumiendo las aportaciones teóricas, el rechazo por el modelo de características superadas –tales como el contextualismo, el reduccionismo, el instrumentalismo, el utilitarismo y el funcionalismo, recogidos por Rivas Leone (2003)– eran propias de una visión clásica y luego demostraban la capacidad de adaptación del modelo institucional a la evolución de las sociedades. De hecho, ha sido clara la necesidad de superar el



análisis teórico, encontrando en la definición de lo que es el modelo institucional los elementos básicos y primordiales de su carácter conectados con las teorías de desarrollo evidenciadas a lo largo del trabajo. En este sentido, considerar el institucionalismo como un conjunto de normas, reglas, leyes y hábitos propios a un modelo de sociedad y que marca las interacciones entre individuos y organizaciones basadas en consideraciones no solo económicas, sino procediendo de un enfoque multidisciplinario, ha definido el camino a emprender. A continuación, una mayor puntualización, sobre elementos más característicos de los modelos explicativos institucionales antiguos y recientes, ha sido relevante a la hora de matizar qué variables tenían mayor relevancia para nuestro estudio.

Lo que Chang (2006) llama el «sesgo fatalista», caracterizado por una relación entre el fracaso, la cultura, las instituciones de un país, las consideraciones políticas e ideológicas en relación con la senda de desarrollo, la inmutabilidad de las tradiciones, la influencia mutua entre los cambios institucionales, culturales y económicos y, sobre todo, el papel del hombre como motor del cambio –que no solo se rige por intereses económicos, sino también ideas– abre, en definitivo, un abanico de respuestas y ayuda, una vez más, a encontrar una alternativa en términos de desarrollo humano.

Es importante, para avanzar hacia una reforma del modelo de desarrollo vigente, hacer aportaciones válidas que introduzcan cambios en el enfoque dominante y se acerquen a la teoría del cambio institucional. Su validez, desde un enfoque horizontal, ha sido demostrada con el paso del institucionalismo clásico al nuevo institucionalismo, según Leone (2003), aportando respuestas desde la negociación y el diálogo. Así mismo, era imprescindible para el mismo autor la reunión de un enfoque sociológico y económico para que se aprecie mejor este cambio. Chang (2006) lo demuestra también de manera vertical cuando toma en cuenta la realidad de las personas y sus creencias. A partir de ahí no es difícil entender el papel que juega el individuo en este mismo cambio e incluso en el ámbito económico.

Antes de esto, el recurso histórico en referencia al carácter institucional de la colonización ha determinado el papel de las estructuras económicas de países avanzados y menos avanzados mediante la teoría de las diferencias institucionales, donde se pone en evidencia la correlación entre las instituciones establecidas por el país colonizador, las instituciones actuales y los niveles de desarrollo de las antiguas colonia (Acemoglu, 2005). Por último, Ostrom y Polsky (1999) recuerdan que el cambio en el análisis y el diseño de políticas, que introduce el enfoque institucional, enriquecen los trabajos sobre política.

Los estudios sobre desarrollo humano de North (1990), siempre en el orden práctico, advierten que el individuo es un elemento determinante del análisis. Reconoce la validez de la teoría neoclásica pero con el protagonismo del individuo, que ofrece más opciones que la teoría neoliberal con un concepto más amplio de la utilidad que no solo se limita a consideraciones de mercado.

Para terminar, y siempre en el orden práctico, las aportaciones de Chang (2006) son pertinentes en cuanto, en el proceso de desarrollo, se puede aprovechar la imitación si bien no garantiza el desarrollo, la adaptación y la innovación. Aunque todas estas aportaciones sean necesarias no siempre son suficientes en palabras del autor. No obstante para North (1992) el éxito de la reforma pasa por cambiar a las instituciones y al sistema de creencias. De la misma forma, Sen (2002) subraya la necesidad de revisar la estructura heredada de las principales organizaciones supranacionales de desarrollo que se crearon en otra época y con otro papel.

Por lo tanto, el capítulo siguiente se propone introducir la valoración de un modelo institucional válido en el ámbito de la política de lucha contra la pobreza; aprovechar las aportaciones recogidas hasta el momento para concretar e iniciar la elaboración de unas herramientas de análisis, donde la variable institucional es dominante, para entender las relaciones entre los agentes en torno a una política económica específica.

Se considera necesario cambiar las instituciones de forma progresiva desde el nivel local, provincial, regional e internacional, con el objetivo de tener un modelo económico en desarrollo y con individuos satisfechos. Una vez más, Ostrom y Polsky (1999) dicen que las instituciones establecen límites al cambio social –por ser construcciones intencionales que estructuran información y crean incentivos para actuar o no en situaciones particulares– estableciendo impedimentos sobre comportamientos y reformas e interactuando con las condiciones físicas y culturales, creando incentivos para el comportamiento social.

**Capítulo III**  
**Método de análisis:**  
**la economía institucional de los modelos**  
**políticos de lucha contra la pobreza**



Considerando que el modelo introduce un instrumento institucional de análisis metodológico en base a la relación existente entre diferentes agentes en una estructura política y de gestión relativa al objetivo de la lucha contra la pobreza, se enmarca dentro de un contexto regional con fuerte influencia externa.

En efecto, se centra en los elementos institucionales de una situación de acción – expresión utilizada por Ostrom *et al.* (1999, 2005, 2009, 2010 y 2011) para definir el espacio donde se realiza el juego relacional entre los actores– considerando tanto los límites formales e informales que restringen sus actuaciones en relación con recursos, experiencias y reglas y señalando algunos de los principales dilemas existentes con el objetivo de encontrar soluciones y predicciones para la elaboración de una política pública más acertada basada en la contribución del conjunto de los agentes participantes.

### **III.1. EL MARCO DE ANÁLISIS EN ECONOMÍA INSTITUCIONAL**

Las primeras consideraciones sobre la economía institucional han dejado varias aportaciones que avalan la posibilidad de la evaluación de un modelo institucional local, regional o internacional, así como la del modelo de lucha contra la pobreza de la Junta de Andalucía.

Estas aportaciones se han ido haciendo tanto desde el institucionalismo clásico como desde el neoinstitucionalismo económico, entiendo que, si bien se puede apreciar una clara evolución entre el objeto de análisis del primero y del segundo, ambos se han ido dirigiendo hacia la descripción de modelos institucionales con un cierto grado de éxito, o mejor dicho, con un reconocimiento evidente del conjunto de las corrientes de pensamiento y de las organizaciones supranacionales que se dedican a la materia. Solo hay que recordar las palabras de Chang (2005) sobre el recién interés del FMI en relación con la economía institucional, aunque solo sea para identificar los fallos de los mecanismos neoliberal del mercado.

Hodgson (2001), a su vez, en relación con el institucionalismo clásico, lo defiende considerando que ayuda a enfocar el proceso del desarrollo humano mediante su flexibilidad y su carácter interdisciplinario. Asume que el enfoque institucional pasa de ideas generales respecto al agente humano, las instituciones y la naturaleza evolutiva de los procesos económicos, hacia ideas y tesis específicas relacionadas a instituciones específicas o tipos de economía. Reconoce la existencia de distintos niveles de análisis que han de vincularse de manera conjunta, considerando que los conceptos de hábitos y de instituciones proveen el vínculo entre lo específico y lo general. Define, a su vez, la economía institucional como la que sintetiza la continuidad, el cambio, la inercia, la novedad e introduce la adaptación en los hábitos y las rutinas en base a expectativas de mejora.

El recurso a la economía institucional como método de análisis surge considerando que ofrece la posibilidad de alejarse de los criterios de análisis del pensamiento dominante. Hodgson (2001) subraya que, con la economía institucional, el orden socioeconómico surge sobre la variedad micro, al contrario de la visión ortodoxa que refleja la

uniformidad de los agentes individuales. Establece una serie de puntos de estudio que diferencian la economía institucional de la corriente principal, en cuanto:

- Hace énfasis sobre factores institucionales y culturales a diferencia de la corriente principal.
- Recurre al análisis interdisciplinario.
- Considera el rechazo del agente racional y maximizador de utilidad a cambio del agente individual con hábito y novedad.
- Recurre a las técnicas matemáticas y estadísticas de forma accesoria y no como si fuesen la esencia de la teoría económica, además de que empieza su análisis con hechos estilizados y conjeturas teóricas.
- Hace, por último, uso extensivo del material histórico y comparativo.

A continuación, el mismo enfoque recurre al cambio institucional, que viene, a lo largo del análisis, reflejado en los avances que existen entre el institucionalismo clásico y el nuevo institucionalismo, traducido en el camino hacia un nuevo modelo de sociedad para los PVD, así como un cambio en las estructuras institucionales que diseñan y rigen la política de lucha contra la pobreza. A tales efectos, Leone (2003) recoge que el fracaso masivo es una importante condición del cambio, asumiendo que la diferencia entre las instituciones hace que este cambio sea más complicado y que pase por la negociación y el poder. En esta misma línea, da especial relevancia a la importancia de la libertad de elección que viene imposibilitada por la teoría convencional, ya que para ella las decisiones se toman en base al interés propio, mientras que la teoría institucional reconoce la posibilidad de rechazar el interés económico objetivo, considerando que la elección puede superar estas limitaciones.

En esta misma línea de pensamiento que aboga por una visión de la economía opuesta al pensamiento dominante, de utilidad para nuestro análisis y destacando lo que diferencia la nueva economía institucional de la economía neoclásica, en este caso pre-Coaseana, Caballero y Garza (2010), destacan que la NEI se define también como una ciencia de la transacción, con un enfoque de racionalidad limitada, donde existen mercados imperfectos con fricciones, con costes de transacción positivos, donde las instituciones son las reglas de juego, donde existen empresas, leyes y política, un mayor realismo y una ausencia de óptimo social, entendiéndose que recurre a un enfoque más específico donde importan el tiempo y la historia y a través del cual se realiza un análisis político de los costes de transacción.

Lo interesante es que desde su enfoque histórico no se separa totalmente del pensamiento dominante. Según Caballero y Garza (2010), emerge de la economía neoclásica y también recurre al individualismo metodológico, a la vez que se opone al viejo institucionalismo. Utiliza criterios de eficiencia para el análisis y reconoce las preferencias individuales como dadas, así como el comportamiento individual racional, y considera el intercambio libre entre iguales y una vez más las instituciones como reglas de juego.

En relación con nuestro trabajo y la búsqueda de un modelo económico que se adapte a la realidad actual, que no asume la dirección de los cambios independientemente de la realidad social de los actores y de un enfoque interdisciplinario donde recursos de diferentes índoles influyen en la realidad económica, Hodgson (1998) reconoce la NEI como un instrumento válido en constante progreso y diálogo con la corriente neoclásica, pero también con el viejo institucionalismo.

En todo caso, el punto de partida para el análisis institucional de cualquier modelo de gestión, si bien podía estar basado en la teoría de la NEI, también tenía que, de alguna

manera, descansar en el reconocimiento de un método de análisis específico dirigido a la búsqueda y el reconocimiento de unas variables o criterios suficientes y necesarios para validar el análisis en sí. Es, de hecho, donde reside la principal dificultad, en cuanto se asume con Williamson (2013), la ignorancia existente sobre el tema de las instituciones y la necesidad de aceptar el pluralismo existente en este ámbito, en la espera de una teoría unificada. En otras palabras, si bien existe todavía desconocimiento sobre el tema de las instituciones, los grandes avances realizados, a lo largo del último cuarto de siglo, han de ser aprovechados en beneficio de la construcción de modelos de análisis económicos pertinentes. A tales efectos, el mismo Williamson (2013) establece una matriz institucional con cuatro nivel de análisis, haciendo así más pragmático el entendimiento de los modelos de gobernanza, así como los diferentes elementos relevantes desde el análisis económico institucional. Es, de hecho, un método muy pertinente en cuanto establece relaciones en el tiempo, es decir, desde un enfoque temporal histórico, a la vez que destaca las principales variables que caracterizan el comportamiento institucional.

**Tabla 3.1:** Análisis social a través de la NEI

	<b>Level (nivel)</b>	<b>Frecuencia (años)</b>	<b>Razones (objetivos)</b>
L1: Social Theory (Teoría social)	Arraigo: institución informal, costumbres, tradiciones, normas religiosas	100 a 1000 años	A menudo no calculado; espontáneo (ver discusión en el texto)
L2: Economics of property rights/ positive political theory (Economía de los derechos de propiedad/teoría política positiva)	Entorno institucional: reglas formales de juego. Propiedad (políticos, judiciales y burocráticos)	10 a 100 años	Conseguir el entorno institucional adecuado. Primer orden economizador
L3: Transaction cost economics (Costes de transacciones económicos)	Gobernanza: jugar el juego. Contrato (alineamiento de la estructura de gobernanza con las transacciones)	1 a 10 años	Conseguir la estructura de gobernanza adecuada. Segundo orden economizador
L4: Neoclassical economics / agency theory (economía neoclásica/ teoría de la agencia)	Distribución de recursos y empleo (precios y cantidades: incentivos)	Continuo	Conseguir el derecho a las condiciones marginales. Tercer orden economizador

Fuente: Williamson, 2013.

En la tabla 3.1, Williamson (2013) viene a establecer cuatro niveles de análisis social, donde las fases superiores se imponen sobre las inferiores, en el sentido de que establecen obligaciones, y los niveles inferiores realizan una devolución. En este mismo cuadro, el análisis desde la nueva economía institucional solo se contempla en los niveles dos y tres, donde respectivamente se dan dos órdenes economizadores.

El primer orden es en el nivel 2, donde se trata de conseguir las leyes formales que rigen las reglas del juego. Es gracias a la introducción de estas leyes (la constitución, derechos de propiedad, la distribución de poderes a distintos niveles del Gobierno), que se aleja de las restricciones informales que caracterizan el primer nivel. Aquí tiene especial importancia la definición de los derechos de propiedad y los contratos de ley para asegurar el funcionamiento adecuado del sistema. En este nivel se hace también uso de la teoría política positiva mediante la reunión de consideraciones políticas y económicas para entender cómo funcionan las cosas.

El segundo orden economizador se da en el nivel 3, en el cual Williamson (2013) considera que cada asunto, al ser formulado como una cuestión de contrato, puede ser examinado en términos de costes economizadores de transacción. En otras palabras, se pueden reorganizar periódicamente las transacciones dentro de la estructura de gobernanza en un plazo de un año a un decenio. Se ubica la transacción como posterior al contrato a través de cuatro pasos:

- 1- Nombrar y explicar las principales dimensiones de las distintas transacciones.
- 2- Nombrar y explicar los principales atributos de las estructuras de gobernanza (diferencias estructurales de mercados, agentes y otros elementos).
- 3- La coincidencia de las transacciones con las estructuras de gobernanza a través de la adaptación autónoma y cooperativa.
- 4- En qué medida los datos corroboran las alineaciones.

El nivel 4 tiene menos relevancia para nuestro análisis en cuanto recurre al análisis neoclásico y al análisis marginal a través de la función de producción y de los continuos ajustes a los precios y a la producción.

En su teoría y sobre el análisis institucional, Williamson (2013) hace especial hincapié en las estructuras de gobernanza con propósito y efectos económicos y su relación con los costes de transacción y los modelos de contratos con una configuración del mercado a través del tipo de transacciones que se realiza. En definitiva, su teoría se centra en el entorno institucional y las instituciones de gobernanza, a través de los cuales, se cubren muchos campos. El entorno institucional es clave en cuanto cada cuestión se puede plantear de forma contractual, en términos de costes de transacción. Entiende que varias políticas públicas se enmarcan en la combinación de los niveles 2 y 3.

No obstante, el análisis de modelos específicos de gestión de una política de lucha contra la pobreza, en un ámbito dado, constituye para esta tesis un objetivo muy específico que ha de pasar por la identificación de variables o criterios claves, no solo que permitan asegurar el carácter institucional del análisis, sino también su aplicación a la cuestión específica de la ayuda al desarrollo. Como consecuencia de ello, se presenta la alternativa de aprovechar un marco de investigación más específico para asegurar la definición de criterios de evaluación propios a un análisis institucional de un modelo de gestión específico. En este sentido cobra especial importancia el marco de Análisis Institucional y de Desarrollo (IAD) de Ostrom *et al.* (1999, 2005, 2009, 2010 y 2011), donde se subraya la relevancia de variables como los actores, las leyes, las condiciones biofísicas, en relación con la situación específica analizada, las interacciones propias a esta situación y los resultados alcanzados de cara al establecimiento de criterios de evaluación.

El beneficio que proporciona el IAD tiene también que ver con su carácter microanalítico y específico. Se asemeja claramente a la definición de la NEI de Caballero y Garza (2010), donde se identifica como el estudio de la interacción entre las instituciones y las organizaciones de la economía. Además de ello, lo más relevante es que hace posible el análisis, sin alejarse del pensamiento teórico, aportando evidencias claras de que la NEI tiene un papel clave en el diagnóstico y la reforma estructural eficiente. En este sentido, Caballero y Garza (2010) cita a Coase para quien: *«La NEI no quiere sustituir la teoría de los precios, sino buscar un marco fructífero, introduciendo la cuestión institucional. Asume que, cuando en la agenda de los recursos naturales los derechos de propiedad son incompletos y la información imperfecta, hay inercia histórica, mecanismos imperfectos de ejecución de contratos y altos costes de transacción. Hay que abrir la caja negra de la matriz institucional designando el papel*



de las reglas, el mecanismo de gobernanza y la estructura organizativa de cada sector».

### **III.2. ESTRUCTURA DEL MARCO INSTITUCIONAL DE ANÁLISIS Y DESARROLLO (IAD) PARA SU APLICACIÓN A MÉTODOS DE ANÁLISIS DE MODELOS POLÍTICOS DE GESTIÓN DEL AOD**

La búsqueda de un marco de análisis concreto y pertinente dentro del ámbito de la economía institucional, y de utilidad para este estudio sobre las políticas de lucha contra la pobreza, plantea la incorporación del IAD a este trabajo. De hecho, el IAD ha superado las principales dificultades planteadas por el análisis teórico de los modelos de política pública de gestión demostrando su capacidad en distintos ámbitos. Ostrom y Polski (1999) reconocen el IAD como un instrumento de análisis y diseño de intervenciones en muchas situaciones políticas y económicas, en cuanto permite evaluar su efectividad, iniciar reformas y diseñar nuevas políticas. A tal efecto, Ostrom (2005) señala entre varios estudios de aplicación del método, los siguientes en relación con los modelos de gobernanza, la incidencia de las entidades no gubernamentales y la ayuda internacional para el desarrollo: *El impacto de las instituciones al crear efectivo monitoreo y evaluación en proyecto de desarrollo de gobierno* (Gordillo y Anderson, 2004); *A comparison of non profit for profit and government day care center* (Bushouse, 1999) y *The effect of incentive on donor and recipient behaviour related to international aid* (Gibson, Anderson and al, 2005).

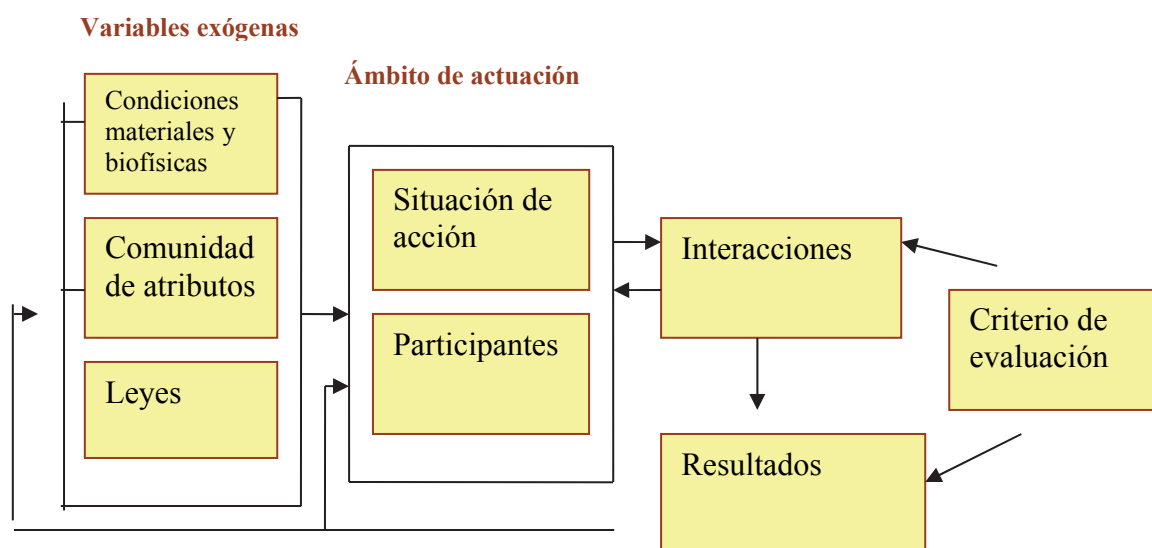
Antes de recurrir a un análisis específico de los elementos que componen el marco IAD, una visión general del mismo permite entender que se establece como un tronco común que, por las capas que lo componen, permite asegurar un análisis neutro, teniendo en cuenta los elementos del entorno institucional, así como las interacciones que se dan entre los agentes dentro de una situación o espacio específico. Establece, de esta manera, la capacidad para el analista de poder tener una imagen crítica del modelo de política analizado, así como una evaluación de los resultados y el establecimiento de criterios para la misma. Esta última idea se adecua fácilmente a la visión de Ostrom (2005) para quien, el marco IAD, detrás de las interacciones sociales, es, en definitiva, una estrategia común que permite estructurar las situaciones derivadas de ellas. De hecho, asegura así que son siempre iguales los componentes que permiten elaborar esta teoría del comportamiento humano en distintas situaciones.

Por último, siempre en el ámbito de nuestro estudio al considerar que el análisis de un modelo de gestión de la AOD se puede analizar a través del IAD, es imprescindible subrayar su doble utilidad como método empírico, en cuanto se adapta al proceso de contextualización metódica y porque, de forma intrínseca, permite también introducir la aplicación de otros criterios y variables, procedentes tanto de la teoría económica institucional como de la teoría del desarrollo, para luego, concluir el estudio con un análisis más participativo donde intervienen la valoración de los distintos agentes e interlocutores que trabajan con la AACID en la planificación y ejecución de su política.

Ostrom (2005) define, en este sentido, el IAD como un método sistemático para organizar actividades de análisis de política compatible con variedad de técnicas especializadas de análisis utilizados en ciencias sociales.

Se establece a continuación una visión esquemática del marco IAD antes del análisis específico de sus componentes:

**Figura 3.1:** Marco de Análisis Institucional y de Desarrollo (IAD)



Fuente: Ostrom (2005)

Según Ostrom (2005), el IAD es un mapa de niveles múltiples que permite identificar las variables estructurales presentes en un arreglo institucional, pero cuyos valores difieren de un tipo de arreglo institucional a otro. De ahí se entiende su aplicación adecuada en el ámbito de la política de lucha contra la pobreza, estableciendo contextos distintos de aplicaciones en función de sus actores, de las leyes y reglas informales y de recursos que definen su ámbito de aplicación.

Su entendimiento pasa, entonces, por el análisis de los distintos niveles que configuran su estructura como marco. Es decir, entender los elementos que abarcan las variables exógenas, la situación de acción, el conjunto de interacciones entre actores que se dan en el ámbito estudiado y la valoración de los resultados en base a estas mismas interacciones y a criterios de evaluación. Se termina considerando, a través de las predicciones, la retroalimentación que se da entre los elementos del marco una vez realizada el análisis.

### III.2.1. LAS VARIABLES EXÓGENAS

Las variables exógenas son de tres tipos, según Ostrom y Polsky (1999). Comprenden las condiciones físicas y materiales, los atributos de la comunidad y las leyes en uso.

- Las condiciones físicas y materiales se refieren a los recursos humanos y capacidad para prestar servicios, incluyendo insumo de producción como el capital, el trabajo y la tecnología, así como fuentes de financiación y canales de distribución, todos aplicables en el ámbito de la aplicación de la política de ayuda internacional para el desarrollo de una agencia pública o privada. Las autoras asumen que esta información ayuda a identificar la naturaleza de la actividad e informa sobre los mecanismos y las capacidades y mecanismos de coordinación para implementar efectivamente una política. Sin lugar a duda, reconocer el carácter de financiación y distribución de recursos públicos o privados de una agencia de desarrollo y a los actores que protagonizan las actividades, proyectos y programas, introduce preguntas sobre el cómo se organizan estas actividades y cuáles son los atributos de la comunidad.
- Al hablar de ayuda oficial al desarrollo, nos referimos, sin lugar a dudas, a un sector de actividad ubicado en el campo de los servicios y que viene definido por rasgos específicos que lo diferencian de otros sectores. Así se entiende que, según Ostrom y Polsky (1999), los atributos de la comunidad se refieran a los rasgos demográficos de la comunidad, normas aceptadas por lo general, entendimiento común entre los agentes y alcance de sus valores, creencias sobre la homogeneidad de la estrategia de la política y sus resultados. Se trata entre otros de conocer el contexto cultural de las actividades y políticas, como lo entienden los participantes. North (1993) recoge perfectamente esta idea, cuando define las organizaciones como jugadores y las reglas informales como rasgos culturales a través, por ejemplo, de los convenios, normas y reglas de conducta, como las que guían los intercambios.
- El último factor exógeno hace referencia a las leyes relacionadas con la situación de acción, es decir, con el asunto central cuestionado. Se han citado, a lo largo de este trabajo, varias leyes que constituyen el marco jurídico que arropa el diseño, la planificación y la ejecución de la política de cooperación internacional para el desarrollo. De hecho, el conjunto de políticas de ayuda oficial al desarrollo, tanto desde el ámbito local, nacional e internacional, viene refrendado por un conjunto de normas y leyes sobre las cuales se apoyan las actuaciones que introducen.
- Además de ello, establecen siete tipos de reglas específicas, entre las cuales algunas pueden aplicarse al ámbito de las políticas de lucha contra la pobreza. Son las leyes de posición, que tienen que ver con el papel de los participantes, su número y tipo; las leyes de frontera en torno a la entrada y salida de los participantes en el proceso político en cuestión; las leyes de autoridad sobre cómo se gobiernan los participantes; las leyes de agregación sobre la toma de decisión; las leyes de alcance sobre la jurisdicción de los resultados; las leyes de información sobre la disponibilidad y cantidad de la misma; y las leyes de pago sobre el coste y beneficio, en el ámbito de actuación.

Lo más relevante, en todo caso, es determinar en qué medida las variables exógenas afectan la estructura del ámbito de actuación generando interacciones que producen resultados (Ostrom, 2005). Es importante subrayar que cada uno de estos factores tiene sus características específicas que determinan en qué medida justamente pueden afectar la situación de acción, que viene a ser descrita en el punto siguiente. La autora subraya, por ejemplo, la importancia de saber si las leyes son propiedad del Gobierno o bien propiedad privada o de la comunidad. Establece también una diferencia entre las condiciones físicas y materiales cuando especifica la presencia de bienes y servicios de exclusión, que plantea la dificultad de restricción de uso a los beneficiarios y de sustracción cuando el uso de un individuo se sustrae para el consumo de otro. De hecho, se puede subrayar a tal efecto que la disponibilidad de recursos financieros en el ámbito de la ayuda oficial al desarrollo viene establecida alrededor de ciertas limitaciones como pueden ser las presupuestarias, que implican una restricción en su uso y que, por supuesto, implica una serie de interacciones que pueden modificar la situación de acción.

### **III.2.2. EL ÁMBITO DE ACTUACIÓN O LA INTEGRACIÓN DEL ANÁLISIS**

El ámbito de actuación viene constituido por la situación de acción y los individuos. Ostrom (2011) define la situación de acción como el espacio donde interactúan los actores, intercambiando bienes y servicio y resolviendo problemas. En el ámbito del estudio, se recuerda la característica especial del servicio que presta una agencia de desarrollo, a través de la (SELA, 2008), cuando a través del Consenso de Monterrey, en relación con la cooperación financiera y técnica, define la AOD como fundamental para mejorar el contexto económico, además de ser un complemento y una principal fuente de financiación externa para algunos países. En otras palabras, las agencias de desarrollo aseguran la financiación de fondos públicos o privados para la posible ejecución de unas actuaciones en un ámbito definido de desarrollo y campos afines a la lucha contra la pobreza (acción humanitaria, educación al desarrollo, emergencia), así como la elaboración de un marco en el cual ha de ejecutarse estas actuaciones. Es ahí y en situaciones similares que Ostrom (2011) considera la oportunidad para el analista, de aislar estructura inmediatas dentro de un proceso de interés a partir de una situación de acción, para luego explicar regularidades en acciones humanas y resultados a su reforma potencial. En todo caso, se ofrece de esta manera la capacidad de analizar, a través de las interrelaciones existentes dentro del ámbito de la política de lucha contra la pobreza de la Junta de Andalucía, los mismos resultados recurrentes para poder mejorar el sistema en cuestión. De forma general, y vinculado directamente con las variables que explican la interacción, la situación de acción toma en cuenta los participantes, su posición, los resultados potenciales, las acciones vinculadas a estos resultados, el nivel de control sobre el ejercicio de los participantes, el tipo de información generada y el coste, y los beneficios asignados a sus actuaciones.

El otro elemento relevante en el ámbito de actuación hace referencia a los individuos. Se entiende así la presencia de grupos, corporación o firmas y el establecimiento de estrategias por su parte. Las ONGD y otras organizaciones de carácter social constituyen los grupos principales en el caso a estudiar. Su afán de sin ánimo de lucro no impide que la figura utilizada en economía institucional para su análisis sea el del

*homo economicus*, entendiendo, según Ostrom (2011), la existencia de preferencias completas, información completa, maximización de su valor. Se advierte que los arreglos institucionales que usan los individuos constituyen una oportunidad para aprender, si bien también pueden repetir errores. Por otro lado, por la complejidad de las situaciones, se necesita sustituir el supuesto de información perfecta y de racionalidad limitada, utilidad propia de la teoría axiomática de la elección, por el supuesto de racionalidad limitada de Simon (2007). Es cierto, también, que con la información incompleta y el procesamiento de información imperfecta, los individuos se pueden equivocar o elegir estrategias para conseguir objetivos. Con la reciprocidad derivada de la cooperación, los actores pueden conseguir mayores resultados. Por oposición a ello, pueden decir una cosa y hacer otra, instaurando el problema de la incertidumbre en situaciones dadas, cuando se sabe también que esta puede ser corregida por las leyes y atributos del entorno.

Ostrom (1999) asegura, a tal efectos, que existen cuatro grupo de variables que influyen en la toma de decisiones del individuo en el ámbito de actuación: los recursos que aporta en la situación la valoración de los actores en cuanto a estados del mundo y acciones; el ya mencionado papel de los actores en cuanto a la adquisición; el uso, el procesamiento y la retención de conocimientos sobre contingencias e información; y el proceso que utilizan para la selección de acciones particular. Todos estos supuestos son válidos para nuestro análisis en el ámbito de un modelo de gestión de la ayuda al desarrollo, en cuanto los actores tienen un papel preponderante y se caracterizan por sus actuaciones en la política establecida.

Es ahora evidente que distintas situaciones y resultados se pueden dar desde una situación de acción, en beneficio o en perjuicio de una política establecida por unos mecanismos, y dependientes de los atributos de una comunidad, de unas leyes y condiciones y biofísicas. Son justamente el roce entre las variables exógenas y los actores dentro de un espacio dado lo que determina los avances o retrocesos de una política a través de sus resultados. La situación de acción es un espacio bien determinado en el ámbito de las políticas de lucha contra la pobreza, en cuanto recoge todos los elementos establecidos con antelación. Se puede aquí, como ejemplo, recordar a Lahera (2004) cuando destaca una necesidad de concertación estratégica entre los actores en el desarrollo productivo de la actual coyuntura regional de América Latina como espacio de una situación de acción, para que el proceso democrático (de leyes, atributos de la comunidad y recursos) fomente los frutos del desarrollo al alcance de todos.

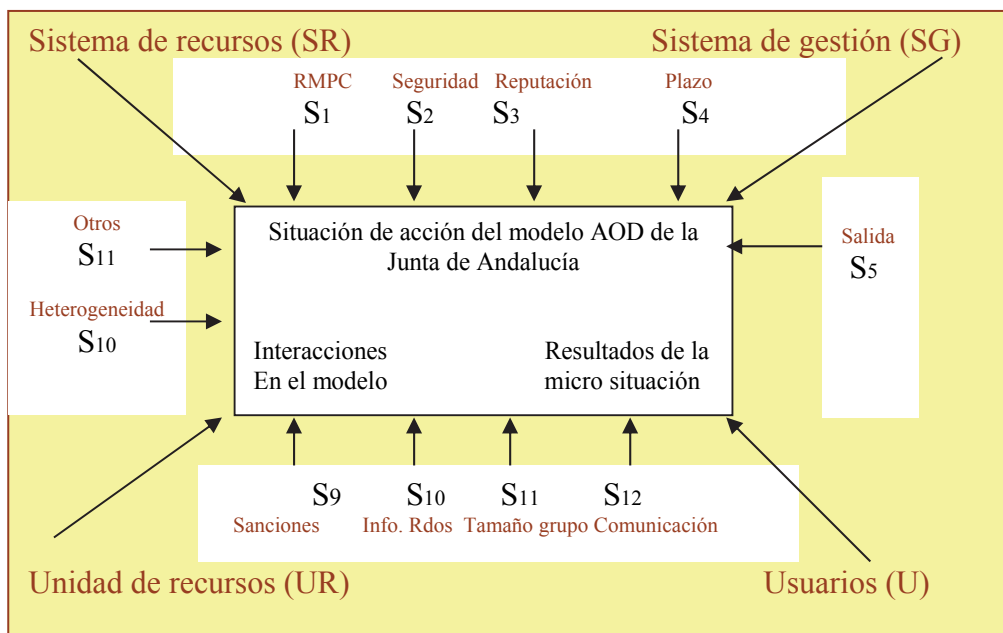
### **III.2.3. LA INTERACCIÓN ENTRE LOS ACTORES**

Los patrones de interacción se refieren a características estructurales de una situación de acción y de la conducta de los participantes en ella. Un análisis más adecuado de los mismos implica la introducción del estudio de la microsituación y de los sistemas sociales y ecológicos para consolidar el IAD. Estas herramientas complementarias comprenden variables adecuadas para entender las interacciones entre agentes en un contexto cerrado donde se rigen por normas y pueden compartir esquemas mentales; y en un contexto amplio, donde el agente dominante está presente a través de variables en relación con sus recursos y su sistema de gestión. La integración de estos instrumentos permiten la obtención de resultados en la situación de acción, mientras que

el IAD solo asegura un método sólido para organizar la investigación (Ostrom, 2009). De hecho, en los modelos estructurales de ayuda al desarrollo, los agentes pueden ser organizados en plataformas o actuar de forma individual de cara a su interlocución con otros agentes del mismo modelo. Es evidente que la naturaleza de los agentes tiene una influencia importante en cuanto a cómo se organizan y cómo interactúan. Ostrom y Polsky (1999) subrayan a tal efecto que, de costumbre, los individuos toman sus decisiones dentro de las normas de una comunidad que cambia la estructura de la relación o también se encuentran con los distintos interesados para resolver. Se trata, pues, de analizar en base a las estructuras vigentes del sector en cuestión el tipo de movimientos que se dan entre actores. En este apartado, según estos autores, el nivel de certidumbre aumenta o limita las estrategias, y permite medir el nivel de predicciones específicas sobre patrones de comportamiento. Varias de las características que definen el comportamiento de los individuos en el apartado anterior definirán su comportamiento y las interacciones existentes de cara a los resultados posteriores.

Se recurre aquí a los trabajos de Poteete *et al.* (2010) sobre los sistemas sociales y ecológicos (SSE) de análisis de las interacciones, en cuanto introduce la noción de microsituación propia a la organización de los individuos, y que ofrece resultados intermedios y de contexto más amplio, donde cobran importancia la influencia de las unidades de recurso, el sistema de recurso, la gestión del mismo o el sistema de gobernanza y los usuarios, así como su interrelación en la situación de acción y donde se dan los resultados finales del análisis. Como último punto de esta parte del análisis, cobran importancia los criterios de evaluación, al permitir juzgar la capacidad del sistema para valorar los resultados y predecir situaciones y actuaciones futuras en el mismo contexto, según Ostrom (2005).

**Figura 3.2:** Integración de la microsituación con el SSE



Fuente: Poteete *et al.* (2010).

### III.2.4. LOS RESULTADOS EN BASE A CRITERIOS DE EVALUACIÓN Y A LA CUESTIÓN POLÍTICA

La referencia a los resultados contempla dos aspectos importantes del marco de análisis institucional y de desarrollo (IAD), que son su predicción y su evaluación. Se entiende que se evalúan en base a criterios especificados como parte del proceso de análisis que suelen ser, según Ostrom (2005), seis preocupaciones comunes en análisis de política y económica, pudiendo el analista también utilizar otros varios criterios. Los resultados permiten evaluar, diseñar y reformar políticas (Ostrom y Polsky, 1999). No se trata de resultados planteados en el marco de una estrategia, sino que son resultados de las interacciones que conlleva sacar lecciones sobre las mismas políticas aplicadas. En otros casos se considera un objetivo estándar que viene a ser provisto por los programas o las políticas. En el ámbito de los modelos de gestión de políticas de ayuda al desarrollo, tal como propone el presente estudio, ambas consideraciones serán aplicadas en cuanto se considerará un objetivo estándar de la política de ayuda al desarrollo de la Junta de Andalucía, tal como viene definido, por ejemplo, en el PACODE (2008-2011) como plan plurianual de actuaciones en un ámbito bien definido, y también se hará uso de los criterios comunes sobre las cuestiones de interés específicas para los agentes. La introducción de criterios novedosos se realizará, de forma complementaria en el momento de realizar el análisis participativo del modelo, introduciendo unas variables relevantes en el ámbito institucional y otras más cercanas a la materia del desarrollo económico, en línea con el estudio llevado a cabo hasta ahora.

- ✚ La predicción, porque el uso del IAD se puede hacer si está soportado empíricamente (Ostrom, 2005), se entiende por la repetición de las actuaciones que se dan y por el valor de los resultados, ya que, si los resultados son productivos, se mantiene la estructura productiva; si son inapropiados, hay cambio de estrategia y, en el peor de los casos, incluso cambio de la estructura de las relaciones en sí.
- ✚ La evaluación de los resultados se puede realizar en base a los criterios comunes de evaluación, que son los siguientes, según Ostrom (2011):
  - **La eficiencia económica:** de los tipos de eficiencia considerada, se considera como más adecuada para el ámbito del modelo de políticas de gestión de política de ayuda al desarrollo de la Junta de Andalucía, la que se da en base a la fiabilidad o deseabilidad de la política pública en arreglos institucionales alternativos (Ostrom, 2011). Es decir, la capacidad de encontrar soluciones que satisfagan a un gran número de participantes. Este variable se incluye en el criterio más amplio que se encuentra en el cuestionario participativo y que hace referencia al análisis racional.
  - **La equivalencia fiscal:** en el ámbito de interés, se trataría sobre la base de la igualdad entre individuos, en una relación de equivalencia entre el esfuerzo y el beneficio. Se trata aquí de evaluar la equidad de los resultados de la política de ayuda al desarrollo de la Junta de Andalucía. Se entiende como resultado del análisis teórico sobre NEI. En esta misma equivalencia, se puede introducir el reparto del derecho

propiedad resultante de la política aplicada analizada. Al igual que la equivalencia económica, entra en el análisis politológico.

- **La equidad distributiva:** tiene que ver con la redistribución de recursos a los individuos más pobre. Se entiende en el ámbito de la política de ayuda al desarrollo de la Junta de Andalucía, a las población que más necesidad tienen (se puede tener aquí en cuenta el índice de IDH o sectores y poblaciones más vulnerables de los países).
- **La responsabilidad:** se trata aquí de entender en qué medida el uso de bienes públicos, en este caso recurso, no entra en conflicto con los objetivos de eficiencia y equidad. Se entiende de esta manera que los arreglos institucionales que aportan información permiten también aumentar la responsabilidad y los objetivos redistributivos (Ostrom, 2011). Hay en este ámbito consideraciones importantes sobre la necesidad de información fácil y transparencia, la capacidad de evaluación por parte de los participantes de las acciones de otros y el acceso de los participantes a mecanismos de monitoreo y sanción entre ellos (Ostrom y Polsky, 1999). En el ámbito de la Ayuda al Desarrollo de la Junta de Andalucía, estos mecanismos se han de establecer entre la AACID y los otros actores de la cooperación andaluza, así como entre los mismos actores a través de sus mecanismos de organización. Siempre en el ámbito del estudio y en relación con las características consideradas de la teoría institucional, se deduce la introducción de la noción de orden complementaria de Leone (2003), cuyos elementos en la toma de decisiones son de carácter agregativos cuando proceden de la negociación y giran en torno al sacrificio de preferencias; o bien integrativos, derivados del diálogo y girando en torno a preferencias compartidas.
- **La conformidad con los valores de los actores locales:** se trata aquí de evaluar cómo estos resultados encajan en los valores de los involucrados en un primer lugar (Ostrom, 2011) y teniendo en cuenta la eficiencia adaptiva y el proceso de conformación de leyes, beneficios y sistemas de penalización o *enforcement* en el contexto de esta política (Ostrom y Polsky, 1999).
- **La sostenibilidad:** se considera aquí en qué medida los arreglos institucionales responden a los cambios del entorno; esta sostenibilidad es deficiente si se da el caso (Ostrom, 2011). Se entiende que el contexto político fomenta la sostenibilidad mediante la innovación y la adaptación en respuesta al cambio (Ostrom y Polsky, 1999). La sostenibilidad se da como continuidad siempre que los mecanismos sean satisfactorios, pero ha de ser adaptable a los cambios cuando no se da esta satisfacción para poder seguir siendo sostenible. Al hablar de sostenibilidad ha de existir un criterio de equilibrio entre las partes que puede proceder justo de este cambio. En el ámbito del cuestionario se establece también en paralelo con la sensibilidad al cambio institucional.

La autora establece la relevancia de la teoría, pues permite saber qué elementos del marco son relevantes para una cuestión particular, además de ofrecer la posibilidad de realizar supuestos sobre este elemento, considerando que múltiples teorías son compatibles con un marco. De ahí que, además de estos primeros criterios y como



resultado de las aportaciones teóricas relevantes propias a la NEI, en el marco de este estudio se considera un criterio de evaluación adicional que tendrá que ver con la **Utilidad del modelo**. Se añaden en esta fase cuatro criterios específicos y destacados sobre la planificación política propia de la ayuda oficial para el desarrollo: **el fomento de la especialidad productiva de los agentes, la interdisciplinariedad del enfoque político, la plurianualidad de la planificación y la desvinculación de la AOD**.

- **Utilidad del modelo:** Este criterio se establece en base a la teoría de la *utilidad de Simon (2007)*. Se trata de ir más allá del interés económico con un concepto de la utilidad más amplio que abarca la honestidad, la convicción política, la integridad, etc. Se opone aquí a la teoría convencional, que tiene un concepto más estrecho de la utilidad. *Es importante rechazar el instrumentalismo, aceptando que no solo importa la puesta en marcha de políticas y la distribución de recursos, sino también la interpretación de la vida y el desarrollo de significados.*
- **Fomento de la especialidad productiva de los agentes:** en relación con la capacidad de los agentes de enmarcar su trabajo de forma específica en el marco de las actuaciones que configura el modelo de AOD de la agencia analizada.
- **Interdisciplinariedad del modelo:** se trata de que contemple un modelo de planificación desde distintos enfoques, complementarios dentro del ámbito del desarrollo.
- **Plurianualidad de la planificación:** este criterio se ha de dar a través de la presentación de planes plurianuales en relación con la gestión de la política de AOD de la agencia.
- **Desvinculación de la AOD:** alejar los compromisos y los intereses de la ejecución de acción de ayuda al desarrollo de su carácter geopolítico estratégico, económico, político.

### **III.2.5. MATRIZ DEL MARCO DE ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y DE POLÍTICAS DE DESARROLLO**

En el marco de nuestro análisis, se realiza una adaptación al esquema del IAD para su aplicación en el marco de los modelos de gestión de ayuda al desarrollo, además de aprovechar el análisis de microsituación y de los SSE para interpretar las interacciones entre los agentes y alcanzar los resultados. Se trata aquí de modificar la herramienta básica, adaptándola para que sea más práctica, gracias a su semejanza con otro marco utilizado en el ámbito de la identificación y planificación de proyectos y programas de cooperación internacional para el desarrollo, tal como es la matriz del marco lógico.

**Tabla 3.2:** Matriz del marco de análisis institucional y de política de desarrollo

Objetivo o cuestión política	Variables exógenas	Descripción/ análisis de variables exógenas	Ambito de actuaciones	Descripción de la situación de acción (relación entre estas 7 variables define la situación de acción)	Patrones de Interacciones	Resultados	Criterios comunes de evaluación (predicciones)
<p>Objetivo de la política de AOD de la Junta de Andalucía:</p> <p>Cuestiones de interés u objetivos específicos:</p>	<p>Condiciones materiales y biofísicas: en este caso, bienes públicos</p> <p>Comunidad de atributos: Caracterizado por: - rasgos demo, valores y creencias sobre homogeneidad de estrategias, contexto cultural, historias de interacciones</p> <p>Reglas en uso: leyes, derechos de propiedad y reglas funcionales</p>	<p>Situación de acción:</p> <p>Actores: (su análisis de comportamiento incluye hipótesis sobre los siguientes 4 grupo de variables)</p>	<p>Participantes</p> <p>Posiciones</p> <p>Resultados</p> <p>Vínculos de los resultados de la acción</p> <p>El control de la situación que los actores participantes ejercen</p> <p>Los costes y beneficios asociados a los resultados de la acción</p> <p>Sobre los recursos que los actores movilizan hacia la situación:</p> <p>Sobre la valoración que hacen los actores del estado de cosas y acciones:</p> <p>Sobre cómo los actores adquieren, usan, procesan y conservan conocimiento e información</p> <p>Sobre los procesos a través de los cuales los actores seleccionan sus cursos de acción particular</p>	<p>Micro-situación:</p> <p>Contexto amplio (SSE):</p>	<p>Resultados intermedios:</p> <p>Resultados finales:</p>	<p>La eficiencia económica:</p> <p>La equivalencia fiscal:</p> <p>La equidad redistributiva:</p> <p>La Responsabilidad:</p> <p>La conformidad con los valores actores locales:</p> <p>La sostenibilidad:</p> <p>La utilidad:</p> <p>Especialidad productiva de los agentes:</p> <p>Interdisciplinariedad de modelo de política:</p> <p>Plurianualidad de la planificación:</p> <p>Desvinculación de la AOD</p>	

Fuente: elaboración propia.



**Capítulo IV**  
**El modelo de Ayuda Oficial al Desarrollo**  
**de la Junta de Andalucía**



En los capítulos precedentes se ha evidenciado la relación que existe entre el entorno institucional y la política de lucha contra la pobreza, siempre acotado por el paradigma que rige la economía de mercado. Se han establecido alternativas teóricas en relación con consideraciones de economía política, entendiéndose que la misma respondía mejor a unos objetivos de desarrollo humano, subrayados tanto por parte de las escuelas y teorías cercanas a la materia, como por las instituciones supranacionales que trabajan en este ámbito.

La principal dificultad ha sido trazar una línea divisoria entre los intereses derivados de la economía positiva y el comportamiento institucional, para poder alcanzar un modelo económico equitativo, flexible, redistributivo y fiel a consideraciones más normativas de la política económica.

Con el fin de proseguir este análisis, se recurre al método deductivo, es decir, ir de lo general a lo particular, porque, en definitiva, los argumentos de la política económica institucional, antes de aparecer sobre el escenario internacional de la economía contemporánea, vienen definiéndose en base a políticas nacionales.

Es también cierto que las políticas económicas institucionales, vinculadas a la cooperación internacional para el desarrollo, trascienden de los modelos de desarrollo locales en el marco de la globalización económica, para dirigirse hacia un enfoque supranacional de política de lucha contra la pobreza. Buen ejemplo de ello se tiene, cuando las políticas nacionales de los países de la OCDE, en relación con la ayuda oficial al desarrollo, responden a criterios e iniciativas establecidos por parte del CAD o de las Naciones Unidas. La Declaración de París y las precedentes,<sup>65</sup> que establecen una serie de compromisos por parte de los países socios y donantes, así como unos principios operativos reflejados en la apropiación, la alineación, la gestión de resultados y los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, son iniciativas concretas del concierto de los países sobre la temática del desarrollo. Su instrumento, la cooperación internacional para el desarrollo, se puede entender como la persecución de objetivos comunes y la cesión, en parte, de autonomía nacional en beneficio de una visión global y sistémica de la política internacional de lucha contra la pobreza.

Considerando las limitaciones actuales de un análisis más general, en cuanto introduce el tratamiento de un sinfín de datos procedentes de una cantidad innumerable de fuentes (organizaciones supranacionales, países con sus administraciones nacionales, regionales y locales), y teniendo en cuenta las diferencias y similitudes de estos actores en la política de desarrollo que van ejecutando, este estudio se propone entender el impacto de los modelos regionales de lucha contra la pobreza para seguir contribuyendo, desde el marco de la economía institucional, a un mayor entendimiento de la materia y promover aportaciones válidas en el campo del desarrollo económico.

---

<sup>65</sup> Ver Acuerdos de Accra y Declaración de Roma en el círculo de los países del CAD.

## IV.1. REFERENCIAS INSTITUCIONALES

El campo de análisis es amplio al ser varios los modelos político-económicos de cooperación internacional para el desarrollo ejecutados por las distintas administraciones en los ámbitos internacionales, nacionales y locales, y donde las administraciones o agencias tienen cada una su identidad y especificidad. Difieren las políticas de desarrollo de cada una de las organizaciones supranacionales siguientes, Naciones Unidas, OCDE, Unión Europea, la Commonwealth, lo mismo pasa con las agencias nacionales como USAID, DFID, AECID y con las agencias regionales de Andalucía, País Vasco, Madrid, etc., en el caso del territorio español. Para el análisis actual despierta especial interés la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Andalucía (AACID), por varias razones;

- Al no ser un modelo nacional, su capacidad de adaptación a los compromisos internacionales puede a priori ser puesta en entredicho, en cuanto existen dos niveles decisorios, el nacional y el regional, que no siempre coinciden en términos de interés político económico. De hecho, es de un especial interés las influencias del modelo nacional sobre el regional y viceversa, así como la relación que les vincula.
- En el marco autonómico es un modelo que sufre una gran reforma institucional a partir de 2006 con la creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, es decir, que implica una oportunidad para una mayor autonomía presupuestaria y política en beneficio de una política andaluza de desarrollo mejor consensuada.
- El modelo andaluz es relevante en el caso español en términos de financiación en cuanto ocupa uno de los mayores presupuestos en términos absolutos (cantidades anuales invertidas).
- La comunidad autónoma andaluza es el lugar de realización de esta tesis, cuyo propósito es también contribuir a mejorar la política andaluza de cooperación internacional para el desarrollo.
- La especificidad de la política andaluza de CID viene caracterizada por sus dos modalidades traducidas por la cooperación directa y la cooperación indirecta, a diferencia de gran parte del resto de las comunidades autónomas española, lo que no deja de ser un rasgo institucional distintivo muy destacable.

Una vez aclarados estos aspectos, es importante subrayar los elementos que pertenecen al modelo institucional de lucha contra la pobreza de la Junta de Andalucía. Las valoraciones del modelo institucional de Leone (2003) ya informaron sobre los mecanismos estándares, característicos también de dichos modelos, y que se establecen en torno a las leyes, las normas y las costumbres, así como la experiencia de las organizaciones que repiten actuaciones ya moldeadas tanto por las instituciones que las arropan, como por las personas que pertenecen a las mismas.

En el caso andaluz, tenemos varios documentos que regulan el conjunto de actuaciones y comportamientos a respetar en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Los estatutos de la autonomía andaluza se refieren a la ayuda al desarrollo en alguno de sus



artículos, si bien lo grueso de la materia se ubica en la Ley andaluza 14/2003 de 22 de diciembre de Cooperación Internacional para el Desarrollo y los estatutos de la AACID como principal órgano gestor de esta política desde la Junta de Andalucía. Es imprescindible, no obstante, tener en cuenta, dentro del marco institucional, el conjunto de actuaciones que se han convertido en normas por parte de los actores andaluces de cooperación para el desarrollo.

### *Ley 14/2003 de 22 de diciembre de cooperación internacional para el desarrollo*

Este documento nace de la necesidad de regular la solidaridad a través de las entidades andaluzas, y viene a ser una contribución al progreso del desarrollo humano, así como, refleja la experiencia propia de Andalucía en este ámbito. Recoge también, desde los años 80, el compromiso de la Junta con otras entidades AECID, ONGD, organizaciones sindicales, empresariales y universidades.

Interesa la Ley de Cooperación Andaluza porque es el principal elemento que caracteriza la institucionalidad de la actividad de cooperación internacional para el desarrollo que se realiza desde esta comunidad. Sin lugar a duda, el considerar la ley como marco institucional se debe también a su carácter tradicional, subrayado por March y Olsen (2005), en relación con el carácter organizativo de la actividad, la cuestión de la identidad, pertenencia gregaria y definiciones de roles.

Es importante subrayar que en los cinco capítulos que la configuran los elementos básicos se acercan a consideraciones neoinstitucionales en el ámbito político y económico.

Una descripción sumaria lleva a reconocer como elementos principales de la misma, ante todo, unos principios rectores, objetivos y prioridades en línea con los planteamientos del conjunto de la comunidad internacional desde el enfoque sectorial; y los criterios horizontales propios de las políticas del CAD. Considera, además de ello, el proceso de planificación que contempla el PACODE (Plan Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2008-2011). Las modalidades de cooperación vienen a ser otros elementos característicos del proceso de planificación que se distribuyen en cinco objetivos: la ayuda al desarrollo, la educación al desarrollo, la ayuda humanitaria, la formación e investigación y el apoyo a los distintos agentes. Este proceso integra también la evaluación y la coordinación de su relación con distintos agentes públicos en el ámbito regional, nacional, europeo e internacional.

Si bien la ley establece el formato de las relaciones externas de la política andaluza de cooperación internacional para el desarrollo, también tiene en cuenta el funcionamiento de los órganos internos en la toma de decisiones, así como los recursos humanos y materiales propios a la política andaluza de cooperación internacional para el desarrollo.

Por fin, la ley subraya expresamente el papel de los agentes andaluces y reglamenta una serie de obligaciones y derechos en el registro oficial, ayudas, sensibilización y voluntariado, así como en el estatuto del cooperante. En palabras de Williamson (2000), establece las reglas formales del juego en relación con un entorno institucional propio y como resultado de un proceso de evolución.

La Ley 14/2003 del 22 de diciembre configura un marco de gestión y administración de la política de CID andaluza, no solo como recurso propio de la Junta de Andalucía, las

entidades públicas y privadas andaluzas, nacionales e europeas e internacionales, sino dentro de un modelo económico de carácter normativo, primer orden economizador, según Williamson (2000), que consiste en tener establecidas adecuadamente las reglas formales del juego, cuyo propósito ha de ser una mayor equidad en el desarrollo de las poblaciones de los países beneficiarios de su acción. Ahora sí, asegurar la certeza de esta última afirmación lleva obligatoriamente a una mayor descripción del modelo institucional andaluz de cooperación internacional para el desarrollo, no solo en cuanto a su estructura interna y a los comportamientos y las normas afines a la misma, sino también considerando su ubicación en un modelo de desarrollo socioeconómico, además de sus oportunidades de éxito.

## **IV.2. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA**

### **IV.2.1. AGENCIA ANDALUZA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AACID)**

La Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo configura un nuevo modelo de gestión económico institucional de la política de lucha contra la pobreza de la comunidad andaluza.

El análisis del modelo de lucha contra la pobreza de la Junta de Andalucía se remonta al año 2006, cuando a través de la Ley 2/2006 del 16 de mayo se crea la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) como centro directivo de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía en materia de coordinación y asesoramiento de las actuaciones en materia de CID. Se establece, en este sentido, como una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia para asegurar la eficacia y la agilidad en el uso de los recursos que la Junta de Andalucía destina a la CID.

La AACID constituye, así, una estructura de gobernanza con propósitos y efectos económicos. Williamson (2000) cita a Arrow, según el cual: *«Cualquier economía estándar empieza con la existencia de firmas y estructuras internas que se levantan por alguna razón»*. Este viene a explicar las propiedades de formas alternativas de gobierno con sus debilidades y fortalezas, asumiendo que la elección de estas mismas estructuras va del mercado a la jerarquía. Su propósito es aportar seguridad a la vez que incrementa los costes de transacciones, aumenta la duración de los contratos, establece sanciones, asegura la divulgación, procesa la información y aumenta los mecanismos para solucionar deficiencias.

Todo ello viene avalado por los estatutos propios de esta nueva estructura de gobernanza, que definen la determinación, composición, régimen de funcionamiento y funciones específicas de sus órganos de gobierno, dirección, participación y control, competencias y funciones de sus recursos económicos, su régimen de personal, patrimonio, su régimen presupuestario económico financiero, de intervención y control financiero y contabilidad. Estos mismos estatutos vienen aprobados por el decreto 1/2008 de 8 de enero que establece los objetivos de la AACID en:

- a. Optimizar en eficacia y economía la gestión de recursos públicos que la Junta de Andalucía destina a CID.
- b. Desarrollar y aplicar las políticas de CID del Gobierno andaluz y someterse a directrices y criterios que determine la consejería.

La descripción, que la estructura e infraestructura de la política de cooperación internacional para el desarrollo conlleva, define los pasos previos al análisis de un modelo institucional de lucha contra la pobreza y su valoración en base a los criterios establecidos a lo largo de este trabajo. A tal efecto, Williamson (2000) considera que varias políticas públicas se enmarcan en la combinación del entorno institucional y de la estructura de gobernanza.

Los estatutos de la AACID, además, de detallar su régimen jurídico, sus funciones y facultades, así como sus órganos de gobierno y su régimen económico financiero, permiten apreciar la medida de su influencia dentro del modelo institucional andaluz de lucha contra la pobreza. Se asume, en este sentido, que este estudio pueda medir su impacto, no de cara a los proyectos y programas que permite realizar, sino dentro de una estrategia política y económica de actuaciones regionales vinculadas a políticas de lucha contra la pobreza y sometida a repercusiones dentro de la estructura de agente de la sociedad andaluza, en relación con los países en vías de desarrollo y con el objetivo último de erradicar la pobreza.

No hay que olvidar, en ningún momento, el importante vínculo del desarrollo institucional con la teoría económica. Se recuerda a North (1992), para quien la nueva economía institucional incorpora idea e ideología en la teoría económica. Introduce un factor crítico en la evolución de la economía para explicar sus distintas evoluciones, así como los mercados ineficientes.

A continuación, se define desde la misma ley de creación de la AACID, las funciones de la misma que se enmarcan en la toma de decisión, la información, la planificación y la evaluación, así como la gestión de recursos económicos para el fomento de actividades (actuaciones de CID, formación, educación al desarrollo, etc.) y la integración y coordinación de los agentes. Se trata de crear las facultades para gestionar una economía desde una visión crítica, que se propone una mejor redistribución de la riqueza y asegurar la igualdad de oportunidades. Esta normativa establece, de hecho, como parte integrante la personalidad, y del régimen jurídico de su acción, el principio de igualdad de oportunidades.

La ley establece las facultades de la agencia en el seguimiento, la evaluación, la propuesta y provisión de subvenciones, la realización de actos y disposición económica financiera, la celebración de convenios y contratos, así como la contratación de estudios y asesoramiento.

Hay que dar una especial relevancia en su estructura, a sus órganos de gobierno y de dirección, que se reflejan a través de la presidencia y vicepresidencia, el consejo rector y la dirección de la AACID.

Mientras que la presidencia y vicepresidencia velan por el cumplimiento de los acuerdos del consejo rector y otros, este último asegura la inspección y control, la aprobación del ante proyecto, de la inversión y la financiación de los presupuestos de explotación y capital de la AACID.

El consejo rector viene constituido por el presidente de la AACID, el vicepresidente, el secretario general de acción exterior, la dirección y ocho vocales nombrados por el consejo de gobierno. La dirección, por su parte, asegura la gestión, la representación y la coordinación de todos los departamentos de la AACID.

Hay también otros aspectos como el patrimonio y los recursos económicos, que vienen constituidos por bienes y derechos adquiridos, dotación presupuestaria, subvención o ayuda, créditos y préstamos y otras operaciones financieras, así como los ingresos por prestación de servicios y los productos y rentas que merecen un especial apunte como parte de la AACID. La Agencia cuenta, además, con un régimen jurídico y administrativo, un régimen presupuestario económico financiero y un control financiero de eficacia que ha de asegurar la transparencia y la coordinación en su gestión, así como la evaluación de sus actuaciones.

#### **IV.2.2. EL MODELO DE LA COOPERACIÓN DIRECTA DESDE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Este estudio sobre la cooperación internacional para el desarrollo desde la Junta de Andalucía se centra principalmente en el periodo que va desde la creación de la agencia en 2006, posterior entrada en funcionamiento en 2008, y hasta el año 2012 inclusivo. Se entiende que, desde este momento, pueden existir modificaciones importantes en la política y la gestión de ayuda al desarrollo del organismo<sup>66</sup>. Además interesa valorar los datos y, sobre todo, retratar la estructura económico-institucional del periodo anterior hasta el 2012, en cuanto no solo a presupuesto, sino también a tipo de agentes, normas, regulaciones, planes, objetivos y prioridades geográficas.

Uno de los aspectos esenciales de esta época es el carácter directo de la política de ayuda, eso, antes de la creación y de la entrada en funcionamiento de la AACID y después de la misma. Esta característica introduce un componente de centralización en la estructura de gestión de la ayuda de la Junta, y se considera principal para este modelo. Se define como un elemento de primer orden que puede ir en contra de la calidad de la gestión y de la planificación de la política andaluza de cooperación internacional para el desarrollo. Seisdedos (2008) señala que la cooperación directa es apenas utilizada por las regiones con excepción de Andalucía, que destina el 45% de su partida presupuestaria a la cooperación directa que denomina institucional. Subraya que existen efectos negativos de cara a la transparencia de esta gestión cuando los proyectos se realizan desde diferentes consejerías. No asegura la calidad de la cooperación andaluza, en cuanto no siempre existe claridad en el proceso de selección de las iniciativas a realizar, y en cuanto a quien las ejecuta. No obstante, la ayuda directa que se deriva de estos procesos, también según ella, puede tener repercusiones positivas, ya que contribuye a eliminar intermediarios superfluos, además de que las entidades del norte vienen a reforzar el papel de los municipios del sur con modernización, creación de red y mejor gestión de los distintos servicios al ciudadano (salud, educación, servicios sociales, etc.).

---

<sup>66</sup> Cambios de gobierno que puede constituir un punto de inflexión en la gestión de la AACID a raíz de las elecciones autonómicas, de 2012, en la Junta de Andalucía.

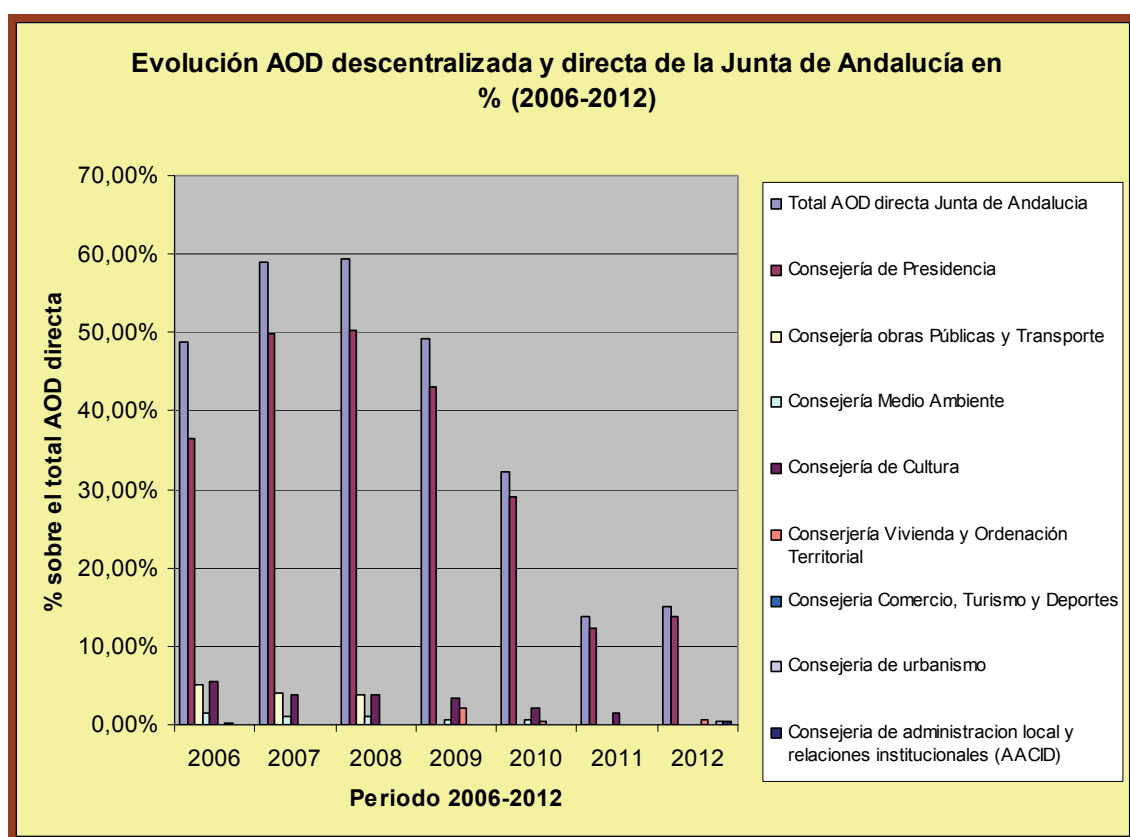
De hecho, la cooperación directa en los años considerados ha ido implicando un porcentaje muy elevado del total de la ayuda oficial para el desarrollo de la Junta de Andalucía, en una media de 39,60%. Sus principales críticas se han centrado en su concentración, especialmente en Marruecos, según Seisdedos (2008), además de convertir la cooperación al desarrollo como variable clave en la proyección exterior de Andalucía, entre otras de sus empresas, de establecer dudas sobre la necesidad de traspaso de experiencia en entornos diferentes y sobre la escasez de evaluaciones y controles sobre las iniciativas y los recursos gestionados. La valoración de las actuaciones de ayuda iniciada desde la Junta de Andalucía u otros agentes, mediante el instrumento de cooperación directa, ayuda a subrayar la importancia que han de tener el carácter social, participativo y evaluativo en los procesos de desarrollo a través de la participación social y del criterio consensuado, así como reconocer el valor añadido de una gestión realizada a través de organizaciones que, al llegar hasta el beneficiario final, se adaptan a la realidad social de las regiones beneficiarias a través de cooperación indirecta. Si bien es verdad que a esta última se le puede reconocer efectos no deseados –tales como la usurpación del lugar que deberían de ocupar entes locales, mayor necesidad de coordinación y dispersión en sus actuaciones–, según Seisdedos (2008), se le atribuye que los importantes avances en la legislación, la planificación (PACODE 2008-2011, PACA anual), la concordancia con los retos de la política internacional de ayuda al desarrollo (*Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Declaración de París, principios operativos y prioridades horizontales) durante el periodo de referencia, fortalecieron las características de su aplicación en los países beneficiarios.

**Tabla 4.1: AOD directa de la Junta de Andalucía (2006-2012)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Total AOD directa Junta de Andalucía</b>	48,75%	58,94%	59,32%	49,12%	32,25%	13,83%	15,05%
Consejería de Presidencia	36,55%	49,84%	50,37%	42,99%	29,13%	12,39%	13,73%
Consejería obras Públicas y Transporte	5,03%	4,04%	3,75%				
Consejería Medio Ambiente	1,50%	1,11%	1,04%	0,60%	0,73%		
Consejería de Cultura	5,56%	3,87%	3,91%	3,33%	2,02%	1,44%	
Consejería Vivienda y Ordenación Territorial				2,20%	0,37%		0,65%
Consejería Comercio, Turismo y Deportes	0,11%	0,08%	0,09%				
Consejería de Urbanismo							0,32%
Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales (AACID)							0,35%

Fuente: elaboración a partir de Informe AOD (2006-2008) CAONGD y balance anual de AACID.

**Grafico 4.1: Comparación AOD directa por agentes (2006-2012)**



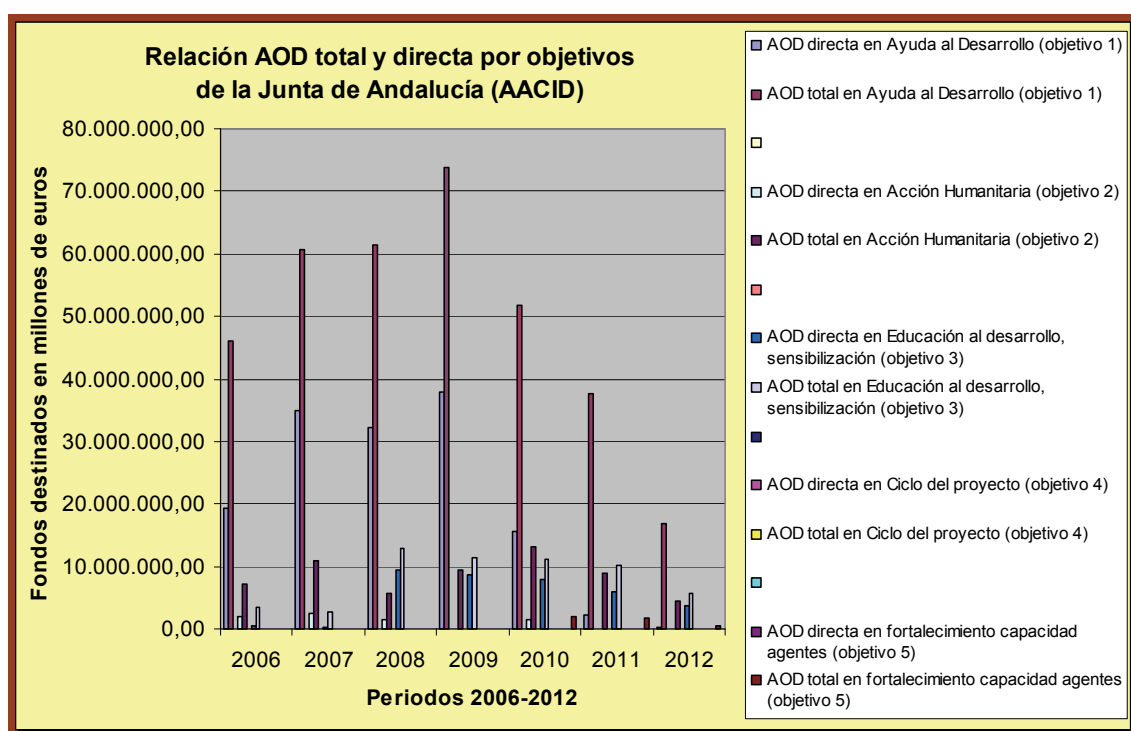
Fuente: elaboración propia a partir de datos de memoria AACID.

**Tabla 4.2:** Relación AOD total y directa por objetivos de la Junta de Andalucía, en miles de euros (periodo 2006-2012), en miles de euros

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>AOD directa en Ayuda al Desarrollo (objetivo 1)</b>	19.370.081,27	34.957.087,76	32.272.055,09	37.999.438,99	15.669.838,99	2.232.336,84	366.545,52
<b>AOD total en Ayuda al Desarrollo (objetivo 1)</b>	46.090.445,34	60.728.731,32	61.342.041,76	73.927.931,64	51.761.872,53	37.559.416,11	16.944.537,79
<b>AOD directa en Acción Humanitaria (objetivo 2)</b>	1.889.637,60	2.500.000,00	1.487.874,22	0,00	1.460.883,84	0,00	0,00
<b>AOD total en Acción Humanitaria (objetivo 2)</b>	7.293.712,02	10.901.086,84	5.604.498,20	9.330.751,15	13.226.628,01	9.009.428,84	4.514.697,40
<b>AOD directa en Educación al desarrollo, sensibilización (objetivo 3)</b>	430.740,00	200.000,00	9.386.860,27	8.664.809,34	8.010.000,00	5.876.535,00	3.814.294,00
<b>AOD total en Educación al desarrollo, sensibilización (objetivo 3)</b>	3.495.883,41	2.721.189,81	12.874.330,07	11.507.615,47	11.106.658,82	10.099.926,48	5.800.874,43
<b>AOD directa en ciclo del proyecto (objetivo 4)</b>				0,00	36.115,50	0,00	0,00
<b>AOD total en ciclo del proyecto (objetivo 4)</b>				32.500,00	36.115,50	0,00	0,00
<b>AOD directa en fortalecimiento capacidad agentes (objetivo 5)</b>				28.929,60	30.205,04	8.223,99	0,00
<b>AOD total en fortalecimiento capacidad agentes (objetivo 5)</b>				28.929,60	2.013.494,54	1.803.110,90	524.875,36

Fuente: elaboración propia a partir de balances anuales AACID.

**Gráfico 4.2:** Evolución AOD total de la Junta de Andalucía por objetivos (periodo 2006-2012)



Fuente: elaboración propia a partir de balances anuales de la AACID .

La tabla y el gráfico 4.2 informan de la distribución por objetivos de la ayuda directa en las principales líneas objetivo de la AOD de la Junta de Andalucía.

El objetivo 1, relativo a la cooperación directa para la realización de proyectos sobre el terreno, es el que gestionó más fondos entre el conjunto de las modalidades hasta el año 2010. A partir de ahí está superado por el objetivo 3, y cae drásticamente a favor de la cooperación indirecta.

El objetivo 2, reflejado por la ayuda humanitaria, mantiene su nivel constante a lo largo del periodo contemplado, si bien esta partida es nula en el 2009, 2011 y 2012, dejando el protagonismo exclusivo a la cooperación indirecta en esta material.

A su vez, el objetivo 3, caracterizado por la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización, se mantiene a lo largo del periodo, si bien sufre una reducción porcentual del 72,91% al 58,18% entre el 2008 y el 2011 y vuelve a crecer hasta el 65,75% en el 2012.

Por último, las partidas correspondientes a los objetivos 4 y 5, respectivamente, el ciclo del proyecto y el fortalecimiento de capacidad de los agentes, introducen dos nuevas modalidades consecuencias de los avances en la planificación de la cooperación andaluza (PACODE 2008-2011). De hecho, sus partidas presupuestarias solo se incorporan a partir del 2009, con un comportamiento que oscila hasta el año 2011. Estos fondos se destinan a la elaboración de los planes operativos por países, la introducción de prioridades horizontales y de fondos destinados a fortalecer las capacidades institucionales de ciertos agentes; si estas cantidades no son demasiado relevantes en términos presupuestario en el ámbito de la ayuda directa.

La tabla 4.2 y el gráfico 4.2 aportan una visión priorizada de los objetivos de la cooperación andaluza en ayuda directa, en términos absolutos y relativos. En valores absolutos predomina claramente a lo largo de estos años el objetivo 1, y en este sentido las actuaciones ejecutadas por la Junta de Andalucía en el ámbito de la ayuda al desarrollo por un importe aproximado de ciento cuarenta y dos millones de euros ochocientos. Mientras tanto, en términos relativos, las actuaciones derivadas de las intervenciones de la Junta en el ámbito de la educación al desarrollo y la sensibilización son más importantes, ya que representan el 63,15% de este objetivo, como media del periodo 2006-2012, frente al 41,01% de la ayuda al desarrollo.

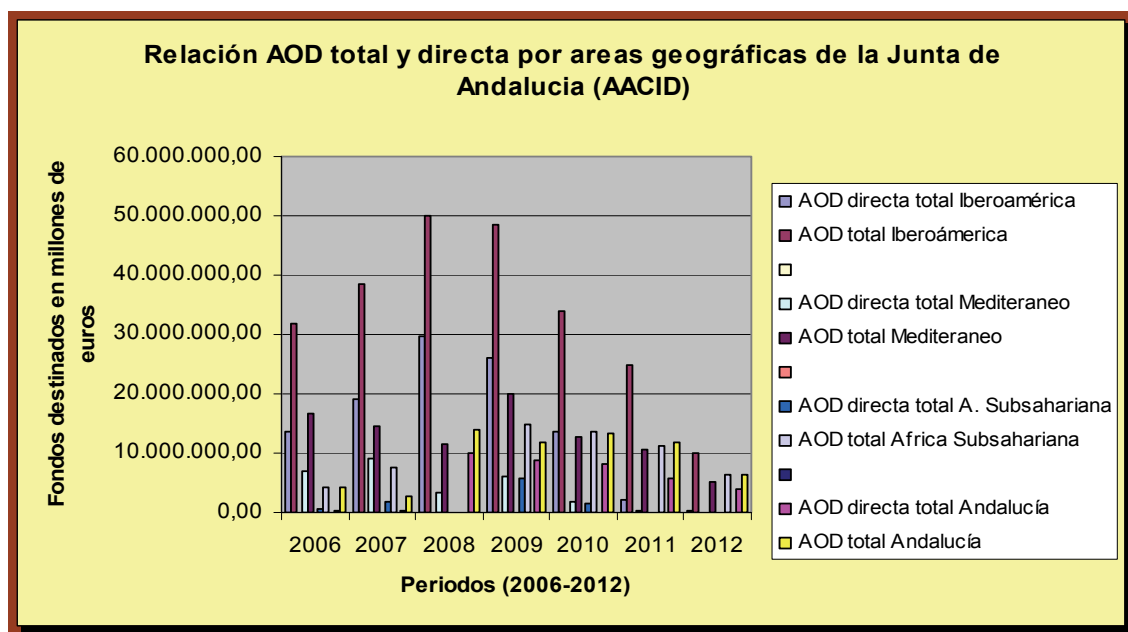


**Tabla 4.3:** Relación AOD total y directa por áreas geográficas de la Junta de Andalucía en millones de euros (2006-2012), importes en miles de euros

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>AOD directa total Iberoamérica</b>	13.549.210,50	19.078.105,79	29.736.851,35	25.915.466,40	13.769.952,51	2.232.336,84	331.545,52
<b>AOD total Iberoamérica</b>	31.732.247,70	38.559.051,71	49.870.294,11	48.612.578,38	33.794.929,96	24.739.514,80	9.938.810,78
<b>AOD directa total Mediterráneo</b>	6.985.511,10	8.955.201,78	3.432.208,96	6.193.972,59	1.903.870,11	200.866,40	35.000,00
<b>AOD total Mediterráneo</b>	16.537.851,85	14.519.449,44	11.420.764,69	19.883.816,80	12.597.243,92	10.699.757,02	5.067.801,27
<b>AOD directa total A. Subsahariana</b>	724.997,27	1.807.509,84	0,00	5.890.000,00	1.451.000,00	0,00	0,00
<b>AOD total África Subsahariana</b>	4.212.064,36	7.650.230,17	0,00	14.762.287,61	13.721.767,51	11.338.587,64	6.452.623,14
<b>AOD directa total Andalucía</b>	430.740,00	200.000,00	9.987.729,27	8.693.738,04	8.076.320,54	5.884.758,99	3.814.294,00
<b>AOD total Andalucía</b>	4.277.876,86	2.721.189,21	13.934.973,28	11.798.466,86	13.257.118,86	11.903.037,38	6.325.749,79

Fuente: elaboración propia a partir de balances anuales de la AACID

**Gráfico 4.3:** Evolución AOD total directa de la Junta de Andalucía por áreas geográficas (periodo 2006-2012)



Fuente: elaboración propia a partir de balances anuales de la AACID.

En relación con la distribución geográfica de la ayuda directa, la importancia adjudicada a África se da principalmente en el 2009. Su papel es inoperante en 2008, 2011 y 2012, cuando la política de la Junta se centra más en América Latina y en el Mediterráneo. Se asiste a una concentración importante de fondos de la ayuda directa en educación para el desarrollo durante todo el periodo, superando la inversión realizada en otras áreas geográficas en 2011 y 2012.

El fuerte papel destinado a la ayuda directa en Andalucía viene justificado por las aportaciones en relación con el objetivo 3 del PACODE, tal como se vio con anterioridad, en las cuales las fundaciones de la Junta cobran mucha importancia. Por otra parte, las importantes reducciones de ayuda directa en las tres áreas geográficas prioritarias entre el 2010 y el 2012, vienen entre otros, justificadas por la importante reducción de la AOD de la Junta de Andalucía en su totalidad.

### IV.2.3. LAS ONGD Y OTROS AGENTES DE COOPERACIÓN INDIRECTA

Otros dos elementos de máxima importancia, antes de ver las cifras que corresponden a la cooperación indirecta del periodo que va desde el año 2006 hasta el 2012, son las órdenes de convocatoria anual de cooperación internacional para el desarrollo y el reglamento de los procedimientos de concesión de subvención de la Administración de la Junta de Andalucía. Ambos documentos constituyen las normas básicas que regulan la convocatoria de cofinanciación de proyectos para las ONGD: la orden, en el ámbito específico de la ayuda que se confiere; y el reglamento, de forma más general y específica, en la naturaleza de las subvenciones de la Junta. Es importante subrayar su importancia, pues sirven de guía y aclaran los procedimientos que rigen la relación entre la AACID y la organización solicitante en el ámbito de las intervenciones que proponen estas últimas, independientemente de su modalidad, es decir, ayuda al desarrollo, ayuda humanitaria y emergencia, educación para el desarrollo, formación e investigación de forma general –los objetivos uno, dos, tres y cinco del primer PACODE–. En el caso preciso de las órdenes, estas han ido acoplándose a la evolución de la cooperación internacional para el desarrollo de la Junta en base a los nuevos instrumentos que han ido apareciendo desde la entrada en funcionamiento de la AACID, teniendo en cuenta las regulaciones y normativas creadas al respecto. La orden anual considera aspectos como el objeto, la financiación, el régimen jurídico, la naturaleza de las entidades beneficiarias, las disposiciones y requisitos comunes, y los criterios, para la evaluación previa de los proyectos. Se introduce desde la convocatoria de 2011 la modalidad de programas, tal como prevé la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo y como resultado de un consenso entre las organizaciones de la CAONGD y la AACID. Las órdenes consideran también en sus distintos capítulos las normas relativas a las subvenciones otorgables, los procedimientos de concesiones, la gestión y justificaciones de las subvenciones, así como su control, reintegro y régimen sancionador.

En esta misma línea, interesa hacer un especial hincapié en el reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones que regula la relación institucional y económica entre la Junta de Andalucía y los órganos solicitantes en un marco más amplio, también de aplicación en relación con las subvenciones de CID de la Junta. Recoge en sus disposiciones generales el objeto y la clasificación de las subvenciones así como los medios utilizados para la publicidad y las notificaciones de las mismas, siendo en algunos casos estos novedosos cuando se refieren a medios electrónicos e informáticos. En relación con las bases reguladoras, el reglamento considera el procedimiento de elaboración de las mismas, su estructura y contenido. Por último, regula también los procedimientos de concesión de las subvenciones según su naturaleza.

Ya se mencionó con antelación, otro de los enfoques válidos para un análisis pertinente de la cooperación indirecta tiene que ver con el aspecto cuantitativo. Es importante valorar la evolución de los fondos destinados a la CID en su totalidad, pero también, en este caso preciso, los que se dirigen a la cooperación indirecta porque son no solo un reflejo de la voluntad política de cumplir con los compromisos consensuados y objetivos establecidos, y además miden la importancia de la política de cooperación internacional al desarrollo tanto en épocas de crecimiento económica como de recesión.

Los datos plurianuales subrayan, entonces, la importancia de esta política para la Junta de Andalucía, así como permiten apreciar el reflejo del progreso en el diálogo y la

negociación entre las partes que integran este componente de la política exterior andaluza. Hemos recogido aquí la evolución de los fondos destinados a las ONGD y en menor medida al resto<sup>67</sup> de las entidades de cooperación indirecta reunidas en un solo grupo para simplificar la valoración.

La situación coyuntural de la economía andaluza ha venido marcando las aportaciones presupuestarias en este sentido, como es lógico. No obstante y esto es lo más pertinente, ofrece una idea fiel de la voluntad de la Administración de seguir con esta política, independientemente de los avatares de la realidad socioeconómica de la región, siendo en tal caso, un compromiso institucional de primer orden en su organigrama general.

Como ya se subrayó, a parte de la realidad económica de la región, el contexto institucional ha marcado tanto su crecimiento como su descenso desde el 2006 hasta el 2012. En este primer año, la entrada en funcionamiento del registro de agentes de cooperación internacional para el desarrollo, la constitución del Consejo Andaluz de cooperación para el desarrollo y de la Comisión de cooperación para el desarrollo según el decreto 172/2005, son instancias que han influido sobre este aspecto.

Han sido 143 los proyectos realizados por ONGD, en el 2006, lo que representaba el 49,87% del presupuesto ejecutado.

La aprobación del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (PACODE, decreto 283/2007), se establece como la base de la planificación de la política de CID de la Junta de Andalucía para el año 2007. Se financian 174 proyectos a las ONGD, lo que representa un 47,63% del presupuesto ejecutado. En términos absolutos la ayuda indirecta aumenta, si bien se reduce en términos relativos como el indicador porcentual apunta. Esto se justifica con un mayor presupuesto en cerca de dieciocho millones de euros y sobre todo una mayor redistribución hacia la cooperación directa que aumenta su gasto en más de 50% en comparación con el año 2006.

La creación efectiva de la AACID y la aprobación del PACODE (2008-2011) aumentan la capacidad de la Administración andaluza para planificar, gestionar y ejecutar, asegurando una mayor eficacia y calidad de la ayuda. Se crean en este sentido, en el seno del organismo, tres unidades geográficas (Iberoamérica, Mediterráneo y África Subsahariana) y tres unidades horizontales (Unidad técnica, Unidad económico-financiera y Unidad de planificación y evaluación). Es importante subrayar aquí que la evaluación de la política de AOD de la Junta de Andalucía solo viene a asegurar la comprobación del reconocimiento de los instrumentos novedosos introducidos como la planificación, la gestión económica y la integración de prioridades horizontales en todas las fases del ciclo.

El presupuesto, en su totalidad, viene repartido por objetivos. El objetivo 1 corresponde a los procesos de desarrollo en áreas geográficas prioritarias, el objetivo 2 a consolidar la acción humanitaria, el objetivo 3 a fortalecer la educación para el desarrollo, el objetivo 4 a mejorar el ciclo de la cooperación, el objetivo 5 a mejorar la capacidad de los agentes y se destina una parte a gastos de administración y funcionamiento.

En este mismo año 2008, el presupuesto ejecutado en cooperación indirecta se eleva al 47,21% del total ejecutado, dirigiéndose hacia las mismas áreas geográficas prioritarias que el año anterior, incluyendo Andalucía. En definitiva para la ONGD se mantiene en

---

<sup>67</sup> El resto de entidades de cooperación indirecta se compone desde el 2006 con las entidades locales, organizaciones sociales y empresariales, las entidades sindicales, las organizaciones multilaterales, Universidades y otras entidades.

términos porcentuales y absolutos. El resto de entidades tampoco sufren grandes cambios presupuestarios.

El 2009 es el año de consolidación de los compromisos con la cooperación, así como del mismo ciclo de la planificación de la cooperación andaluza se refleja en el asentamiento de la AACID, a pesar de la crisis económica. Se aprueba en él 11 programas operativos por países (POPP), realizados en consenso con el resto de los agentes de la cooperación, se inician los Programas Operativos de Ayuda Humanitaria (POAH) y Programa Operativo de Educación para el Desarrollo (POED). En esta línea, el Plan Anual de Cooperación Andaluza (PACA 2009) recoge los 5 objetivos prioritarios del PACODE.

Las ONGD, a través de 163 proyectos, gestionan el 38,18% del presupuesto total, en base a los objetivos 1, 2, 3 y 5 y las áreas geográficas prioritarias son las mismas. El resto de las entidades de cooperación indirecta se benefician de forma espectacular de un 19,35% de la ayuda total, con un protagonismo especial de las organizaciones multilaterales en ayuda humanitaria y de emergencia en África, y también un papel destacado de las organizaciones sindicales con respeto a la tendencia tradicional.

La coyuntura económica del año siguiente es claramente adversa, en razón del descenso de los ingresos presupuestarios. La ayuda gestionada por la AACID, durante el 2010, se reduce en un 21,4% con respecto al año anterior. No obstante, hay avances en la planificación y la sistematización de procedimientos y adaptación de instrumentos en el marco de la cooperación andaluza. Se sigue, en todo caso, con un presupuesto distribuido por objetivos.

Las ONGD concentran a través de 187 proyectos el 48,35% del presupuesto total, a excepción de las actuaciones del PACODE, que no vienen recogido en las cantidades consideradas y las áreas geográficas prioritarias son las mismas. El resto de las entidades de cooperación indirecta gestionan un 23,38%, con mayor protagonismo de las organizaciones multilaterales una vez más, así como de las universidades en relación con el objetivo 5, que tiene que ver con la mejora de la capacidad de los agentes a través de actividades formativas.

Si bien la difícil coyuntura económica sigue afectando el presupuesto del año 2011 destinado a CID –en cuanto disminuye la disponibilidad financiera, ya que el presupuesto de la Consejería de Presidencia destinado a AOD se reduce en un 27,65% con respecto al periodo anterior– se mantiene la eficacia y concentración geográfica y sectorial, así como se introduce el instrumento de programas que se propone reforzar la previsión y planificación de las actuaciones de las ONGD, y la plurianualidad de sus actuaciones. Su aplicación viene avalada no solo por las leyes vigentes, sino por el consenso entre los agentes y la AACID.

Se mantiene la distribución por objetivos, y aumenta en términos relativos la actuación de las ONGD; con 179 proyectos representa el 66,82% del presupuesto ejecutado en las áreas geográficas ya tradicionales de la política de cooperación al desarrollo de la Junta, el resto de las entidades de cooperación indirecta siguen siendo protagonistas relevantes con un 19,35% del presupuesto total.

El 2012 es también un año de contención, ya que si bien sigue disminuyendo el presupuesto total en AOD, la Junta de Andalucía sigue asumiendo su política de desarrollo con recursos muy limitados. Los fondos destinados a AOD se reducen en un 43,94% con respecto al año anterior. Se mantiene la financiación a proyectos y programas, pero nacen muchas dudas sobre la vigencia del segundo instrumento en la

convocatoria del 2012. La cooperación se reduce en todas las áreas prioritarias, así como en todos los objetivos con respecto a los años anteriores.

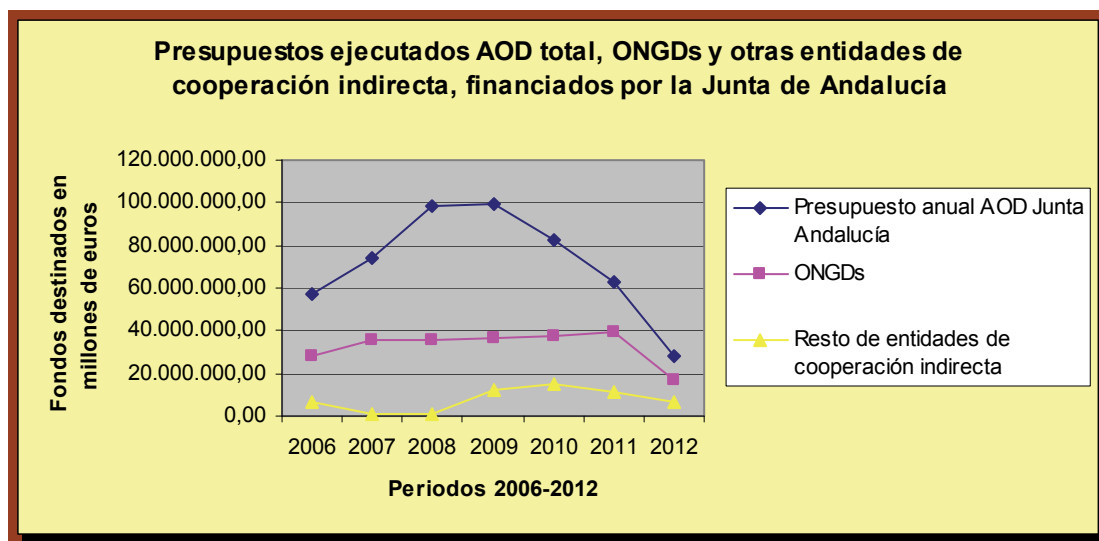
Se aportan a continuación 3 tablas y 3 gráficos descriptivos de los fondos destinados a la cooperación indirecta en relación con el presupuesto total, en relación con áreas geográficas y objetivos del PACODE, durante los periodos descritos con anterioridad.

**Tabla 4.4:** Total de presupuesto ejecutado en AOD de la Junta de Andalucía por parte de las entidades de cooperación indirecta entre los años 2006 y 2012, importes en miles de euros

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Presupuesto anual AOD Junta Andalucía</b>	56.880.040,77	74.351.007,97	98.472.608,38	99.479.004,23	82.119.714,59	63.232.290,24	27.784.984,94
<b>ONGD</b>	28.363.859,43	35.414.870,45	35.886.025,78	36.296.718,14	37.781.577,31	39.210.595,26	17.000.000
<b>Resto de entidades de cooperación indirecta</b>	6.825.722,47	1.279.049,76	1.053.285,30	12.067.253,58	15.156.148,93	11.353.205,75	6.604.145,42

Fuente: elaboración propia a partir de balances anuales de la AACID.

**Gráfica 4.4:** Evolución del presupuesto ejecutado en AOD de la Junta de Andalucía por parte de las entidades de cooperación indirecta entre los años 2006 y 2012, importes en miles de euros



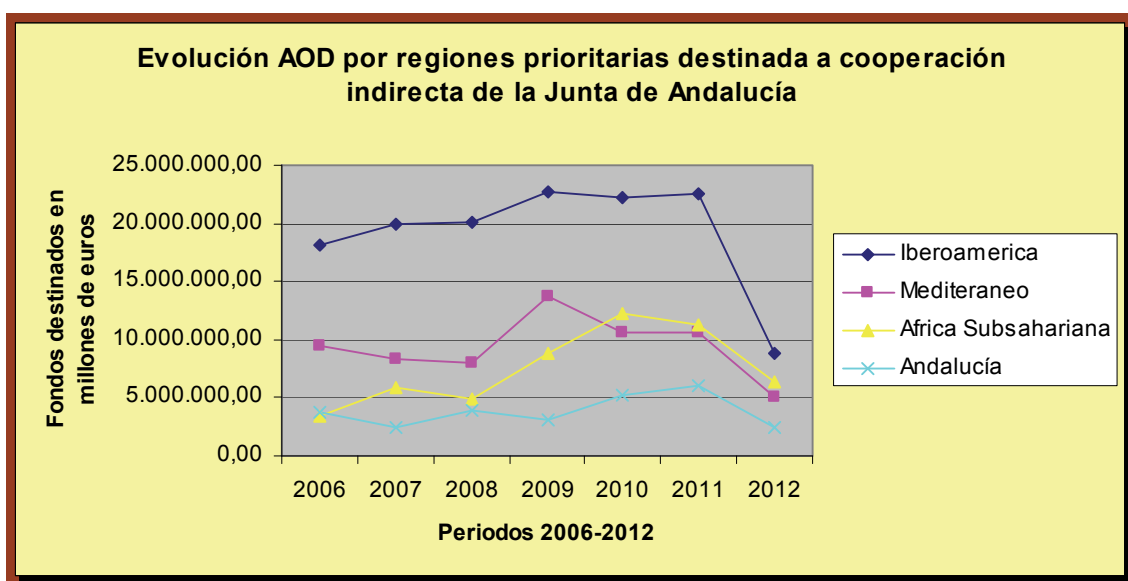
Fuente: elaboración propia a partir de balances anuales de la AACID.

**Tabla 4.5:** AOD ejecutada por regiones prioritarias destinada a la cooperación indirecta de la Junta de Andalucía en el periodo 2006-2012, importes en miles de euros

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Iberoamérica</b>	18.183.037,20	19.950.217,41	20.133.442,76	22.697.111,98	22.145.727,45	22.507.087,96	8.857.265,26
<b>Mediterráneo</b>	9.552.340,75	8.378.792,66	7.988.555,73	13.689.844,21	10.693.373,81	10.699.757,02	5.032.801,27
<b>África Subsahariana</b>	3.487.067,09	5.842.720,30	4.870.068,58	8.872.287,61	12.270.767,51	11.338.587,64	6.452.623,14
<b>Andalucía</b>	3.837.136,86	2.521.189,81	3.947.244,01	3.104.727,92	5.180.798,32	6.018.278,39	2.511.455,79

Fuente: elaboración propia a partir de balances anuales de la AACID.

**Grafico 4.5:** Evolución AOD ejecutada por regiones prioritarias destinada a la cooperación indirecta de la Junta de Andalucía en el periodo 2006-2012, importes en miles de euros



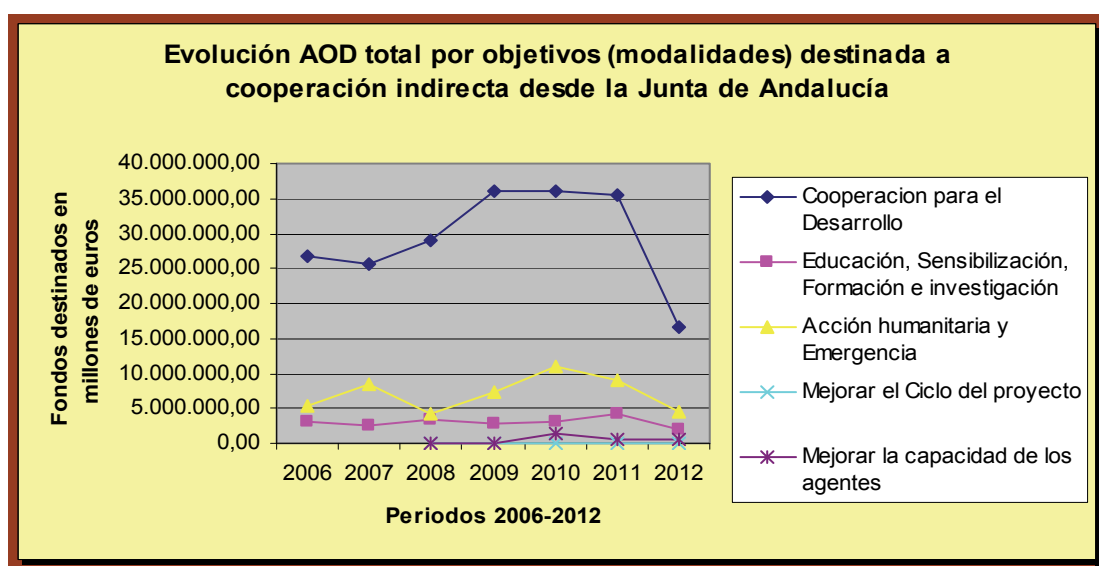
Fuente: elaboración propia a partir de Balances anuales de la AACID.

**Tabla 4.6:** AOD ejecutada de la Junta de Andalucía por objetivos destinada a la cooperación indirecta desde la Junta de Andalucía en el periodo 2006-2012 (en miles de euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cooperación para el Desarrollo	26.720.364,07	25.771.642,94	29.069.986,67	35.928.492,65	36.092.033,75	35.536.103,68	16.577.992,27
Educación, Sensibilización, Formación e investigación	3.065.143,41	2.521.189,81	3.487.469,80	2.842.806,13	3.096.658,82	4.223.391,48	1.986.580,43
Acción humanitaria y Emergencia	5.404.074,42	8.401.086,64	4.106.623,98	7.330.751,15	10.863.303,18	9.009.428,84	4.514.697,40
Mejorar el Ciclo del proyecto			0,00	32.500,00	0,00	0,00	0,00
Mejorar la capacidad de los agentes			120.000,00	0,00	1.372.048,84	610.877,46	524.875,36

Fuente: elaboración propia a partir de Balances anuales de la AACID.

**Gráfico 4.6:** Evolución AOD ejecutada de la Junta de Andalucía por objetivos destinada a la cooperación indirecta desde la Junta de Andalucía en el periodo 2006-2012 (en miles de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de Balances anuales de la AACID.

### **IV.3. MARCO NACIONAL E INTERNACIONAL DE LA POLÍTICA DE AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

El nexo de entendimiento de la política de AOD de la Junta de Andalucía, con el marco institucional estatal, se establece a través de la Ley 23/1998 de 7 de julio, que considera que las comunidades autónomas pueden llevar actuaciones en materia de CID protegiendo el principio de unidad de acción exterior e inspirándose en principios y prioridades sectoriales y geográficas marcados por la Administración General del Estado. Además de ello, la AOD de la Junta de Andalucía ha venido, en el pasado, fuertemente influenciado por el contexto nacional. Ya en los años 90 se realizan los primeros convenios de cooperación internacional para el desarrollo entre la Junta de Andalucía y la AECID, siendo esta participación limitada a la aportación de información. En este mismo ámbito, se firman tres convenios de colaboración con la AECID para actuar en países socios. De hecho, la Junta firma con el Estado su primer convenio de colaboración en 1988 a través de la Consejería de Obras Públicas y Transporte, y la Agencia de Medio Ambiente. En el año 1989 otro convenio similar es firmado como marco legal de la cooperación andaluza, que viene completado por protocolos anuales elaborados por la comisión mixta Junta-AECI desde 1992 y años posteriores en torno a actividades de ayuda (Seisdedos, 2008).

Para asegurar la cohesión de la política de ayuda oficial al desarrollo aplicadas desde las distintas comunidades autónomas con las medidas estatales, existe una comisión interterritorial de CID que asegura la concentración y colaboración, promoviendo la coherencia y complementariedad de las actuaciones de la Administración pública, eficacia, eficiencia y participación en la configuración política de la cooperación española. En un primer instante, el Plan Director de Cooperación Española (2005-2008) retrata la política de cooperación de la política española, respetando las autonomías y estableciendo líneas generales comunes de forma consensuada y coordinada entre todas las administraciones locales. De hecho, según el PACODE (2008-2011), la Junta de Andalucía participó en la elaboración del Plan Director (2005-2008) y en los Documentos Estrategia País. Añade, además, que el mismo plan director indica unas líneas comunes generales entre todas las administraciones públicas, respetando la autonomía y pluralidad propia de las comunidades autónomas. El documento establece también la creación de diferentes grupos de trabajo en la comisión interterritorial para el tratamiento de aspectos de interés común para los distintos agentes de la cooperación española, además de la participación de las comunidades autónomas en comisiones mixtas con los países socios y la firma de convenios.

En el mismo marco, la influencia de la cooperación española sobre la de la comunidad autónoma se establece a través de la Ley de Cooperación Andaluza 14/2003 de 22 de diciembre. En clara analogía con el nivel central, se contempla una planificación estratégica e indicativa de la cooperación internacional de la Junta de Andalucía a través del Plan Andaluz de Cooperación Internacional, los planes anuales y los planes operativos por países prioritarios. Es, por lo tanto, una opción política porque responde a la necesidad de cubrir unos compromisos tomados a nivel nacional e internacional por parte de Andalucía o España, y porque sirve de guía al conjunto de entidades participantes en su planificación y en la ejecución de las actuaciones que cofinancia a

través de proyectos, programas o iniciativas puntuales. Esta ley destaca por su mimetismo con el reconocimiento de un órgano consultivo y de participación a través del Consejo Andaluz de Cooperación para el Desarrollo y de uno de coordinación interna en materia de cooperación a través de la Comisión de Cooperación para el Desarrollo. Por otra parte, la Ley 2/2006 de creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo establece que esta será la encargada de gestionar todos los recursos económicos y materiales de la Junta de Andalucía en esta materia, asemejándose a la AECID en el ámbito estatal. Incluso la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ya indicaba que algunas comunidades podían decidir regular un marco para sus administraciones públicas para dotar de una mayor coherencia a la cooperación desarrollada en la misma en cuanto a los principios, objetivos y prioridades tanto sectoriales como geográficas.

En definitiva, es obvio, además, que la cooperación española influye la cooperación de la Junta de Andalucía, en cuanto a su metodología y materialización, instrumentos geográficos, Estrategia País, planes de actuaciones especiales y documentos de estrategia sectorial. De ahí que su coherencia con la Declaración de París conlleva al aumento de los recursos en el 2008 que alcanzan un 0,5% del presupuesto de la Junta y asegura así mayor aportaciones a organismos internacionales.

En el marco internacional el PACODE 2008-2011, como documento de referencia de la misma, establece su coherencia externa con las directrices y recomendaciones de los principales organismos internacionales.

Para profundizar en este primer apartado, es relevante señalar que otra línea estratégica de conexión con el contexto internacional se enmarca, siempre según el PACODE, en la firma con distintos países de declaraciones de intenciones y memorandos de entendimiento con Marruecos, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, Cuba, República Dominicana y Mali. En un apartado más específico, la Consejería de Obras Públicas y Transporte, por la singularidad de sus intervenciones en actuaciones con entidades locales, ha suscrito protocolos con municipalidades contrapartes en Marruecos, Cuba, Argentina, Ecuador, etc. Existe también cooperación con organizaciones internacionales a través de memorandos con la Secretaría de Integración Centroamericana y otros organismos.

En relación con las directrices y recomendaciones de organismos internacionales, el PACODE (2005-2008) subraya que la cooperación andaluza se inserta en el consenso internacional por la reducción de la pobreza a través de la Declaración de Objetivos del Milenio y la Agenda Internacional de Desarrollo.

Una línea estratégica adicional que constituye un pilar de la cooperación internacional para el desarrollo desde la Junta de Andalucía, en cuanto participa de forma horizontal en el conjunto de actuación que promueve la agencia andaluza, se establece alrededor del cumplimiento de los principios operativos que surgen de los Acuerdos de París y de otros compromisos en relación a los países del CAD y los países socios.

Por último, la AOD andaluza contempla también como marco de referencia en el ámbito internacional el Consenso Europeo sobre Desarrollo (2006) que se aplica a los 27 países miembros y que busca el aumento de recursos destinados la AOD para mejorar la eficacia en base a la Declaración de París.



## IV.4. ASPECTOS DESCRIPTIVOS Y ANALÍTICOS DE LA POLÍTICA DE AOD DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

La política de AOD de la Junta de Andalucía, independientemente de su singularidad en el marco de las políticas autonómicas de cooperación internacional para el desarrollo, tiene influencias importantes que se derivan de los contextos nacional e internacional. La coherencia de la política de la Junta de Andalucía en materia de CID viene marcada por razones históricas, contextuales, pero también y, sobre todo, por la estructura, los objetivos y los compromisos establecidos en el ámbito internacional en base a los retos del siglo XXI.

Según el PACODE (2008-2011), los principios operativos derivados de la Declaración de París, y recogidos en la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo 14/2003, forman parte de la base de la cooperación andaluza; constituyen las orientaciones operativas de la actuación de los agentes durante el ciclo de proyecto y son la apropiación, la alineación, la coordinación y complementariedad entre los agentes y la gestión orientada a los resultados.

- **La apropiación** se establece en torno al liderazgo y la participación de los socios locales y las administraciones a través de sus planes estratégicos, así como de su cofinanciación para alcanzar los resultados.
- **La alineación** fomenta la incardinación de las actuaciones con las estrategias políticas del sur en cuanto a su estrategia de reducción de la pobreza o los instrumentos para el desarrollo elaborado por los países receptores, poniendo a su disposición la experiencia de desarrollo de la comunidad autónoma.
- **La coordinación y la complementariedad** entre los agentes se establece a través de la existencia de instrumentos de interlocución entre Administración y sociedad civil y las organizaciones de la misma, en Andalucía y en el sur, en base a su participación en la cooperación. Contempla también la coordinación entre los agentes andaluces, la coordinación con la cooperación española y la incardinación de la cooperación andaluza en programas de organismos internacionales.
- **La gestión orientada a los resultados** representa un modelo que permite apreciar los resultados y las causas de la cooperación en base a la asignación de recursos y la programación de actividades. De hecho, la consecución de los resultados y objetivos de desarrollo se aprecian como un criterio de base para la valoración de la eficacia de los fondos destinados a la cooperación.

Si bien es cierto que las actuaciones de cooperación internacional tanto en el ámbito directo como indirecto han de responder a este compromiso local, nacional e internacional, marcado por los principios operativos, un análisis de la cooperación andaluza, tanto en base a sus objetivos como de cara a las prioridades geográficas, está estrechamente ligado con la aplicación de unas prioridades horizontales presentes en el conjunto de las actuaciones ejecutadas por la cooperación andaluza, según el PACODE.

Estas prioridades vienen recogidas en distintos artículos de la Ley 14/2003 sobre la cooperación andaluza, y son los siguientes:

- **La equidad de género:** viene regida en la Ley 14/2003, de forma general, y específica, respectivamente, en su artículo 2.1b y artículo 5. Enfocan la integración de la perspectiva de género en todas las actuaciones de la cooperación andaluza; además mide el grado de la influencia de los pactos, declaraciones y convenciones internacionales, que integran el enfoque y los principios de igualdad de género, en las políticas sociales, económica y jurídica de los Estados receptores.
- **La protección del medio ambiente:** recogida en el artículo 2.1c y en el artículo 3 de la Ley 14/2003. Se propone fomentar el desarrollo respetuoso del medio ambiente con el uso racional y sostenible de recursos naturales en los países destinatarios, y viene principalmente fomentada por conferencias internacionales y otras cumbres. En el PACODE se establece mediante un proceso de evaluación externa a través de todas las intervenciones dirigidas a luchar contra el cambio climático y la conservación de recursos para las generaciones futuras.
- **El fomento de la diversidad cultural:** al igual que las dos prioridades anteriores, está recogida en el artículo 2.1 de la Ley 14/2003, en relación con modelos de desarrollo social, económicos y de sus particularidades culturales. Esta prioridad viene también promovida desde los ámbitos nacional e internacional, que consideran la dimensión histórica, social y cultural de cada sociedad a través de modos de vida, derechos fundamentales, sistemas de valores, tradiciones y valores.
- **El fortalecimiento institucional público y de las organizaciones representativas de la sociedad civil:** está recogido en el artículo 5 de la Ley 14/2003 e influenciado por el marco nacional e internacional, además de estar presente en todas las actuaciones que se ejecutan desde la cooperación andaluza. Se establece en torno al reforzamiento de la estrategia de desarrollo nacional, mejorando las debilidades institucionales, apoyando los países socios en la creación de instituciones que aportan seguridad y protección pública, y favoreciendo el acceso a los servicios sociales básicos para ciudadanos y la buena gobernabilidad.

A su vez, los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo recogidos en el PACODE (2008-2011) son los siguientes:

- **Objetivo 1:** *Generar procesos de desarrollo* en base a prioridades geográficas y ocho líneas prioritarias: los servicios sociales básicos; el fortalecimiento de estructuras democráticas y de la sociedad civil y de sus organizaciones; el respeto de los derechos humanos; la promoción de la igualdad de oportunidades con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población vulnerable; la formación y capacitación de los recursos humanos, las infraestructuras, el desarrollo de la base productiva y el fortalecimiento del tejido empresarial básico; la protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y uso sostenible de los recursos naturales; la promoción cultural, del patrimonio histórico y valores; y el fomento de la ordenación física, territorial y urbanística.
- **Objetivo 2:** *Consolidar la Acción Humanitaria* en base a dos líneas prioritarias: la integración de la acción humanitaria, como elemento

fundamental de la política de cooperación al desarrollo andaluza, y el diseño de mecanismos de coordinación de las adecuaciones de la acción humanitaria.

- **Objetivo 3** *Fortalecer la Educación para el Desarrollo* de la población andaluza en base a tres líneas prioritarias: intervención en procesos educativos, la sensibilización y la cultura de la paz.
- **Objetivo 4:** *Mejorar el ciclo de la cooperación andaluza* en base a tres líneas prioritarias: mejora de la planificación andaluza, la mejora de los mecanismos de gestión y ejecución de la cooperación andaluza y la mejora de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la cooperación andaluza.
- **Objetivo 5:** *Mejorar las capacidades de los agentes* de la cooperación internacional y apoyar sus intervenciones con cinco líneas prioritarias: la participación de los agentes andaluces en el desarrollo del plan, el apoyo a los agentes andaluces en función de sus características y funciones, el apoyo al voluntariado y a los cooperantes, la coordinación entre los agentes andaluces y el fortalecimiento de la capacidad de los agentes andaluces.

En el ámbito de los criterios de decisión, la localización, el enfoque sectorial y el enfoque presupuestario juegan un papel importante.

La ejecución de actuaciones en base a estas modalidades se ubican en un marco geográfico donde tienen la consideración de países prioritarios, en Iberoamérica (Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Paraguay), Norte de África y Oriente Medio (Marruecos, Mauritania, Población Saharaui y Territorios Palestinos), África Subsahariana (Mali, Senegal, Guinea Bissau, Burkina Faso, Togo, República Democrática del Congo y Mozambique) y Andalucía. Se realizan también el marco de otros instrumentos geográficos tales como: *Integración Centroamérica*, *Cooperación transfronteriza*, *Actuaciones sectoriales regionales*, *Enfoque continental* y *Cooperación Sur- Sur*.

Según el PACODE (2008-2011), la *Integración Centroamérica* prioriza el enfoque económico con la creación de zona de libre comercio a través de un mercado común y una incidencia en aspectos de su dimensión social, tal como la igualdad de oportunidad, la infancia, la juventud, el desarrollo rural, los pueblos indígenas, los grupos étnicos y el municipalismo. Mientras, a través de la *Cooperación transfronteriza* se trata de ir más allá de la realidad de las fronteras. Las *Actuaciones sectoriales regionales* se vinculan a programas de la cooperación española, de organismos multilaterales o cooperación andaluza en el ámbito de la salud, la educación, el medio ambiente. A su vez, el *Enfoque continental* trata el apoyo sectorial a intervenciones que inciden en el conjunto del continente iberoamericano y africano; mientras la *Cooperación Sur-Sur* fomenta la solidaridad entre países del sur para considerar conjuntamente estrategias de desarrollo.

Por último, el PACODE considera también ocho líneas sectoriales contempladas en el artículo 4 de la Ley 14/2003. Estas líneas sectoriales están vinculadas a medidas más específicas que permiten realizar actuaciones en cada uno de los apartados que contemplan y que favorecen el progreso y el desarrollo de las poblaciones destinatarias de la cooperación andaluza. La consideración de estas líneas se relaciona estrechamente con el enfoque nacional e internacional, que influye sobre la cooperación andaluza y que es también fruto de compromisos y acuerdos de los que es firmante, o bien que ha adoptado como suyo indirectamente. Resumen de estas líneas sectoriales son las siguientes:

- **Línea sectorial 1:** Servicios sociales básicos: educación básica, salud primaria y reproductiva, vivienda digna, saneamiento y acceso al agua potable y seguridad alimentaria.
- **Línea sectorial 2:** Fortalecimiento de las estructuras democráticas de la sociedad civil y de sus organizaciones, el apoyo a las instituciones más próximas al ciudadano.
- **Línea sectorial 3:** Respeto de los Derechos Humanos, promoción de la igualdad de oportunidades con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables (menores, indígenas y minorías).
- **Línea sectorial 4:** Formación y capacitación de los recursos humanos.
- **Línea sectorial 5:** Dotación, mejora o ampliación de infraestructuras, así como el desarrollo de la base productiva, el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular las pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y la creación de empleo en sectores más desfavorecidos.
- **Línea sectorial 6:** Protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso de los recursos naturales.
- **Línea sectorial 7:** Promoción de la cultura y del patrimonio histórico y de los valores, especialmente en aquellos aspectos directamente relacionados con la identidad de los pueblos para su desarrollo endógeno.
- **Línea sectorial 8:** Fomentar la ordenación física, territorial y urbanística, incluyendo suelo y vivienda, la rehabilitación del patrimonio arquitectónico y urbanístico y el transporte público.

Un último pilar de la política internacional de cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía tiene que ver con el aspecto económico y presupuestario. Su tratamiento desde aquí ya se ha resumido en su distribución y evolución a lo largo de los años 2006-2012, considerando su nivel de cumplimiento con los compromisos del 0,7% adquiridos por el Gobierno andaluz en el *Pacto Andaluz para la Solidaridad*, así como resultado de las rondas continuas de diálogo con el conjunto de las organizaciones de la sociedad civil, a través principalmente de la Coordinadora Andaluza de ONGD. De hecho, este compromiso viene muy bien retratado en el PACODE 2008-2011, que si bien contempla el porcentaje de la política de la Junta de Andalucía en materia de CID en un 0,41 en 2008, plantea el objetivo del 2011 en un 0,62%. Ya se han repasado las cifras que caracterizan esta evolución, y si bien indican el compromiso del Gobierno andaluz para mejorar sus actuaciones, también retratan que esta política ha ido oscilando en base a la coyuntura económica de la región y del compromiso político del momento. No obstante, en el apartado de la distribución del gasto se observó una reducción importante en los últimos años de las cantidades destinadas a los fondos de la cooperación en general, es decir, de las actuaciones ejecutadas por la Junta de Andalucía y las entidades de la sociedad civil, poniendo, por lo tanto, entredicho la sostenibilidad de esta política en relación con los compromisos adquiridos.

**Capítulo V**  
**Modelo analítico para la valoración  
y evaluación de las políticas regionales  
de ayuda al desarrollo**

La propuesta de un modelo analítico alrededor del enfoque epistemológico institucional y de las herramientas de los trabajos de Ostrom *et al.* (1999, 2005, 2007, 2009, 2010) permitirá el contraste de las hipótesis de esta tesis doctoral. El mismo se construirá sobre los cuatro niveles de los elementos teóricos macro del análisis de contextualización, y sobre un enfoque micro donde siete criterios definen la situación de acción de la AOD andaluza, y once criterios permiten evaluar las interacciones entre los agentes en base a un análisis participativo. Es, por lo tanto, imprescindible definir la funcionalidad de cada una de estas partes para tener una imagen fiel del modelo y comprobar su aplicabilidad.

La importancia de un modelo analítico de la planificación y de la ejecución de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo, ejecutadas por los agentes donantes, permite valorar sus formas de organización, sus estructuras de diálogo y toma de decisión, el cumplimiento de los acuerdos sectoriales y el respeto de la normativa vigente, poniendo al descubierto su incumplimiento y sus consecuencias.

Asegura, por lo tanto, la puesta en marcha de una herramienta de análisis desde el enfoque de la nueva economía institucional y de la cooperación internacional para el desarrollo válida y con un extenso ámbito de aplicación, avalada por la misma estructura de los modelos de gestión de políticas de AOD. Se entiende, desde ahí, la existencia de una situación de acción<sup>68</sup> en el tercer sector, donde la combinación de un agente dominante público o privado y unos agentes subordinados, que pertenecen a la sociedad civil, lleven a cabo, con distintos grados de consenso, la planificación de la política analizada.

Son entonces estos modelos que serán estudiados por esta herramienta, asumiendo que sin su adecuada configuración es imposible asegurar que la política de erradicación de la pobreza logre sus objetivos. Según Shirley (2005), es necesario que las entidades donantes entiendan los problemas locales, desde una visión estratégica amplia y holística de desarrollo de un país de difícil aplicabilidad –esto rediseñaría radicalmente los procedimientos de la ayuda–. De ahí recalca la dificultad de incidir sobre los aspectos de la planificación, sabiendo que las agencias de AOD no apuestan por revoluciones en políticas y creencias.

El modelo descrito a continuación introduce un instrumento institucional de análisis metodológico de la relación entre diferentes agentes en una estructura política y de gestión definida. Su estructura y su proceso de aplicación permitirán contrastar la hipótesis central de esta tesis doctoral y las tres subhipótesis.

De forma general, su uso se da en un contexto regional con fuerte influencia externa. Los pasos que describen su metodología comprenden las situaciones y las influencias derivadas del contexto amplio y de sus áreas micro de participación. En el ámbito macrocontextual, considera indicadores económicos, poblacionales, de participación política, compromisos y planes de desarrollo nacional e internacional. A nivel micro, se centra en los elementos institucionales de una situación de acción, que es el espacio donde se realiza el juego relacional en torno a la política de desarrollo, considerando sus límites y sus posibilidades, realizando una parte de sus características y definiendo algunos de los principales dilemas existentes entre los agentes andaluces. Su objetivo final se propone encontrar soluciones y realizar predicciones para una configuración más acertada de esta política.

---

<sup>68</sup> Ya se hizo referencia a este término en el capítulo anterior, a través de enfoque IAD, cuando se hace referencia a un espacio donde se dan las interacciones de los agentes en torno a una política dada.

De forma más específica, consta de tres partes que configuran un marco teórico previo para el análisis de caso:

1. Análisis del marco socioeconómico e institucional del territorio a través de un análisis de contextualización (confirma la subhipótesis 1).
2. Análisis micro en relación con la definición del contexto de la situación de acción y de las interacciones (confirma la subhipótesis 2).
3. Análisis de resultados con establecimiento de once criterios de evaluación y su aplicación a través del enfoque teórico y participativo (confirma la subhipótesis 3).

## **V.1. ANÁLISIS DEL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO E INSTITUCIONAL DEL TERRITORIO**

La contextualización se define como el primer elemento de análisis de nuestro modelo, en cuanto permite valorar el grado de autonomía o dependencia de una agencia o una política de ayuda al desarrollo, según su ámbito geográfico y político de aplicación y su situación económica. El recurso al concepto de dependencia en base al espacio geográfico y político-territorial viene, en primer lugar, inspirado por las aportaciones de José Luis Sampedro (1978) a través de su análisis de la dependencia internacional y regional de los países en desarrollo. En su modelo introduce la relación entre el exterior (E), el sector dominante (P) y el sector dependiente de los PVD (M). En este caso, E influye a M a través de la dependencia directa, y E influye a P, que presiona a M a través de la dependencia indirecta, E y P intercambian y P explota a M mediante una relación de dependencia asociada, como resultado de la dependencia exterior. Sampedro (1978) añade, además, a (D) como dominante regional y (M) como marginado regional.

A continuación viene a criticar la existencia de relaciones de explotación a nivel internacional, relación interior de dominación nacional y relación de dependencia intrarregional, en el ámbito económico. Desde este enfoque las soluciones no solo se encuentran en el campo económico, sino en el grado de participación regional en las decisiones nacionales y de participación popular en la propia región. El autor recurre, de la misma manera, a soluciones desde un enfoque interdisciplinario, donde lo histórico, lo cultural y lo político son conocimientos imprescindibles para ir hacia el progreso.

La segunda fuente de inspiración para definir el grado de autonomía en base al contexto geográfico político, en la aplicación de una política adecuada de desarrollo, desde los niveles local, regional, nacional e internacional, viene avalado por el contexto jurídico, político y económico, en base a la posición dominante, que ocupa una política sobre la otra en relación con la configuración territorial de un Estado, cuando se da el caso. De hecho, con anterioridad, al definir la política de AOD de la Junta de Andalucía, se repasó los instrumentos nacionales e internacionales que incidían sobre la misma, tales como la Ley 23/1998, las distintas regulaciones administrativas, el Plan Director de la Cooperación Española y también los distintos compromisos internacionales.

### *Autonomía territorial (1.º nivel)*

El primer paso a dar en nuestro análisis de caso es un análisis de contexto en base al territorio y su influencia sobre el modelo de gestión, es decir, en relación a estos dos puntos (análisis introductorio: 1.º nivel):

1. Se establece, de forma cuantitativa y cualitativa, en un marco general, en relación con la capacidad económica como consecuencia de una relación de dependencia, de un ámbito territorial específico.
2. Valorado de forma cualitativa, mantiene estas consideraciones políticas, jurídicas y de participación social en relación con las distintas escalas territoriales mencionadas.

Se establecen, a continuación, tres niveles de análisis más para medir cada uno, tanto el grado de autonomía general como específico que, si bien no establecen una relación directa entre ellos, sí guardan vínculos estrechos como fruto de su interdependencia.

### *Autonomía general desde el ámbito económico (2.º nivel)*

La autonomía general permite calcular tres indicadores (valores) que van a definir la dependencia económica de la Administración, valorada de cara a su política económica presupuestaria de ayuda al desarrollo.

- *Nivel de riqueza medio (2 indicadores locales: 1 regional e 1 individual)*

Se subraya el nivel de riqueza medio como indicador de la posibilidad de establecer un presupuesto oficial para la política de desarrollo. A menudo la capacidad de financiación de una administración depende de su nivel de riqueza. Cifras de distintas administraciones demuestran que su nivel de compromiso económico se ve reducido de forma paralela a su nivel de riqueza. Se encuentra como positiva esta relación cuando existe un mayor crecimiento del PIB de las regiones en cuestión.

El nivel de riqueza medio se calcula como el resultado de valorar la participación del PIB del territorio valorado, en relación con la media del PIB del territorio nacional (llamado aquí PIB dominante). Se entiende que, siempre que el resultado de esta comparación supere o iguale a uno, el nivel de riqueza medio es positivo.

En ningún caso este indicador se tiene que utilizar para valorar la existencia de una política al desarrollo o no, sino que se establece como un indicativo de uno de los aspectos a mejorar para ganar en autonomía con respeto a esta misma política.

- $Y = \text{PIB región valorada} / \text{PIB Dominante}$  (media PIB territorio, en base a valoración de circunscripciones similares)
- Y igual o superior a 1 (positivo)
- Y inferior a 1 (negativo)

Y: nivel de riqueza medio

PIB valorado: PIB de la administración territorial valorada

PIB dominante: Media PIB de la administración territorial dominante (en este caso del conjunto de las comunidades autónomas del Estado)



Si utilizamos la distribución de la riqueza por habitantes, el procedimiento es igual:

- *Distribución de la renta por habitantes (ámbito local a nivel regional como mínimo, porque sino sería muy difícil valorar por la procedencia de la renta).*

En este caso se valora la renta p/ cápita de la población de la región valorada en relación con la media de la rentas p/cápita del territorio, en base al mismo criterio de circunscripción (otro factor indicativo) de la disposición de la región para tener una política institucional favorable en el ámbito del desarrollo.

- *Grado de autonomía presupuestaria (nacional o regional siempre que no sea el local).*

El grado de autonomía presupuestaria se relaciona directamente con las aportaciones económicas del ámbito dominante (siempre que no existan restricciones de ley en cuanto al uso de estos fondos para una política dada). Lo que permite ver es la relación existente entre las transferencias recibidas por parte del territorio valorado, que proceden del territorio dominante (el Estado), y el gasto en política oficial de ayuda al desarrollo del territorio valorado. Se establece, por lo tanto, una regresión lineal con los datos obtenidos que permite apreciar la correlación entre ambos datos. El coeficiente de regresión informará del porcentaje de los resultados de la comparación de estos dos indicadores, que puede explicar la existencia de una correlación o no.

**Cuadro 5.0:** Relación presupuestos AOD y transferencias del territorio dominante

<i>Periodos</i>	<i>Presupuesto ejecutado AOD del territorio estudiado</i>	<i>Transferencias del territorio dominante al territorio estudiado</i>
<i>Periodo X</i>	<i>Presupuesto periodo X</i>	<i>Transferencia periodo X</i>
<i>Periodo X+1</i>	<i>Presupuesto periodo X+1</i>	<i>Transferencia periodo X+1</i>
<i>Periodo X+2</i>	<i>Presupuesto periodo X+2</i>	<i>Transferencia periodo X+2</i>
<i>Periodo X+n...</i>	<i>Presupuesto periodo X+n...</i>	<i>Transferencia periodo X+n...</i>

Fuente: elaboración propia.

- **Resultado de la comparación:** Coeficiente de regresión de la comparación de indicadores de la columna 2 y 3 en el periodo establecida.
- **Expresión del resultado:** Recta de regresión lineal de los datos.

### *Grado de compromiso de desarrollo (ámbito internacional) (3.º nivel)*

El grado de compromiso de desarrollo se relaciona directamente con el compromiso de los países en el ámbito internacional relativo a la aportación del 0,7%. Se puede obtener esta información en fuentes estadísticas del CAD o bien de agencias específicas.

- Alcanzar el 0,7% refleja un grado de compromiso adecuado.
- Cifras inferiores al 0,7% reflejan un grado de compromiso negativo, de ahí la necesidad de avances en este ámbito.

### *Autonomía específica en base a su enfoque de desarrollo (4.º nivel)*

#### *○ Nivel de compromiso internacional*

El nivel de compromiso internacional se relaciona directamente con la acogida por parte de la Administración del ámbito territorial de compromisos internacionales firmado por el país que lo representa, siempre que estos vayan a favor de una política de desarrollo adecuada. En este caso preciso se hace referencia a los objetivos del Milenio, los Acuerdos de París que retratan los acuerdos tomados por parte de los países donantes y de los países socios, así como el conjunto de acuerdos en relación con prioridades horizontales y servicios sociales básicos. Existen en este caso tres grados de valoración (*Positivo*: acogida específica; *Negativo*: no hay acogida; *Neutro (falseado)*: se menciona pero no hay compromisos claros).

#### *○ El nivel de compromiso nacional*

El nivel de compromiso nacional se refiere directamente a la influencia de los planes directores nacionales que existen en el país y en el ordenamiento jurídico nacional sobre la estructura institucional de AOD de la región analizada. La valoración del nivel se hará de cara a su posición con respecto a las políticas consideradas positivas por parte de los agentes de la sociedad civil y en relación a su dependencia en relación con leyes que impiden una cierta autonomía en los planes y legislaciones correspondientes. Existen tres grados de valoración (*Positivo*: influencia de leyes y planes nacionales; *Negativo*: no existe influencia ninguna; *Neutro (falseado)*: se menciona pero no hay influencia clara).

#### *○ El nivel de autonomía política (en base al grado de participación de los agentes sociales en la toma de decisión)*

El nivel de autonomía política se relaciona directamente con la existencia y el funcionamiento continuo de estructuras de diálogo y toma de decisiones con las principales representaciones políticas, así como los agentes sociales organizados de forma representativa. Existen 3 grados de valoración (*Positivo*: existencia de estructura de diálogo y concertación; *Negativo*: no existencia de tales estructura; *Neutro (falseado)*: existencia de tales estructuras pero son irrelevantes).

## V.2. ANÁLISIS MICRO DE LA SITUACIÓN DE ACCIÓN Y DE LAS INTERACCIONES

Los pasos relativos a esta parte se describieron en el capítulo 3, en relación con la definición de la situación de acción y el análisis de las interacciones entre los agentes de cooperación internacional para el desarrollo dentro de un espacio dado. Permitieron, por lo tanto, definir el área de juego donde se da la política en cuestión, así como las relaciones de los agentes en dos espacios micro. El primero en relación con la organización del mismo, así como la definición de las reglas, normas, conductas y formas de decisión de los actores organizados y los que no lo son. A su vez, el segundo en relación con las interacciones en dos niveles bien diferenciados: la microsituación y el contexto amplio. Se recuerda, a tal efecto, que la microsituación corresponde a las formas de organización alrededor de la toma de decisión de los actores antes de su incorporación en el contexto amplio, que define la relación de estas mismas entidades subordinadas con el agente dominante. Estas segundas interacciones ponen en evidencia variables propias a este contexto, también llamado sistema social y ecológico, que son los recursos y sistema de gestión, así como considera la influencia de entorno socioeconómico y político de la región.

El capítulo anterior aporta una visión gráfica de esta etapa del modelo teórico de tal forma que no es necesario volver a definirla. Eso sí, permite la consecución tanto de resultados intermedios derivados de la microsituación como finales, consecuencia de las actuaciones en el contexto amplio. No hace falta subrayar que estos resultados responden a las cuestiones de interés planteadas por el investigador y que constituyen, en definitiva, los dilemas sociales a los que se enfrentan los actores, y cuya valoración y búsqueda de soluciones vienen a ser los elementos claves que se tratan con la aplicación de once criterios de evaluación. Cinco de estos pertenecen al enfoque IAD y son establecidos por Ostrom *et al.* (1999, 2005, 2009, 2010); el sexto viene derivado de la teoría de la utilidad de Simon (2007); y los cuatro últimos pertenecen a cuestiones relevantes de la planificación en el ámbito de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo.

En este sentido, la herramienta aquí presente se propone asumir la validez de estos criterios en el ámbito del enfoque participativo, estableciendo su coincidencia con los constructos e ítems que los componen, a través de una encuesta configurada y completada por una muestra representativa de los agentes de cooperación internacional para el desarrollo. Ese es, por lo tanto, el objeto de la tercera fase del modelo, es decir, asegurar la validez de los criterios (o las dimensiones) del cuestionario a través de la intensidad de los constructos y sus ítems, siempre que la valoración de estos pertenezca al rango superior de la escala (valor de 3 a 5), en un porcentaje superior al 50%, validando así su posterior uso en el análisis de caso.

### **V.3. ANÁLISIS DE RESULTADOS CON ONCE CRITERIOS DE EVALUACIÓN VERIFICADOS EN EL ÁMBITO PARTICIPATIVO.**

El tipo de investigación es exploratoria, pues es pionera en la medición de la relevancia de los criterios establecidos en la evaluación de un modelo de AOD caracterizado por las interacciones entre los actores para asegurar su correcta planificación. La fuente de procedencia de datos que componen los criterios a través de constructos, que a su vez vienen definidos por ítems, corresponden al estudio y revisión de publicaciones de libros y documentos especializados del ámbito de la nueva economía institucional y de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo, además de los estudios de Ostrom (1999, 2005, 2009, 2010, 2011) referentes al modelo IAD, y las aportaciones de Simon (2007) sobre la teoría de la utilidad.

#### ***Diseño de la encuesta***

El diseño de la encuesta se hizo tomando como referencia lo recopilado en la investigación bibliográfica. La encuesta fue diseñada bajo el formato likert con escala de 1 a 5, donde en relación con su estructura el rango inferior (valores de 1 a 2) representa una respuesta negativa a la afirmación y el rango superior (valores de 3 a 5) representa una respuesta positiva a la afirmación. El «No sé, No constesto» (NS) representa una indiferencia ante la afirmación. La encuesta cuenta con 156 afirmaciones distribuidas en ítems alrededor de 23 constructos que caracterizan 11 criterios o dimensiones.

El diseño de la encuesta ha sido una labor ardua, sujeta a varias revisiones sugeridas por el trabajo en conjunto con el doctor catedrático José Luis Osuna llaneza y el doctor Carlos Bueno Suárez, para que fuera entendible a los actores que participaron con sus respuestas.

#### ***Diseño muestral***

La muestra está constituida por organizaciones andaluzas pertenecientes a los diferentes colectivos que representan los agentes andaluces de cooperación internacional para el desarrollo, que pertenecen al registro de agentes de la AACID. Se consideró, además, como imprescindible, que estos actores hubieran mantenido relación con la AACID, agente dominante del modelo, y que se beneficiaran tanto del sistema de derechos como que cumplieran las obligaciones requeridas, en este caso, ante de percibir ayudas y después, también, cuando se diera el caso.

Su elección se estableció en base al colectivo al que pertenece, y que la AACID reconoce como agente andaluz en su distribución de fondos durante el periodo 2006-2012, en el que se centra la investigación:

- Sindicatos: 1
- Fundación pública: 1
- Agente empresarial: 1
- Entidad local: 1
- Universidad: 3
- Coordinadora Andaluza de ONGD: 1
- AACID: 1
- ONGD particulares: 2
- ONGD federadas: 20

Se entendió como representativa la muestra para el periodo 2006-2012, en cuanto el conjunto de entidades financiadas en este periodo se suele contar con únicamente dos sindicatos, cuatro fundaciones públicas, un agente empresarial, una entidad local y tres universidades andaluzas. El actor más numeroso viene constituido por las ONGD, distribuidas en entidades federadas (pertenecientes a la CAONGD). Estas reciben el 75% de la financiación dirigida a ONGD<sup>69</sup> de la AACID, y el resto se destina a las entidades particulares que no pertenecen a esta plataforma.

El tamaño de la muestra se determinó a conveniencia de la investigación y se fijó en 32 encuestados, técnicos o responsables de las entidades enumeradas.

### *Procesamiento y análisis de datos*

La tabulación de datos se hizo a través del programa Excel, ya que su reducido número permitió el uso adecuado de esta herramienta para su tratamiento.

Se realizó, por lo tanto, un análisis de frecuencia simple de cada constructo de la encuesta. A través de dicho análisis se aportó una valoración del conjunto de los actores encuestados sobre la intensidad de los constructos definidos por los ítems que lo componen, dando validez así al criterio de evaluación. Se entiende, por lo tanto, la importancia del análisis de frecuencia para el reconocimiento de los criterios dentro del marco de la propuesta del modelo analítico aquí presente.

Se realizó también un análisis de percepción de los criterios o dimensiones del cuestionario. A través de este análisis se aporta una valoración de los actores agrupados por colectivo en torno a la intensidad de los constructos definidos, completando así los resultados del análisis de caso realizado con la aplicación del IAD de Elinor Ostrom (2009), al modelo situacional de política de gestión de la AOD, con un análisis participativo. El análisis de percepción se utilizará, por lo tanto, durante el análisis de caso del modelo elegido y no en la etapa presente, que concierne a lo propuesto de un modelo analítico.

Las respuestas aportadas (gráfico C.1 a C.11) serán el resultado de calcular la media de las respuestas obtenidas para la valoración de cada constructo del cuestionario, por cada actor implicado. Los resultados traducidos por el valor adjudicado por cada agente al criterio correspondiente, se consigue, a su vez, obteniendo la media de los valores atribuidos a cada constructo. Se utiliza la mediana de las respuestas por el carácter asimétrico de las respuestas de los agentes. En definitiva, las respuestas vienen a darnos el valor promedio de la relevancia de las afirmaciones del cuestionario para el agente y,

---

<sup>69</sup> Fuente: Entrevista con responsable de evaluación de la AACID el 22/01/2015.

de esta manera, en qué medida el constructo que representan participa del criterio con el que se relaciona, aportando su opinión acerca de características propias al modelo.

El conjunto de las respuestas obtenidas de los cuestionarios permitirán completar las predicciones deducidas del análisis metodológico en el análisis de caso para obtener las conclusiones del estudio.

### *Variables claves: criterios (dimensiones) y constructos del cuestionario*

Según Chang (2006): «*El principal problema que encontramos se sitúa en la diversidad de variables que introduce el análisis desde la Nueva Economía institucional, advirtiéndonos así sobre la inexistencia de una definición aceptada de las instituciones*».

Aun así, la coincidencia existente entre los autores (Commons, Williamson, North, Ostrom, etc.) y respeto a los fundamentos de la NEI ha permitido establecer un conjunto de variables pertinentes, en torno a las cuales se establecen las preguntas del cuestionario, criterios claves presentes en el análisis empírico precedente, a través de la aplicación del IAD, de la microsituación y del SSE de Ostrom *et al.* (2005, 2009, 2010 y 2011), que permiten valorar los resultados de las interacciones entre actores en el ámbito de nuestro modelo.

No obstante, la elaboración de un modelo analítico propio, al ámbito de las interacciones de los agentes, en modelos políticos de gestión de la AOD, obliga al investigador a validar estos criterios, adaptándolos al ámbito de actuación y a la naturaleza de las relaciones entre los agentes para su convalidación por parte de los mismos actores andaluces de CID. Esta adaptación se basa, por lo tanto, en completar las definiciones de estos autores con aportaciones bibliográficas sacadas de la teoría de la nueva economía institucional, la teoría de la utilidad de Simon (2007) y las políticas de desarrollo humano.

#### Los criterios o dimensiones son:

**Bloque 1: La sostenibilidad en el modelo**, establecida en relación con las aportaciones de Ostrom *et al.* (1999, 2005, 2009, 2010 y 2011), y **la sensibilidad al cambio institucional**.

La primera dimensión se propone valorar la sostenibilidad, cuya definición previa viene a ser completada con consideraciones sobre la sensibilidad al cambio institucional de un modelo de gestión de AOD. El mismo se define en base al pasado y la evolución en el tiempo de la organización estudiada a través de cambios institucionales válidos, que aportan mayor calidad y progreso en su funcionamiento. Se reconoce, entonces, aquí con North (1990), el enfoque histórico ineficiente. Es, en definitiva, un cambio en las reglas del juego de North (1990), de las estructuras de gobernanza y el entorno institucional de Williamson (2013). Este concepto abarca también consideraciones propias a la explotación y la exploración (March y Olsen, 2005). Se considera la explotación como el uso del conocimiento, leyes y rutinas a través de las lecciones del pasado, mientras la exploración se refiere a explorar el conocimiento y las leyes y rutinas para conocerlas.

Se valora a continuación a través de seis constructos:

1. ***El enfoque histórico ineficiente***, compuesto de ocho ítems que valoran, a través de preguntas, situaciones históricas en relación con cambios ocurridos en distintos apartados del modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía. Se trata de valorar la sensibilidad del modelo al cambio sobre la base de las aportaciones de North (1990), relativas al enfoque histórico ineficiente.
2. ***El grado de aplicación de las normas informales que representa la rutina*** compuesto de siete ítems que valoran, a través de preguntas, el grado de aplicación de una norma informal como la rutina, característica en el ámbito de la nueva economía institucional, a través de su incidencia en el desempeño de las tareas dentro del modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía.
3. ***El sesgo fatalista***, compuesto de siete ítems y, según el cual, las instituciones se encuentran limitadas por elementos difíciles de cambiar, que son el clima, la dotación de recursos y la tradición cultural, en palabras de Chang (2006). Viene a caracterizar siete aspectos organizativos que se resisten al cambio.
4. ***La capacidad de autonomía en los distintos ámbitos que definen la política de AOD de la Junta de Andalucía***, compuesta de siete ítems, que se propone valorar, a través de preguntas, el cambio institucional a través del salto que se da entre los modelos de gobernanza económicos heredados de la teoría del institucionalismo clásico y los que responden a la NEI. Establece la necesidad de alejarse de dos conceptos muy característicos del institucionalismo clásico y que han sido rechazados por la NEI: el **contextualismo** (según el cual la política es un reflejo de la sociedad y desde el cual no se trabaja en el concepto de la autonomía e independencia de las instituciones políticas) y el **funcionalismo** (según el cual las instituciones tienen una forma única que se hace en base a circunstancias independiente del recorrido histórico).
5. ***La importancia de la heurística en la toma de decisión*** compuesta de seis ítems que valoran el recurso a la heurística, a través de las lecciones del pasado, como fuente de conocimiento aplicable en el modelo de gestión estudiado.
6. ***El conocimiento de los actores*** compuesto de seis ítems que valoran la capacidad de aprendizaje del modelo como fuente de conocimiento para su progreso.

**Bloque 2: la conformidad con los valores de los actores locales** que se establece en base a las aportaciones de Ostrom *et al.* (1999, 2005, 2009, 2010 y 2011) y el grado suficiente de *enforcement* en la política aplicada.

La segunda dimensión se propone valorar el *enforcement*, que se define alrededor de la capacidad de hacer cumplir los contratos que se dan en el modelo estudiado a través de normas y reglas formales impuestas por la administración, en caso de incumplimiento. Es otro concepto transversal en el análisis desde la NEI, que se valora aquí a través de 4 constructos que son:

1. ***La capacidad del modelo para exigir el cumplimiento de los contratos establecidos*** compuesto por seis ítems que valoran, a través de preguntas, un aspecto de las reglas (normas y leyes) y su capacidad de aplicación en caso de incumplimiento por parte de los agentes andaluces y el personal interno contratado por la administración de la AACID. Se inspira del concepto de *enforcement* de North (1990), entendido como capacidad de hacer cumplir el

modelo de contrato establecido con los agentes andaluces y en el ámbito interno de su funcionamiento.

2. ***La calidad de la legislación aplicada*** compuesta por nueve ítems que valoran, a través de preguntas, la calidad de la legislación específica establecida en el ámbito del modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía, entendiendo que las leyes son un elemento característico de la NEI.
3. ***El sistema de sanciones aplicadas por la Administración central*** compuesto por nueve ítems que valoran, a través de preguntas, el nivel de calidad de la legislación sobre los actores en caso de incumplimiento de los contratos, aspecto principal de las relaciones entre la AACID y los actores andaluces de la cooperación internacional.
4. ***El respeto de derechos otorgados a los agentes sociales***, compuesto por nueve ítems que valoran, a través de preguntas, dentro de la legislación específica, la calidad del reconocimiento de derechos y su aplicación para los agentes andaluces. Hace referencia a derechos de propiedad adquirido por los actores dentro del ámbito de las transacciones realizadas con la Administración gestora del AOD.

**Bloque 3: La responsabilidad en el modelo**, establecida en base a las nociones de Ostrom *et al.* (1999, 2005, 2009, 2010 y 2011) y a la noción de orden complementaria.

Se establece en torno a las interacciones del agente principal con los agentes andaluces de cooperación internacional para el desarrollo, en relación con la acción colectiva. Son la negociación y el diálogo que cobran importancia, ambas de cara a las preferencias, y también presentes como variables claves en el análisis de las interacciones desde la NEI, ya que entiende el modelo político institucional como consecuencia de actores individuales. Se valora entonces a través de 3 constructos que son:

1. ***El carácter agregativo e integrativo de las interacciones en el ámbito del diseño de políticas***, compuesto de ocho ítems que valoran, a través de preguntas en torno al diseño durante las interacciones entre los agentes en el modelo político, la presencia de elementos de carácter **agregativo** (es decir, que proceden de la negociación y del sacrificio de preferencias) y de carácter **integrativo** (es decir, que proceden del diálogo y de las preferencias compartidas).
2. ***El carácter agregativo e integrativo de las interacciones en torno al presupuesto y la planificación del ciclo de la cooperación***, compuesto de siete ítems que valoran la presencia de elementos de carácter agregativo e integrativo en base a la relación entre los agentes de la cooperación andaluza con respeto al tema presupuestario y la planificación del ciclo de la cooperación.
3. ***Los valores culturales y el capital social***, compuestos de seis ítems que valoran el modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía, en base a consideraciones culturales y de capital social.



**Bloque 4: Eficiencia económica en el modelo** que se establece en base a las nociones de Ostrom *et al.* (2005, 2009, 2010 y 2011), y al análisis racional en el ámbito del neoinstitucionalismo económico.

La cuarta dimensión se propone valorar el modelo en base al enfoque presentado por el neoinstitucionalismo económico (Leone, 2003) en relación con el análisis racional, donde cobra especial importancia los costes y beneficios, así como los costes de transacción. Se valora entonces a través de un constructo:

1. ***El análisis de costes en el modelo***, compuesto de seis ítems que valoran el diseño durante las interacciones entre los agentes en el modelo político, la presencia de elementos relativos a costes y beneficios y costes de transacciones.

**Bloque 5: Utilidad del modelo**, establecida en base a la teoría de la utilidad de Simon (2007) utilizado por Ostrom *et al.* (1999, 2005, 2009, 2010 y 2011).

La quinta dimensión se propone valorar el criterio de utilidad de los agentes que no solo se establece en base a la satisfacción económica en la toma de decisión. Se trata de un concepto de la utilidad más amplio que abarca la honestidad, la convicción política, la integridad, etc. Se opone aquí a la teoría convencional, que tiene un concepto más estrecho de la utilidad. Es importante aquí considerar el rechazo al instrumentalismo, aceptando que no solo importa la puesta en marcha de políticas y la distribución de recursos, sino también la interpretación de la vida y el desarrollo de significados. Se valora a través de un constructo que es:

1. ***El esquema mental de los actores***, compuesto de siete ítems que valoran el modelo mental de los actores con el criterio de racionalidad limitada de Simon (2007) y considerada por Ostrom (2011) también en el modelo IAD.

**Bloque 6: La equivalencia fiscal en el modelo** establecida por las nociones de Ostrom *et al.* (2005, 2009, 2010 y 2011), y el reconocimiento de los derechos de propiedad de los actores.

La sexta dimensión se propone valorar aquí la importancia de los derechos de propiedad entendiendo que es un criterio de primer orden en el contexto del análisis neoinstitucional, así como un elemento de referencia en la matriz institucional de Williamson (2007) y, según Ostrom (2010), la relación entre el esfuerzo realizado y el beneficio. Se refiere al conjunto de derechos derivados de las transacciones entre los agentes en el modelo valorado. Se valora a través de un constructo:

1. ***Los derechos de propiedad***, compuesto de cuatro ítems que valoran el grado de reconocimiento de los derechos de propiedad en el conjunto de contratos previos a las transacciones que se realizan entre agentes y Administración en el modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía.

**Bloque 7: La equidad redistributiva** establecida por las aportación de Ostrom *et al.* (1999, 2005, 2009, 2010 y 2011) y la eficiencia adaptativa y redistributiva.

La séptima dimensión se propone valorar la eficiencia en la gestión y distribución de los recursos procedentes de modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía. Se valora a través de un constructo:

1. ***La eficiencia en la gestión***, compuesta de cinco ítems que valoran la adaptabilidad de la gestión en relación con el perfil de los agentes y la equidad en el desarrollo del modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía.

**Bloque 8: El fomento de la especialidad productiva** de los agentes de cooperación internacional para el desarrollo.

La octava dimensión se propone valora la capacidad de los agentes de ubicar su trabajo y su actividad de forma específica en el marco de las actuaciones que configura el modelo de AOD de la agencia analizada. Se valora a través de un constructo:

1. ***La especialidad productiva***, compuesta de seis ítems que valoran los diferentes ámbitos de especialidad productiva en el marco del modelo de gestión, siendo un elemento considerado por la NEI también.

### **Bloque 9: La interdisciplinariedad en el modelo:**

La novena dimensión se propone valorar el recurso a fuentes diferentes de conocimiento (ciencias) en la configuración de la planificación del modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía. Se valora a través de un constructo:

1. ***La pluralidad de los enfoques aplicados***, compuesta de once ítems que valoran la importancia de las distintas materias que constituyen esta interdisciplinariedad dentro del modelo y su complementariedad.

### **Bloque 10: La plurianualidad de la planificación en el modelo**

La décima dimensión valora el enfoque plurianual propio al modelo de planificación en relación con el modelo político de gestión de la AOD de la agencia. Se valora a través de dos constructos:

1. ***La plurianualidad de la planificación del modelo***, compuesto de seis ítems que valoran los elementos característicos de esta plurianualidad.
2. ***La eficacia en la aplicación de lo concertado***, compuesta de seis ítems que valoran el nivel de cumplimiento de lo planificado.

### **Bloque 11: La vinculación de la AOD en el modelo**

La onceava dimensión se propone valorar objetivos no especificados en el marco del modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía, pero sí que se persiguen con esta misma política. Se valora a través de dos constructos:

1. ***La vinculación de los compromisos con el AOD de la Junta de Andalucía***, compuesta de seis ítems que valoran la relevancia de compromisos específicos, en el marco de la política de AOD de la Junta de Andalucía, que esconden intereses otros que los establecidos en su campo de actuación.
2. ***El instrumentalismo de la AOD de la Junta de Andalucía***, compuesto de seis ítems que valoran el grado de instrumentalismo de estos intereses en relación con la política de proyección exterior de la comunidad andaluza.

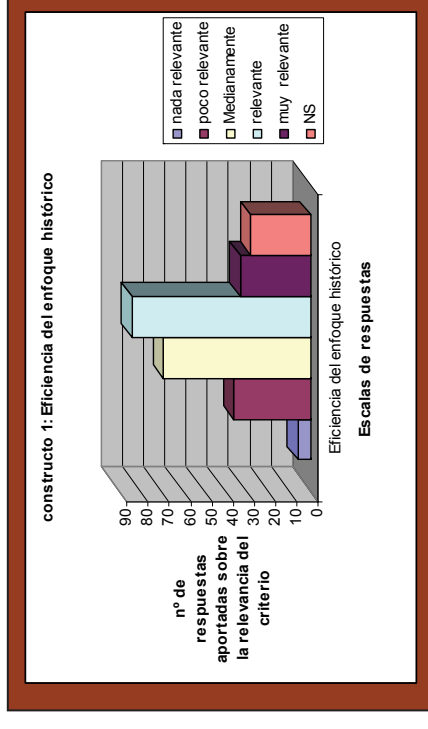
**Criterio 1: La sostenibilidad del modelo**

**Análisis de frecuencia de los constructos en relación con el criterio 1**

**Tabla y gráfico A.1.1:** Relevancia del constructo 1 en relación con la sostenibilidad en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS/NC
Eficiencia del enfoque histórico	6	36	69	84	33	28

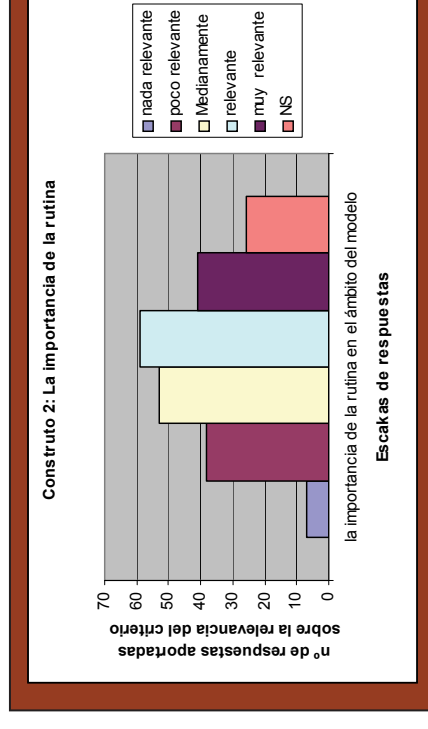
- Los valores positivos de la escala del constructo «la eficiencia económica», para definir la sostenibilidad del modelo, representa el 81,57% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y de sus ítems.



**Tabla y gráfico A.1.2:** Relevancia del constructo 2 en relación con la sostenibilidad en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
la importancia de la rutina en el ámbito del modelo	7	38	53	59	41	26

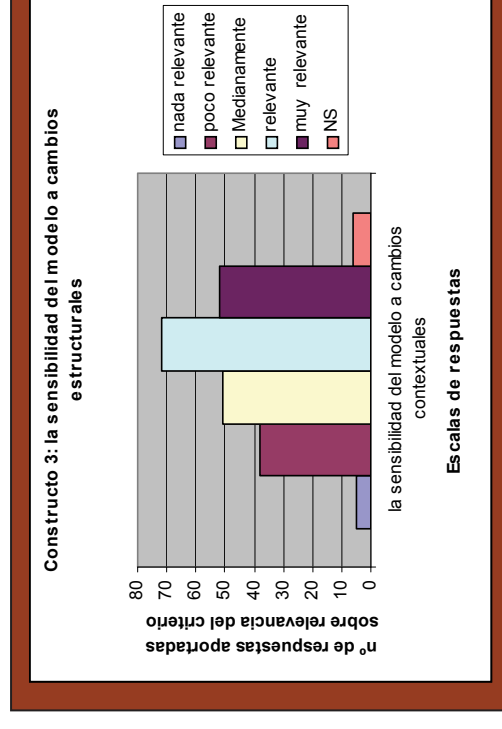
- Los valores positivos de la escala del constructor «la importancia de la rutina en el ámbito del modelo» para definir la sostenibilidad del modelo, representa el 77,27% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y sus ítems.



**Tabla y gráfico A.1.3:** Relevancia del constructo 3 en relación con la sostenibilidad en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
la sensibilidad del modelo a cambios contextuales	5	38	51	72	52	6

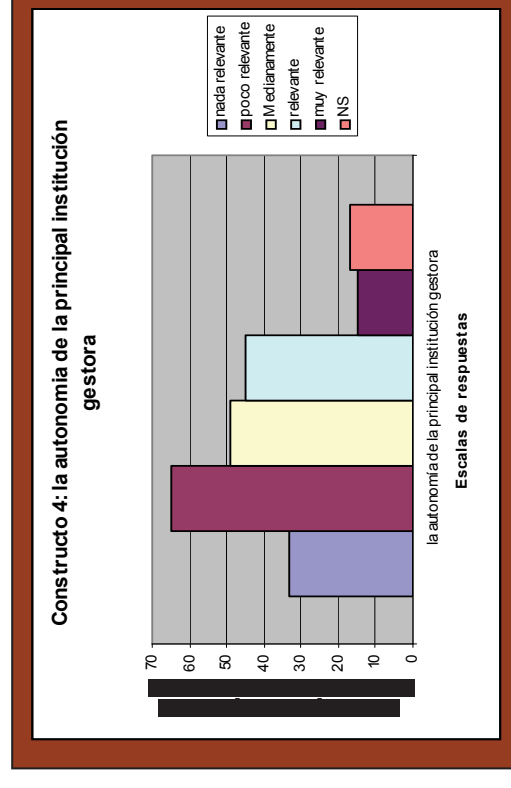
- Los valores positivos de la escala del constructor «la sensibilidad del modelo a cambios Contextuales», para definir la sostenibilidad del modelo, representa el 80,27% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y de sus ítems.



**Tabla y gráfico A.1.4:** Relevancia del constructor 4 en relación con la sostenibilidad en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
la autonomía de la principal institución gestora	33	65	49	45	15	17

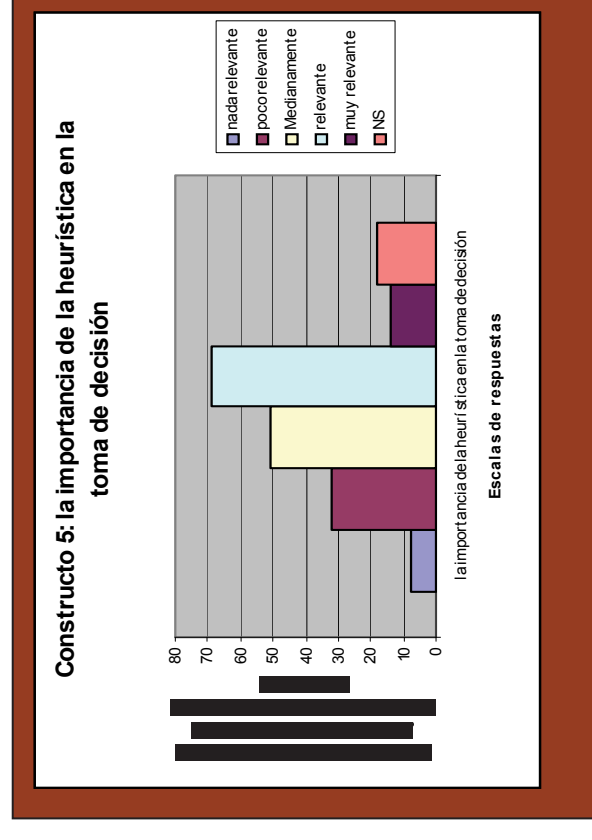
- Los valores positivos de la escala del constructor «la autonomía de la principal institución Gestora» para definir la sostenibilidad del modelo, representa el 52,65% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructor y de sus ítems.



**Tabla y gráfico A.1.5:** Relevancia del constructor 5 en relación con la sostenibilidad en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
la importancia de la heurística en la toma de decisión	8	32	51	69	14	18

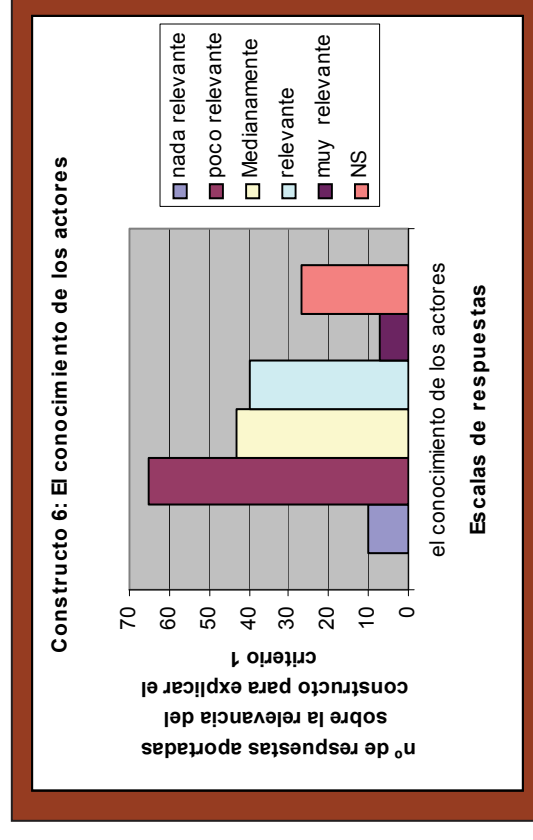
- Los valores positivos de la escala del constructor «la importancia de la heurística en la toma de decisión» para definir la sostenibilidad del modelo, representa el 77,01% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructor y de sus ítems.



**Tabla y gráfico A.1.6:** Relevancia del constructor 6 en relación con la sostenibilidad en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
el conocimiento de los actores	10	65	43	40	7	27

- Los valores positivos de la escala del constructor «el conocimiento de los actores» para definir la sostenibilidad del modelo, representa el 54,54% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructor y de sus ítems.



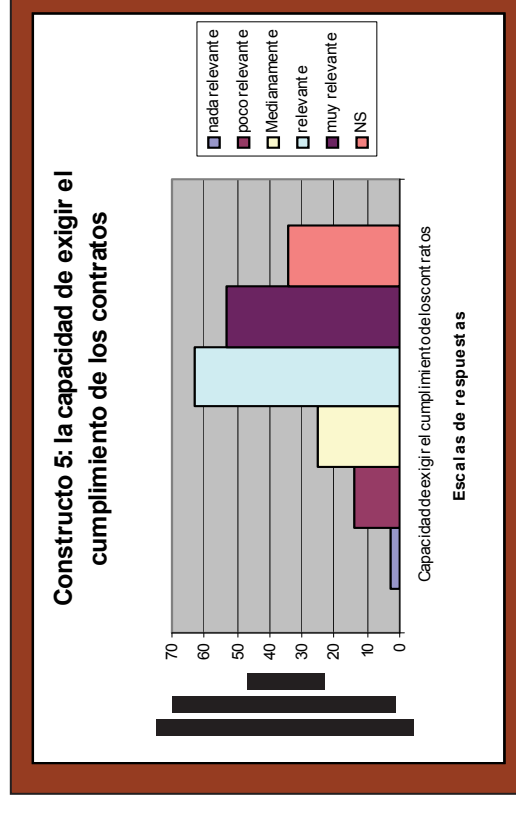
**Criterio 2: Conformidad con los valores de los actores locales**

**Análisis de frecuencia de los constructos en relación con el criterio 2**

**Tabla y gráfico A.2.7:** Relevancia del constructo 7 en relación con la conformidad con los valores de los actores locales en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
Capacidad de exigir el cumplimiento de los contratos	3	14	25	63	53	34

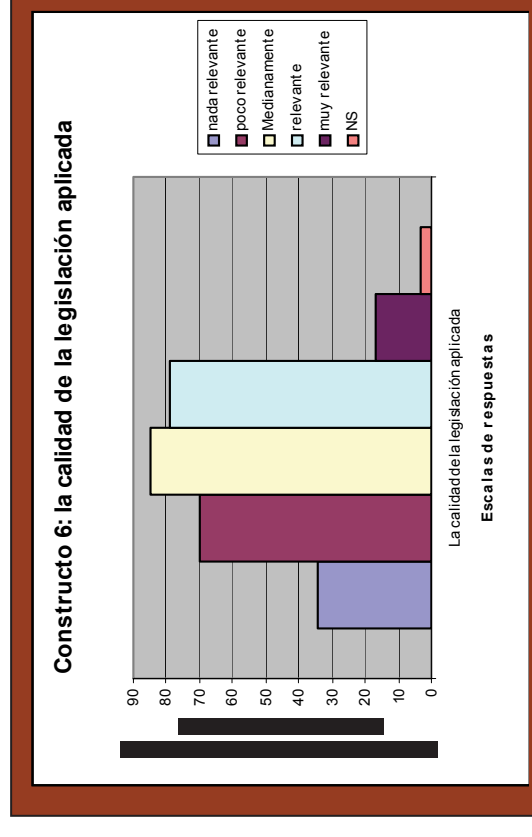
- Los valores positivos de la escala del constructo «la capacidad de exigir el cumplimiento de los contratos» para definir la conformidad con los valores locales de los actores locales, representa el 89,24% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructor y de sus ítems.



**Tabla y gráfico A.2.8:** Relevancia del constructo 8 en relación con la conformidad con los valores de los actores locales en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
La calidad de la legislación aplicada	34	70	85	79	17	3

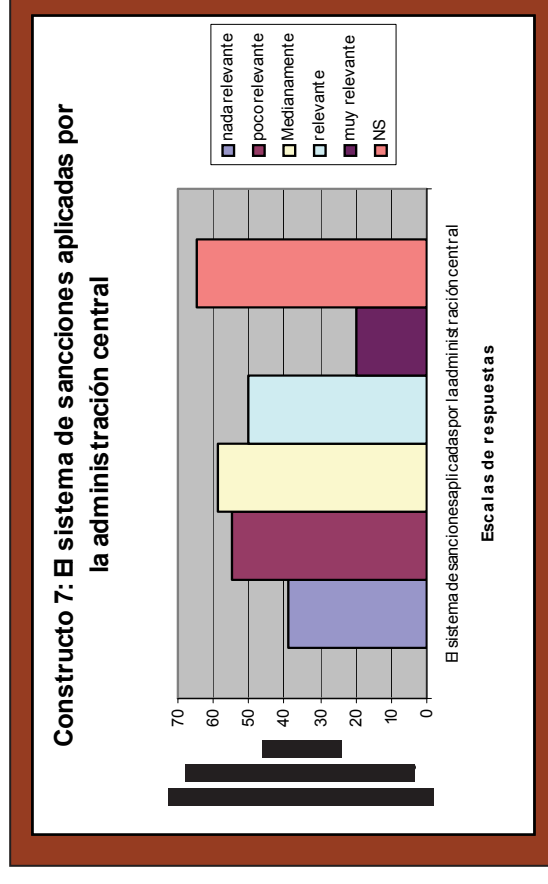
- Los valores positivos de la escala del constructo «la calidad de la legislación aplicada» para definir la conformidad con los valores locales de los actores locales, representa el 63,50% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y de sus ítems.



**Tabla y gráfico A.2.9:** Relevancia del constructo 9 en relación con la conformidad con los valores de los actores locales en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
El sistema de sanciones aplicadas por la Administración central	39	55	59	50	20	65

- Los valores positivos de la escala del constructo «el sistema de sanciones aplicadas por la Administración central» para definir la conformidad con los valores locales de los actores locales, representa el 57,84% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y de sus ítems.





**Tabla y gráfico A.2.10:** Relevancia del constructo 10 en relación con la conformidad de los valores de los actores locales en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
El respeto de derechos otorgados a los agentes sociales	43	68	78	46	5	48

- Los valores positivos de la escala del constructor «el respeto de los derechos otorgados a los agentes sociales» para definir la conformidad con los valores locales de los actores locales representa el 53,75% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y de sus ítems.

### **Criterio 3: Responsabilidad**

#### **Análisis de frecuencia de los constructos en relación con el criterio de responsabilidad**

**Tabla y gráfico A.3.11:** Relevancia del constructo 11 en relación con la responsabilidad en el modelo

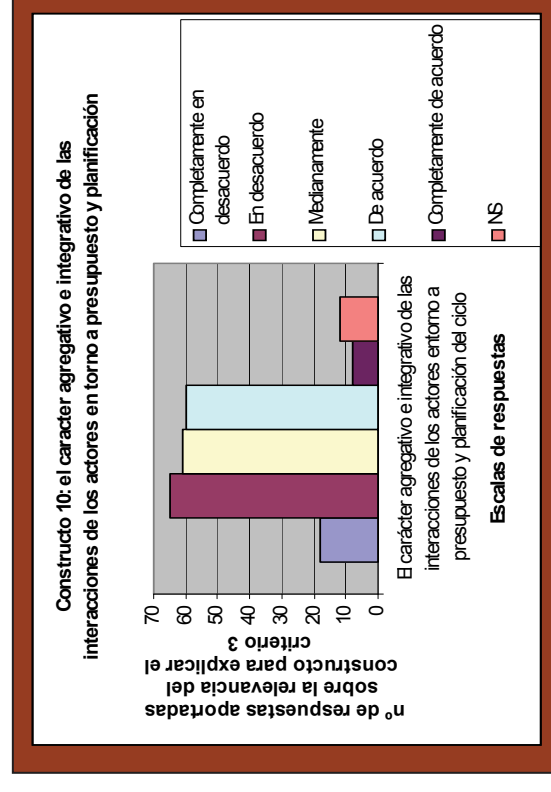
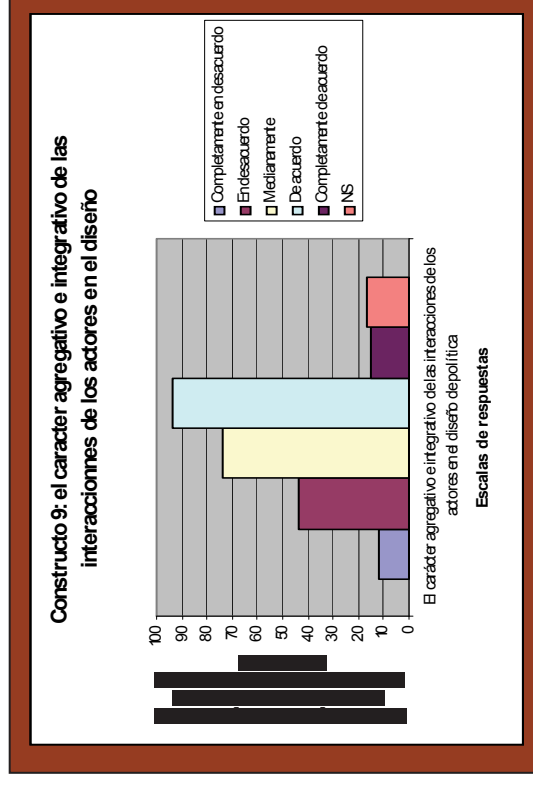
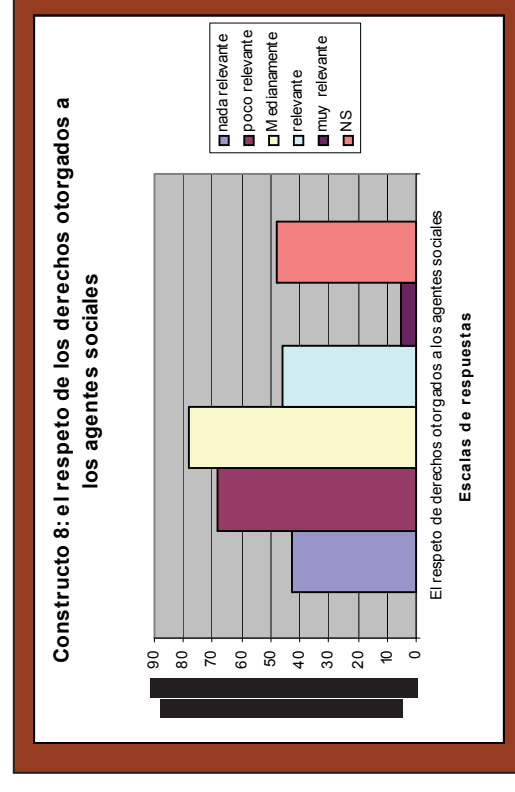
	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
El carácter agregativo e integrativo de las interacciones de los actores en el diseño de política	12	44	74	94	15	17

- Los valores positivos de la escala del constructor «el carácter agregativo de las interacciones de los actores en el diseño de la política» para definir la responsabilidad representa el 75,56 % de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y de sus ítems.

**Tabla y gráfico A.3.12:** Relevancia del constructo 12 en relación con la responsabilidad en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
El carácter agregativo e integrativo de las interacciones de los actores en torno a presupuesto y planificación del ciclo de la cooperación	18	65	61	60	8	12

- Los valores positivos de la escala del constructor «el carácter agregativo de las interacciones de los actores en torno a presupuesto y planificación del ciclo de la cooperación» para definir la responsabilidad, representa el 60,84% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y de sus ítems.



**Tabla y gráfico A.3.13:** Relevancia del constructo 13 en relación con la responsabilidad en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
los valores culturales y el capital social	7	40	51	65	9	20

- Los valores positivos de la escala del constructo «los valores culturales y el capital social» para definir la responsabilidad, representa el 72,67% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y de sus ítems.

#### **Criterio 4: Eficiencia económica**

##### **Análisis de frecuencia del constructo en relación con el criterio de eficiencia económica**

**Tabla y gráfico A.4.14:** Relevancia del constructo 14 en relación con la eficiencia económica

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
El análisis de costes	13	42	57	54	12	14

- Los valores positivos de la escala del constructor «el análisis de costes» para definir la eficiencia económica en el modelo, representa el 69,10% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y de sus ítems.

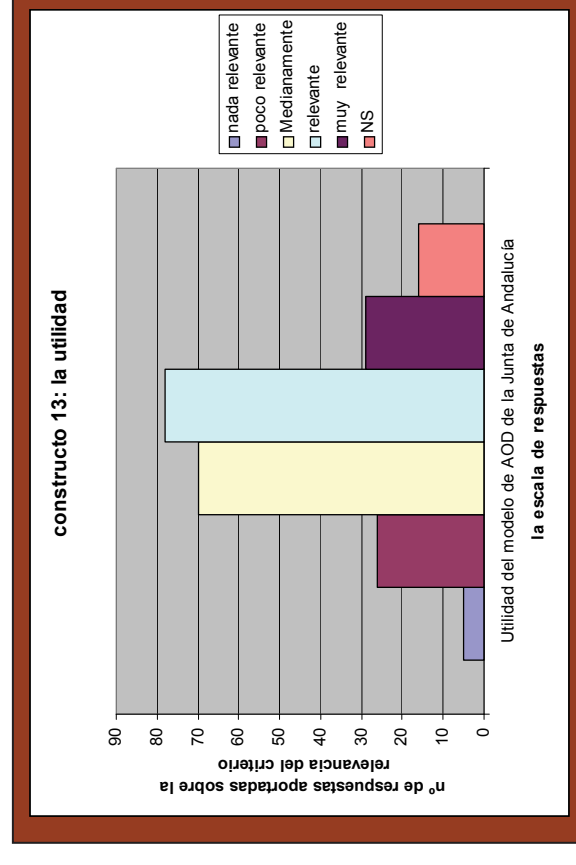
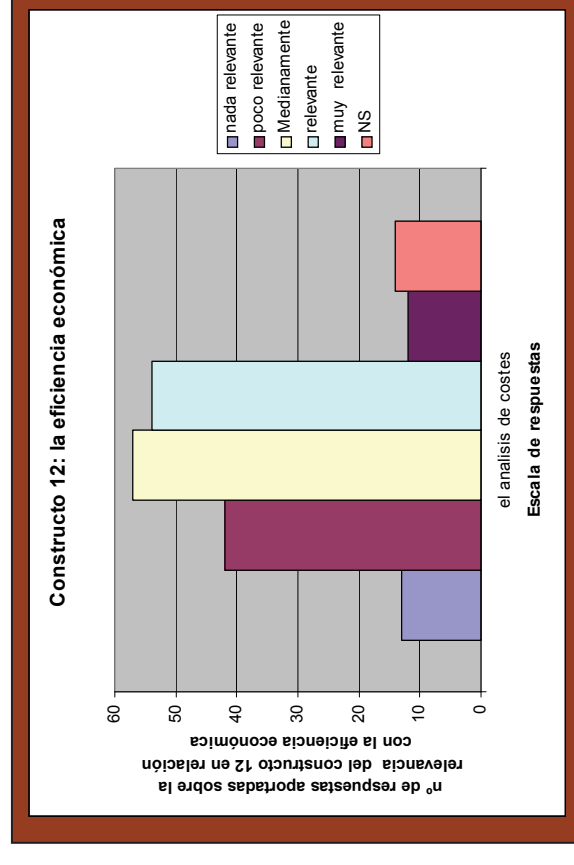
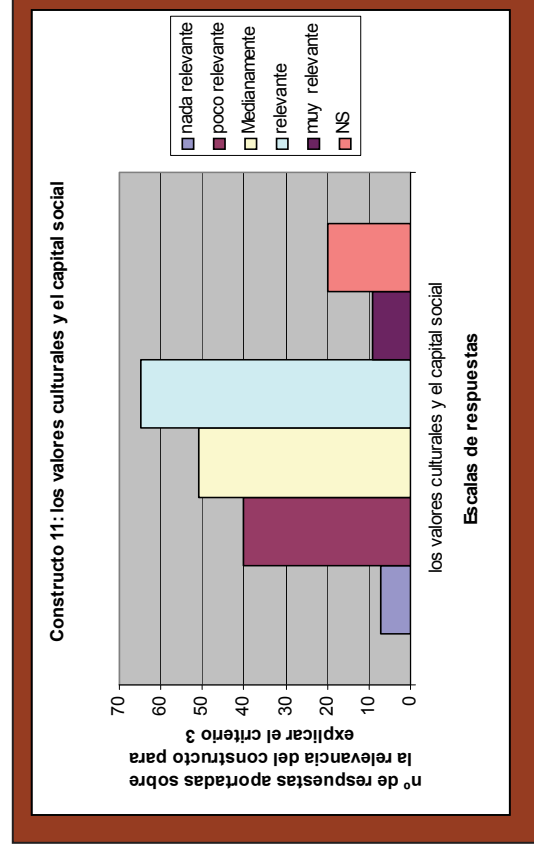
#### **Criterio 5: Utilidad en el modelo**

##### **Análisis de frecuencia del constructo en relación con el criterio de utilidad en el modelo**

**Tabla y gráfico A.5.15:** Relevancia del constructo 15 en relación con la utilidad del modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
Utilidad del modelo de AOD de la Junta de Andalucía	5	26	70	78	29	16

- Los valores positivos de la escala del constructo «la utilidad del modelo de AOD de la Junta de Andalucía» para definir la utilidad en el modelo, representa el 85,09% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y de sus ítems.



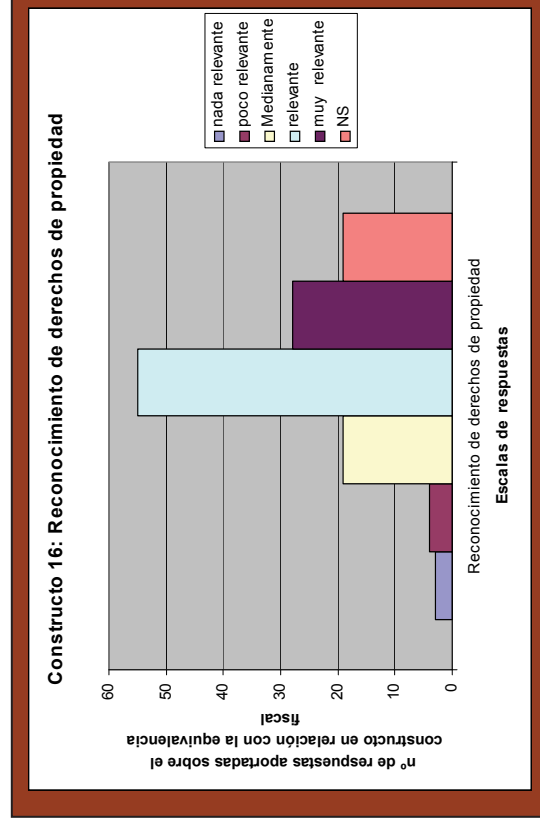
**Criterio 6: Equivalencia fiscal**

**Análisis de frecuencia del constructo en relación con la equivalencia fiscal**

**Tabla y gráfico A.6.16:** Relevancia del constructo 16 en relación con la equivalencia fiscal

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
Reconocimiento de derechos de propiedad	3	4	19	55	28	19

- Los valores positivos de la escala del constructo «el reconocimiento de los derechos de propiedad de los actores» para definir la equivalencia fiscal, representa el 93,57% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y de sus ítems.



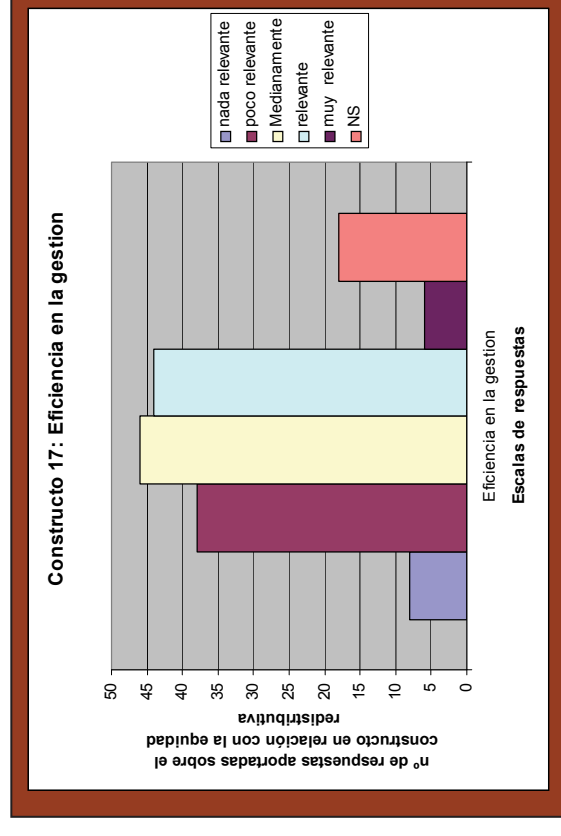
**Criterio 7: Equidad redistributiva**

**Análisis de frecuencia del constructo en relación con la equidad redistributiva**

**Tabla y gráfico A.7.17:** Relevancia del constructo 17 en relación con la equidad redistributiva en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
Eficiencia en la gestión	8	38	46	44	6	18

- Los valores positivos de la escala del constructo «la eficiencia en la gestión» para definir la equidad redistributiva, representa el 67,60% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y de sus ítems.



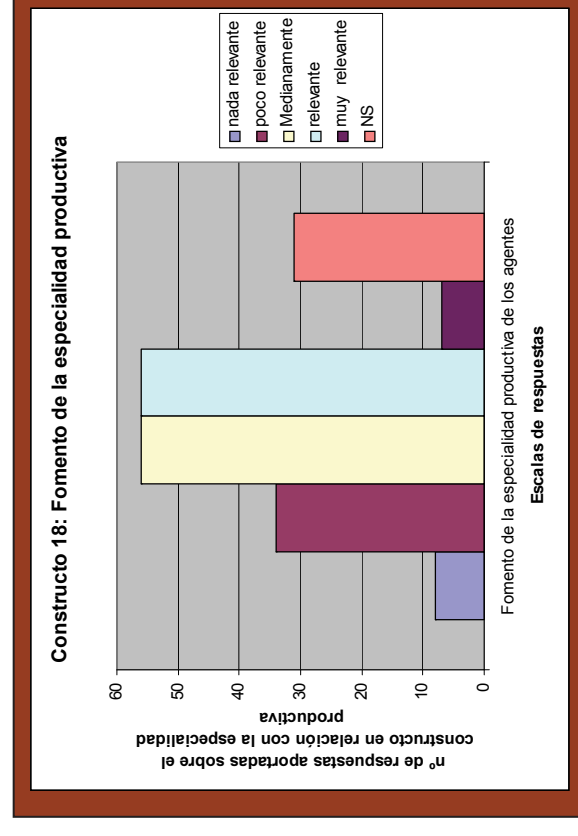
**Criterio 8: Especialidad productiva**

**Análisis de frecuencia del constructo en relación con la especialidad productiva**

**Tabla y gráfico A.8.18:** Relevancia del constructo 18 en relación con la especialidad productiva

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
Fomento de la especialidad productiva de los agentes	8	34	56	56	7	31

- Los valores positivos de la escala del constructo «el fomento de la especialidad productiva de los Agentes» para definir la especialidad productiva, representa el 73,91% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y de sus ítems.





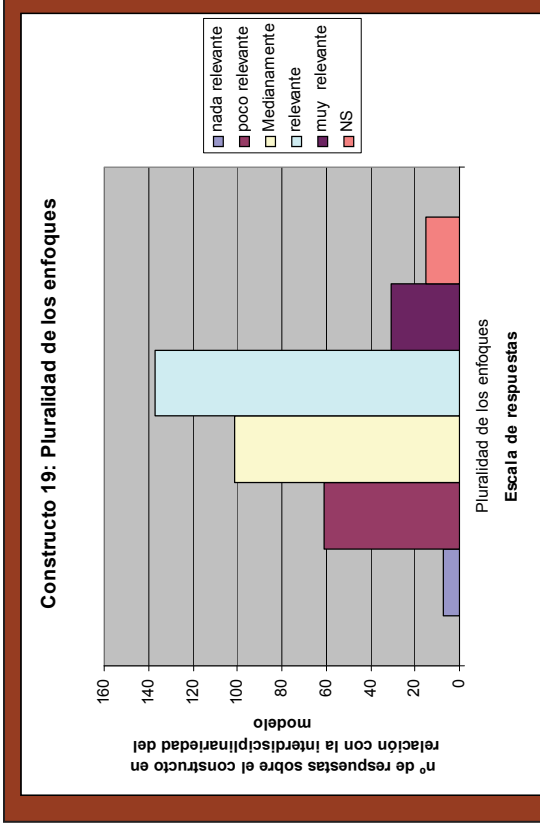
**Criterio 9: Interdisciplinariedad del modelo aplicado**

**Análisis de frecuencia del constructo en relación con la interdisciplinariedad del modelo**

**Tabla y gráfico A.9.19:** Relevancia del constructo 19 en relación con la interdisciplinariedad del modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
Pluralidad de los enfoques	7	61	101	137	31	15

- Los valores positivos de la escala del constructo «la pluralidad de los enfoques» para definir la interdisciplinariedad del modelo, representa el 79,82% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y de sus ítems.



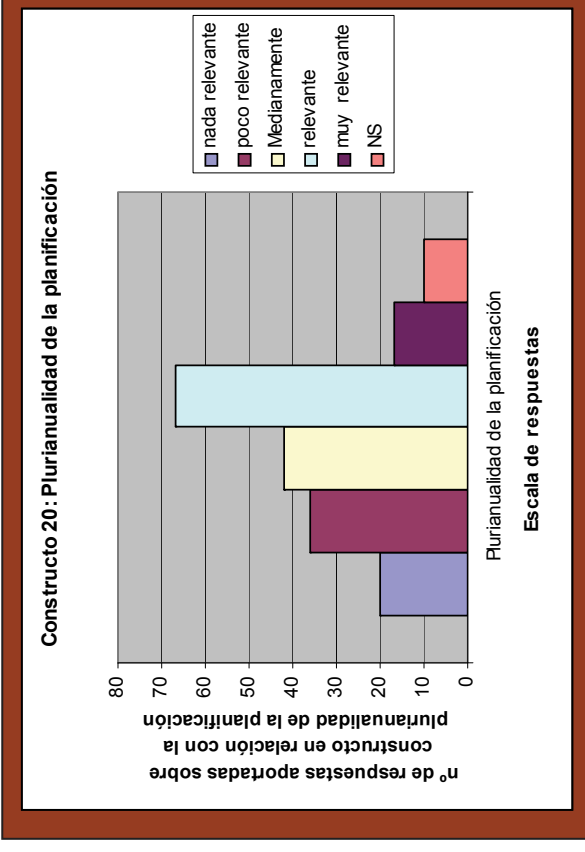
**Criterio 10: Plurianualidad de la planificación en el modelo de AOD**

**Análisis de frecuencia de los constructos en relación con la plurianualidad de la planificación**

**Tabla y gráfico A.10.20:** Relevancia del constructo 20 en relación con la plurianualidad en la planificación del modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
Pluri-anualidad de la planificación	20	36	42	67	17	10

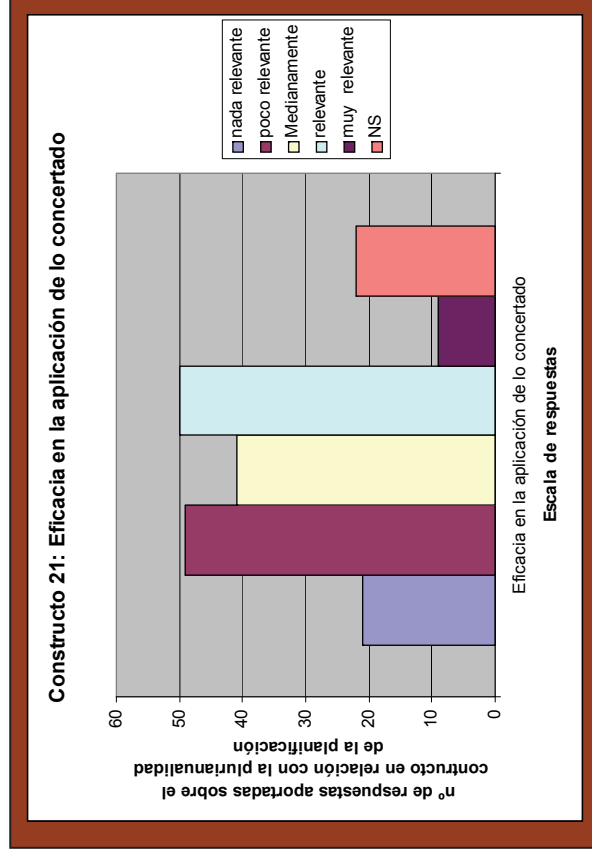
- Los valores positivos de la escala del constructor «la plurianualidad de la planificación» para definir la plurianualidad de la planificación en el modelo, representa el 69,23% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y de sus ítems.



**Tabla y gráfico A.10.21:** Relevancia del constructo 21 en relación con la plurianualidad en la planificación del modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
Eficacia en la aplicación de lo concertado	21	49	41	50	9	22

- Los valores positivos de la escala del constructor «la eficacia en la aplicación de lo concertado» para definir la plurianualidad en la planificación del modelo, representa el 58,82% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y de sus ítems.



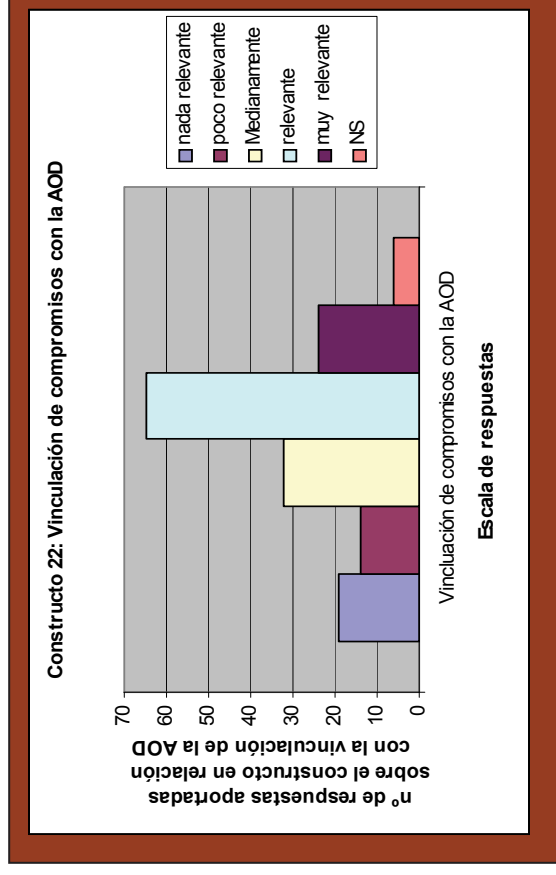
**Criterio 11: Vinculación de la AOD**

**Análisis de frecuencia de constructos en relación con la vinculación de la AOD**

**Tabla y gráfico A.11.22:** Relevancia del constructo 22 en relación con la vinculación de la AOD en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
Vinculación de compromisos con la AOD	19	14	32	65	24	6

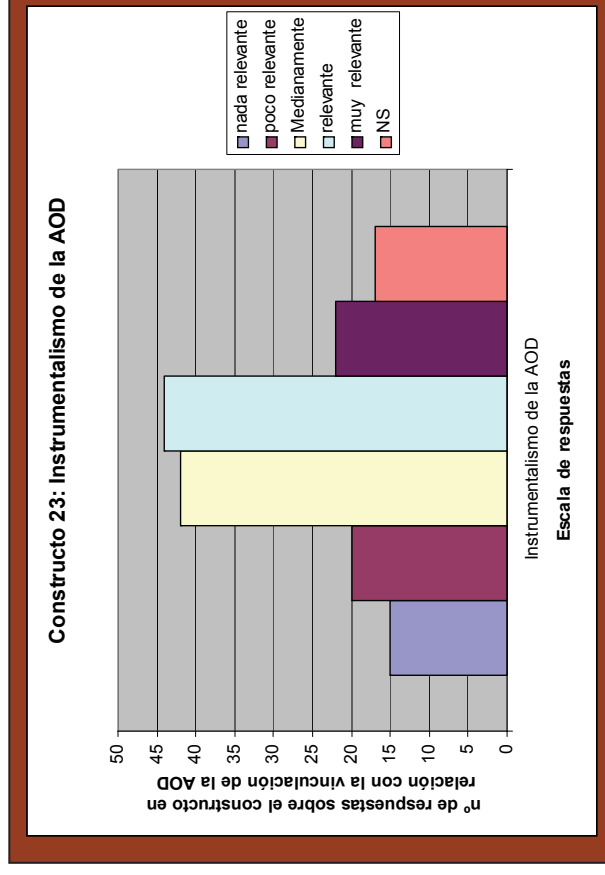
- Los valores positivos de la escala del constructo «la vinculación de compromisos con la AOD» para definir la vinculación de la AOD, representa el 78,57% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y de sus ítems.



**Tabla y gráfico A.11.23:** Relevancia del constructo 23 en relación con la vinculación de la AOD en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
Instrumentalismo de la AOD	15	20	42	44	22	17

- Los valores positivos de la escala del constructo «el instrumentalismo de la AOD» para definir la responsabilidad, representa el 75,52% de las respuestas válidas, subrayando la intensidad positiva del constructo y de sus ítems.



El análisis de frecuencia ofrece los siguientes resultados basados en la valoración de la intensidad de los constructos en la definición de los criterios elegidos para el análisis del modelo y su reconocimiento, por parte del conjunto de la muestra, para el análisis desde la nueva economía institucional y las políticas de cooperación internacional para el desarrollo.

**Tabla A.12:** Intensidad de los constructos y sus ítems en la definición de los criterios del análisis

<b>Criterio o dimensiones del modelo analítico</b>	<b>Constructos correspondientes a cada criterio</b>	<b>Intensidad del constructo con respecto al criterio</b>
<b>1. La sostenibilidad en el modelo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La eficiencia del enfoque histórico (8 ítems)</li> <li>- La importancia de la rutina en el ámbito del modelo (7 ítems)</li> <li>- La sensibilidad del modelo a cambios contextuales (7 ítems)</li> <li>- La autonomía de la principal institución gestora (7 ítems)</li> <li>- La importancia de la heurística en la toma de decisión (6 ítems)</li> <li>- El conocimiento de los actores (6 ítems)</li> </ul>	<p>81,57%</p> <p>77,27%</p> <p>80,57%</p> <p>52,65%</p> <p>77,01%</p> <p>54,54%</p>
<b>2. La conformidad con los valores de los actores locales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La capacidad de exigir el cumplimiento de los contratos (6 ítems)</li> <li>- La calidad de la legislación aplicada (9 ítems)</li> <li>- El sistema de sanciones aplicadas por la Administración central (9 ítems)</li> <li>- El respeto de los derechos otorgados a los agentes sociales (9 ítems)</li> </ul>	<p>89,24%</p> <p>63,50%</p> <p>57,84%</p> <p>53,75%</p>
<b>3. La responsabilidad en el modelo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El carácter agregativo e integrativo de las interacciones de los actores en el diseño de política (8 ítems)</li> <li>- El carácter agregativo e integrativo de las interacciones de los actores en torno a presupuesto y planificación del ciclo de la cooperación (7 ítems)</li> <li>- Los valores culturales y el capital social (6 ítems)</li> </ul>	<p>76,56%</p> <p>60,84%</p> <p>72,67%</p>
<b>4. La eficiencia económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El análisis de costes (6 ítems)</li> </ul>	<p>69,10%</p>
<b>5. La utilidad en el modelo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La utilidad del modelo de AOD de la Junta de Andalucía (7 ítems)</li> </ul>	<p>85,09%</p>
<b>6. La equivalencia fiscal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El reconocimiento de derechos de propiedad (4 ítems)</li> </ul>	<p>93,57%</p>
<b>7. La equidad redistributiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La eficiencia en la gestión (5 ítems)</li> </ul>	<p>67,60%</p>
<b>8. La especialidad productiva de los actores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El fomento de la especialidad productiva de los agentes (6 ítems)</li> </ul>	<p>73,91%</p>
<b>9. La interdisciplinariedad del modelo aplicado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La pluralidad de los enfoques (11 ítems)</li> </ul>	<p>79,82%</p>
<b>10. La plurianualidad de la planificación en el modelo de AOD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La plurianualidad de la planificación (6 ítems)</li> <li>- La eficacia en la aplicación de lo concertado (6 ítems)</li> </ul>	<p>69,23%</p> <p>58,82%</p>
<b>11. La vinculación de la AOD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La vinculación de compromisos con la AOD (5 ítems)</li> <li>- El instrumentalismo de la AOD (5 ítems)</li> </ul>	<p>78,57%</p> <p>75,52%</p>

Fuente: elaboración propia con datos del cuestionario

Nota: El conjunto de los valores de los constructos obtenidos de las respuestas de los encuestados pertenecen al rango superior (valores de 3 a 5); ofrecen valores positivos sobre la intensidad de los constructos y sus ítems, en relación con los criterios del modelo analítico. Se asume la validez del uso de los mismos para el modelo analítico.

Es, por lo tanto, la síntesis de las tres herramientas de análisis que configuran el modelo analítico propuesto que ofrece el conjunto de los criterios suficientes para la valoración de la calidad de política de AOD analizada, y la comprobación de la hipótesis principal de esta tesis doctoral. Esto no solo se da como resultado de la validación de los once criterios de la tercera subhipótesis, sino también a través de los resultados que ofrecen el análisis de contextualización y el análisis micro sobre las interacciones entre agentes en el modelo gestión político cuestionado.

#### **V.4. RESUMEN DE CRITERIOS DE PRIMER ORDEN PARA EL CONTRASTE DE LA HIPÓTESIS PRINCIPAL**

##### ***5 criterios de valoración del contexto económico- institucional, presupuestario y de desarrollo***

- Capacidad económica de la región en relación con otros ámbitos territoriales más amplios.
- Calidad del complejo institucional y económico de la región y sus influencias en relación con la política de AOD estudiada.
- Criterio de valoración de la autonomía general en el ámbito económico a través de tres indicadores cuantitativos:
  - El nivel de riqueza medio (relación entre el PIB de la región y la media de los PIB del territorio nacional).
  - El nivel de riqueza medio por habitantes (relación entre el PIBp/c de la región y la media de los PIBp/c del territorio nacional).
  - El nivel de autonomía presupuestaria de la política de AOD (comparación de la evolución de las aportaciones del ámbito nacional al presupuesto del Gobierno de la gestión, con la evolución del presupuesto de AOD durante el periodo de referencia).
- Criterio de valoración del compromiso de desarrollo a través del indicador sobre el nivel de cumplimiento del utilizar 0,7% del PIB para política de AOD.
- Criterio de valoración del compromiso (en relación con otras estructuras territoriales) y autonomía (en relación con incorporación de estructuras locales de concertación) de la región, en su enfoque de política de cooperación internacional para el desarrollo, a través de tres indicadores cualitativos:
  - El nivel de compromiso internacional
  - El nivel de compromiso nacional
  - El nivel de autonomía política

***7 criterios del análisis micro de la situación de acción (derivados de los trabajos de Ostrom et al. (1999, 2005, 2009, 2010 y 2011))***

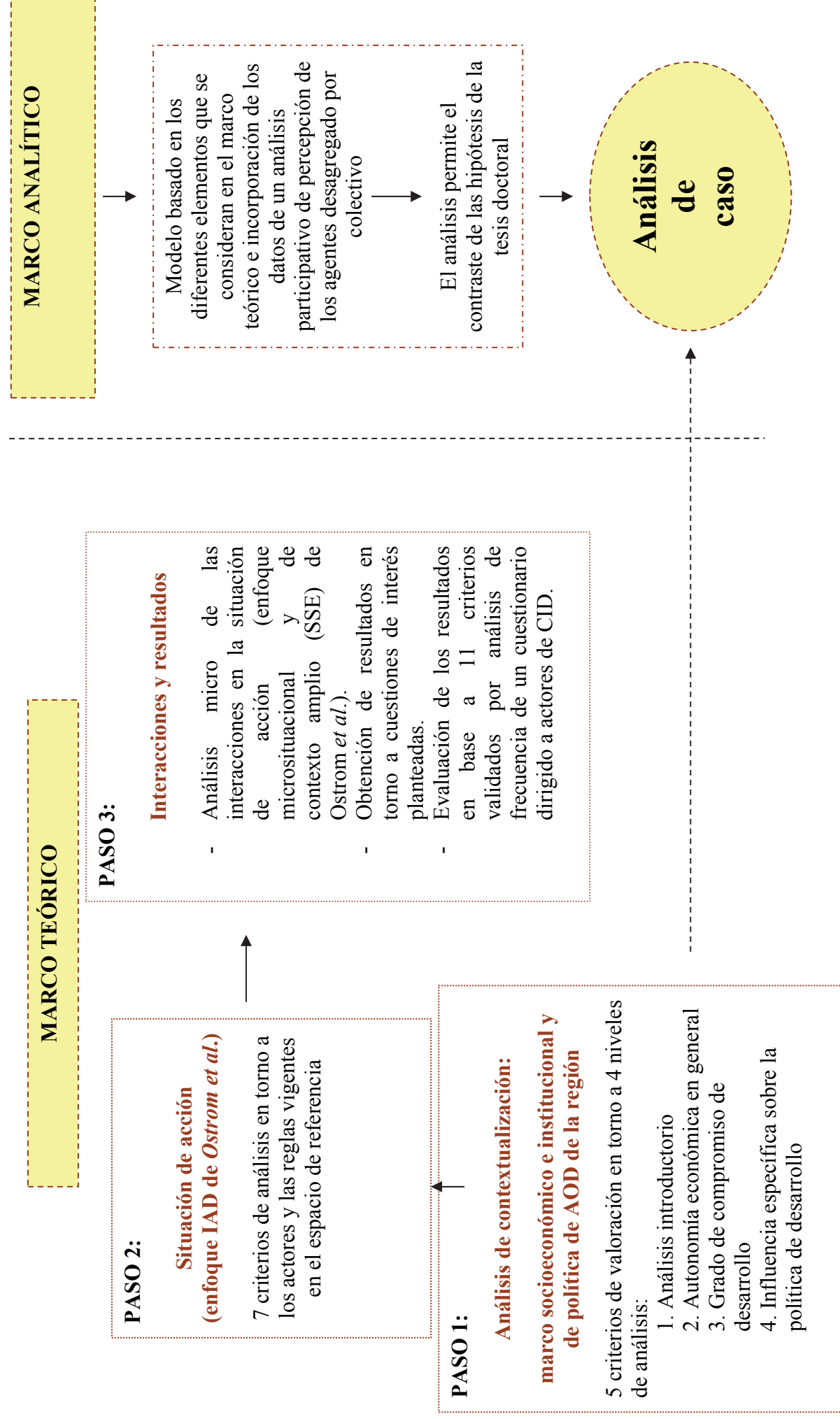
- Los participantes
- Las posiciones de los actores
- Los resultados obtenidos por los actores
- La vinculación de los resultados de la acción
- El control de la situación de acción que los actores participantes ejercen
- La información
- Los costes y beneficios asociados a los resultados

***11 criterios de evaluación de los resultados derivados del análisis micro y validados a través del cuestionario participativo***

- La sostenibilidad en el modelo
- La conformidad con los valores de los actores locales
- La responsabilidad en el modelo
- La eficiencia económica
- La utilidad en el modelo
- La equivalencia fiscal
- La equidad redistributiva
- La especialidad productiva de los actores
- La interdisciplinariedad del modelo aplicado
- La plurianualidad de la planificación en el modelo de AOD
- La vinculación de la AOD



Figura 5.0: Modelo analítico de políticas de AOD







**CAPÍTULO VI**  
**Análisis de caso:**  
**el modelo de ayuda oficial**  
**al desarrollo de Andalucía**



El análisis de caso plantea el contraste de la hipótesis central. A su vez, da respuesta a tres subhipótesis que dividen el estudio en tres partes, en relación con el comportamiento de los agentes y sus interacciones, aportando pautas y resultados de la situación de acción. Introduce, por último, el análisis participativo a través de las respuestas de una muestra representativa de los actores andaluces según un cuestionario sobre los criterios de evaluación.

El análisis de contextualización plantea cómo Andalucía puede ser el receptáculo adecuado para ejecutar una adecuada política de AOD. Entiende que el perfil del entorno regional es determinante para el diseño y desarrollo de un modelo de política de gestión, demostrando las limitaciones y voluntades de los actores. A tal efecto, Bonome (2007) aclara que una mejor definición de su contexto aporta más probabilidad de éxito en sus resultados.

El análisis no se limita a estas primeras condiciones, sino que viene, en un segundo nivel, a comparar la renta de Andalucía y de su población con las cifras del territorio. Se trata de medir la capacidad económica de la región con respecto a la media nacional, entendiendo la dificultad de establecer una política de desarrollo cuando pueden existir necesidades sociales básicas no cubiertas. Otro indicador relevante en este nivel relaciona las transferencias corrientes y de capital con el presupuesto de la Junta de Andalucía y su inversión en políticas de desarrollo, para medir la independencia económica de esta última. Pone en evidencia, una vez más, la influencia del factor económico en relación con la política indicada.

El tercer nivel contempla el cumplimiento del compromiso del indicador del 0,7%, como medida de la voluntad política de la Junta de Andalucía e indicador que viene recogido por el PACODE (2008-2011) para ser alcanzado de forma progresiva por el Gobierno autonómico.

Para terminar, el análisis de cuarto nivel relaciona la política de cooperación internacional de la Junta de Andalucía con distintas influencias en el contexto internacional, estatal y en su autonomía política, esta última reflejo del diálogo y el consenso en la toma de decisiones entre los actores.

A continuación, el enfoque metodológico de investigación de Ostrom *et al.* (2010), a través de los tres niveles de análisis (IAD, microsituación y SSE), permite acotar las cuestiones de interés del estudio a través de la introducción y la exploración de variables pertinentes que se ubican en cada nivel del mismo. Ofrece, así, elementos suficientes para ordenar el trabajo, entender la situación de acción y alcanzar unos resultados que surgen en el proceso de la resolución de dilemas sociales.

El último peldaño del estudio es el análisis participativo que se establece a través de un cuestionario dirigido a una muestra representativa de los actores andaluces de CID (ONGD, AACID, CAONGD, sindicatos, agentes empresariales, entidades locales, fundaciones públicas y universidades). Su cometido, después de la validación de los criterios de evaluación en el capítulo 5, consiste en reflejar las diferentes posiciones en el sector, aportar mayor fiabilidad a los resultados alcanzados y predecir situaciones futuras acerca de la política en cuestión.

## **VI.1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL MODELO DE AOD DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

### **VI.1.1. ANÁLISIS INTRODUCTORIO DE 1.<sup>ER</sup> NIVEL**

Se especificó con anterioridad que el primer punto del análisis de caso permite evaluar el modelo de política de AOD de la Junta de Andalucía de forma cualitativa y cuantitativa, en un marco general, en relación con el factor económico y otros factores, determinados a continuación, como consecuencia de una relación de dependencia con un ámbito territorial específico. Sampedro (1978) inspira este análisis con su definición de la dependencia regional y subregional acerca de la riqueza económica y de las instituciones de diálogo y participación, en los distintos niveles territoriales.

Este análisis consta de dos pasos:

- Visión del marco económico específico de Andalucía y datos cuantitativos y cualitativos de su realidad socioeconómica y su evolución en el periodo de interés (2006-2012). El segundo paso viene a visualizar, de forma cualitativa, desde consideraciones políticas, jurídicas y de participación social, la realidad socioeconómica de Andalucía y su evolución en el periodo de interés (2006-2012).
- Un análisis sobre la importancia y la posibilidad de mantener una política de AOD desde la Junta de Andalucía teniendo en cuenta el contexto definido con anterioridad.

#### ***Contexto económico específico de Andalucía***

El análisis de la realidad socioeconómica andaluza aporta los siguientes datos, en el periodo 2006-2012. Andalucía disfruta de un aumento del PIB entre 2006 y 2008, siendo su crecimiento, en este último año, de 3,9% con respecto al año anterior. Su valor en términos corrientes en el 2008 es de 152.358 millones de euros. A partir de 2009, el PIB sufre tendencias bajistas, con un descenso de 3,5%, recuperándose en el 2010, para volver a caer hasta 145.598 millones de euros en 2012, siendo su caída en términos porcentuales de 1,7% con respecto al 2011. Hay que subrayar que mientras el PIB andaluz, en el 2006, representa el 14,9% del PIB nacional, su valor en el 2012 es de 13,9%. El descenso del PIB viene acompañado de un incremento de la población, a lo largo de todo el periodo, que pasa de 7.975.672 personas en el 2006 a 8.449.985 en 2012, siendo el incremento de la población extranjera el principal responsable de esta alza. Por consiguiente, existen también fluctuaciones en el PIB per cápita andaluz, siendo su media a lo largo del periodo de 17.748,6 euros anuales con valores superiores e inferiores a la misma, respectivamente en los tramos 2006-2008 y 2009-2012. La

situación del PIB en relación con la población y el PIB per cápita demuestran una contracción de la economía, en el tramo final del periodo, que se traduce en menos poder adquisitivo de los andaluces, es decir, más dificultad para cubrir necesidades de consumo, ya que esta situación viene reflejado por el aumento de la población activa y del paro en la región. De hecho, el desempleo que disminuye en los dos primeros años (2006 y 2007) se incrementa a partir del 2008, yendo de un 7,2% en el 2009 a un 5,3% en el 2012, con un comportamiento progresivo durante todo este periodo, es decir, siempre en alza.

La situación de la economía andaluza está también marcada por el comportamiento del conjunto de sus sectores productivos desde la oferta productiva, así como por la demanda a través de la inversión en capital, el consumo, el saldo crediticio y las relaciones con el exterior, esta última a través de las relaciones comerciales y la inversión extranjera. Se entiende por relaciones exteriores, los intercambios con el resto de las comunidades autónomas y los del ámbito internacional. Por otro lado, el incremento en el uso de la tecnología durante todo el periodo (2006-2012) es un rasgo característico de la economía y sociedad andaluza.

Desde la oferta productiva, si bien el sector de los servicios tiene un comportamiento positivo a lo largo de todo el periodo –con excepción de los años 2009 y 2012, en los que se reduce su VAB–, sigue representando el porcentaje mayor del PIB en relación con el sector primario y la industria. Su mayor descenso lo tiene en el 2009 en un 0,9%, y su mayor auge en el 2007 con un incremento del 3,8%. No obstante, a partir de ahí, y como resultado de la ralentización de la economía, va cayendo hasta un descenso de 0,5% en el 2012 con respecto al 2011. El comportamiento de la industria es diferente en cuanto su descenso continuo desde el 2008 hasta el 2012 viene marcado por el comportamiento de la construcción, principalmente, y de los otros sectores de la economía secundaria. Su caída es de un 3% en 2012. El sector primario, el menos importante de la economía en términos relativos, tiene un comportamiento descendiente a lo largo de todo el periodo, para recuperarse en el 2011 creciendo al 1,6% y volviendo a caer el año siguiente en un 5,9%, con respecto al año anterior.

Desde la demanda, también a partir del 2008, desciende el consumo y la inversión de capital en Andalucía. En el capítulo de las relaciones exteriores, la balanza comercial de Andalucía es deficitaria durante todo el periodo, ya que las importaciones superan a las exportaciones en todo momento. No obstante, ambas tienen un comportamiento a la alza, si bien oscilatorio, a lo largo del periodo. Sostienen, de hecho, parte del descenso de los componentes de la demanda interna. Su grado de apertura se va incrementando, lo que refleja una mayor presencia de la economía andaluza en España y en el mundo. Se eleva del 27,6% en el 2006 al 38,7% en el 2012.

A la vista de estos datos podemos apreciar el impacto de la crisis económica sobre la economía andaluza. El sector exterior constituye un pilar de la economía andaluza en relación con el conjunto de los indicadores relevantes. La producción sectorial se reduce con la disminución de su VAB en los últimos años del periodo, así como se encuentra en una situación de reducción el consumo, la inversión y el saldo comercial, lo que demuestra su dependencia de los productos del exterior. Sus cifras van parejo con los de la economía nacional, más acusadas en el capítulo del desempleo y del crecimiento poblacional. Esta situación demuestra la precariedad del tejido andaluz para enfrentarse

a los choques sistémicos y la ralentización de la economía exterior. En el 2012 sigue siendo una región receptora de capital extranjero con una disminución en el mismo.<sup>70</sup>

Se aporta, a continuación, una tabla que puede ofrecer más precisiones sobre los principales indicadores de la economía andaluza durante el periodo analizado.

**Tabla 5.1:** Principales indicadores económicos de la Comunidad Autónoma Andaluza en el periodo 2006-2012 (importes en miles de euros)

Indicadores económicos/ Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>PIB</b>	137.399.000,00	146.979.000,00	152.358.000,00	146.189.000,00	147.806.000,00	149.164.000,00	145.598.000,00
<b>PIB p/c</b>	17.227,3	18.236,8	18.575,2	17.606,9	17.656,9	17.706,8	17.230,6
<b>Población</b>	7.975.672 pers.	8.059.461 pers.	8.202.220 pers.	8.302.293 pers.	8.370.975 pers.	<b>8.424.105 pers.</b>	<b>8.449.985 pers.</b>
<b>Evolución Desempleo</b>	↓ 5,1%	↓ 3,5%	↑ 2,2%	↑ 7,2%	↑ 2,2%	↑ 2,9%	↑ 5,3%
<b>Tasa creación de empresas</b>	↑ 4,8%	↑ 5,1%	↑ 2,2%	↓ 2,4%	↓ 2,3%	↓ 1,3%	↓ 2 %
<b>Inflación (Deflactor del PIB71)</b>	↑ 4%	↓ 3%	↓ 2,9%	↓ 0,3%	↑ 1,5%	↑ 1,6%	↑ 0,3%
<b>Evolución Consumo</b>	↑ 4,3%	↑ 3,9%	↓ 1,4%	↓ 2,7%	↑ 0,5%	↓ 0,7%	↓ 2,8%
<b>Inversión de capital</b>	↑ 4,1%	↑ 4,1%	↓ 4,9%	↓ 13,2%	↓ 7,9%	↓ 6,3%	↓ 9,9%
<b>Implantación y uso tecnología</b>	↑ uso e implantación	↑ uso e implantación	↑ uso e implantación	↑ uso e implantación	↑ uso e implantación	↑ uso e implantación	↑ uso e implantación
<b>Comercio exterior</b>	Déficit comercial (M>X)	Déficit comercial (M>X)	Déficit comercial (M>X)	Déficit comercial (M>X)	Déficit comercial (M>X)	Déficit comercial (M>X)	Déficit comercial (M>X)
<b>Inversión extranjera</b>	Receptora	Emisora	Receptora	Receptora	Receptora	Emisora	Receptora
<b>Sector servicios</b>	↑ 3,7%	↑ 3,8%	↑ 3%	↓ 0,9%	↑ 0,4%	↑ 0,8%	↓ 0,5%
<b>Industria</b>	↑ 1,7%	↑ 2,7%	↓ 3,3%	↓ 12,3%	↓ 2,6%	↓ 0,3%	↓ 3%
<b>Sector primario</b>	↑ 4,4%	↑ 3,8%	↑ 0,8%	↓ 0,5%	↓ 2,8%	↑ 1,6%	↓ 5,9%
<b>Grado de apertura</b>	27,6%	27,3%	28,9%	22,1%	28,2%	34,9%	38,7%

Fuente: elaboración propia con datos de los informes económicos de Andalucía (2006-2012)

Estos datos sobre la economía andaluza serían incompletos si no se considerara, en buena medida, la política de la Junta de Andalucía como marco político-institucional, económico y jurídico, que favorece el mayor o menor desarrollo de la sociedad andaluza.

Este mismo modelo de desarrollo, según los informes económicos de Andalucía, viene caracterizado por la concertación social, a través del diálogo, de una visión compartida y del compromiso social entre Gobierno, trabajadores y empresarios sobre problemas y oportunidades resueltos a través de la cooperación y la corresponsabilidad.

Andalucía goza de este capital sustentado con el compromiso financiero del VI Acuerdo de Concertación Social en el periodo 2005-2008, a través de una inversión pública de 10.220 millones y 20.000 millones de inversión privada.

<sup>70</sup> Datos de las memorias económicas de la comunidad andaluza en el periodo 2006-2012.

<sup>71</sup> Precios de bienes y servicios producidos en el territorio económico.

A modo de resumen se establece, en el ámbito público a través de 6 ejes, cada uno con un paquete financiero específico:

1. Sociedad de la información y crecimiento: 360 millones de euros
2. Productividad e inversión económica: 610 millones de euros
3. Calidad en el empleo: 4120 millones de euros
4. Capacidad emprendedora: 760 millones de euros
5. Sectores productivos: 2.900 millones de euros
6. Política de cohesión: 1470 millones de euros

A través del VI Acuerdo de Concertación Social, la Junta de Andalucía coloca el capital social como un elemento de cohesión de su política. Se da especial relevancia al mismo para este estudio, en cuanto la reunión de los actores andaluces alrededor de los principales ejes de este instrumento de política económica aporta un valor añadido de primer orden para conseguir resultados positivos en el ámbito de la nueva economía institucional. Según Caballero y Garza (2010), se establece el mismo capital social como confianza, felicidad para la cooperación y como conjunto de redes. Por otro lado, varios son los autores de la nueva economía institucional que consideran su validez dentro de su modelo de análisis económico, en cuanto, tal como lo establece Ostrom (1999), *«no se desgasta por el uso sino por el desuso, no es fácil de ver y de medir, es difícil de construir a través de intervenciones externas y las instituciones gubernamentales son las que afectan el nivel de capital social de los individuos para la consecución de sus objetivos a largo plazo»*.

A su vez, la Junta firma en el 2009 el VII Acuerdo de Concertación Social con 351 compromisos dirigidos al impulso de la economía y la renovación del sistema productivo. Desde el Informe sobre la Situación de la Economía Andaluza 2012, del Consejo Económico y Social de la Junta de Andalucía, este acuerdo moviliza cerca de 10.000 millones de euros distribuidos en 4.964 millones desde el sector público y 4.635 millones desde el sector privado. De hecho, hasta el 2011 este acuerdo cumple con 296 de los 351 compromisos firmados, asegurando el inicio de muchos proyectos para el desarrollo de la economía andaluza. A la vez, permite reducir la contracción de la economía, suaviza su impacto sobre los hogares, mejora los resultados del turismo y de la creación de empresas y fomenta el crecimiento de las exportaciones como principal soporte de la economía regional. No obstante, hay que subrayar que en el 2012, como resultado de la complicada situación de la economía regional y la divergencia en las prioridades, el consenso entre los agentes es más difícil.

Antes de hablar del Plan de Economía General y Estrategia para la Competitividad, hay que subrayar que el VII Acuerdo de Concertación Social con vigencia hasta 2013 viene fortalecido con el Acuerdo para el Progreso Económico y Social en Andalucía, que se enmarca en la nueva estrategia andaluza hacia el 2020, a través del diseño de una política económica y de una programación del modelo de crecimiento basado según el Consejo Económico y Social en:

- La competitividad económica
- La sostenibilidad medio ambiental y la cohesión
- La igualdad social
- La recuperación del empleo y la reactivación económica

Otro instrumento relevante de la política económica de la Junta de Andalucía es el Plan de Economía General y Estrategia para la Competitividad (2007-2013) con una dotación de 55.000 millones de euros y cuyos ejes estratégicos son los siguientes:

1. El desarrollo de la sociedad del conocimiento
2. El desarrollo de la innovación empresarial
3. El medio ambiente, el entorno natural, los recursos hídricos y la prevención de riesgos
4. La accesibilidad, el equilibrio territorial y la energía
5. El desarrollo sostenible local y urbano
6. La cohesión social
7. El aumento y la mejoría del capital humano
8. El complejo agroalimentario pesquero y el desarrollo rural

Es importante resaltar que sus objetivos generales toman en cuenta el mantenimiento del proceso de convergencia real con la UE, siendo su nivel en el 2007 el 76% y proyectándolo para el 2013 al 85%. Este marco estratégico trata también de asegurar la reducción del paro al nivel medio de la UE, siendo su situación actual el 12,7% y su objetivo en el 2013 al 8,7%. Cuenta, además, con unos objetivos intermedios en torno al capital tecnológico, al tejido empresarial, al empleo y la educación, el capital físico y la cohesión territorial y social.

Son varios los indicadores que permiten medir la evolución de la economía andaluza, cobrando especial relevancia los que refieren el proceso de convergencia con la UE y los que tienen que ver con la política económica, desde el ámbito nacional.

Los informes económicos de Andalucía, publicados por la Secretaría Económica General de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, para el periodo 2006-2007 aportan datos de interés en cuanto al proceso de convergencia. Los de estos dos años informan sobre la trayectoria ascendente de la economía de Andalucía, en términos de PIB per cápita, de empleo, de productividad y de inflación con niveles superiores a España y a la UE. A partir de 2008, con la entrada de las principales economías europeas en situación de crisis, ya no todos los indicadores son positivos. Si por un lado en este mismo año el PIB andaluz crece en un 1% –superior al crecimiento del PIB de la UE (0,5%) y la paridad del poder de compra se sitúa en 91,8%, siendo la misma superior a la de la UE (87,1%)–, por otro el PIB per cápita se reduce un 0,5% con respecto al 2007, siendo esta reducción mayor que la de España (-0,3%) y de la UE (-0,4%). En esta misma línea baja la cantidad de población ocupada y la tasa de empleo sube por encima de España y la UE.

La Secretaría General de Economía informa que, en el 2009, todas las variables no tienen el mismo comportamiento en relación con la evolución de la economía andaluza, con respecto tanto a la media nacional como con la UE-15 y la UE-27. De hecho, el PIB andaluz en términos reales baja un 3,5%, siendo esta cifra menor a la reducción del PIB nacional (-3,6%), de la UE-15 (-4,3%) y de la UE-27 (-4,2%). Por otro lado, la disminución de la población ocupada en Andalucía es de 7,2%, siendo la misma superior a la media nacional (-6,8%), de la UE-15 (-1,8%) y de la UE-27 (-1,7%). En este mismo periodo la tasa de desempleo andaluza está en un 35,7% y representa respectivamente el 81,7% y el 82,1% de la media de la UE-15 y de la UE-27.



Si bien es cierta la divergencia caracterizada por datos económicos negativos por cuarto año sucesivo, en cuanto a reducción del PIB, distancia en ingresos por habitantes y ocupación, con la media nacional y Europa<sup>72</sup>, un análisis sobre el largo plazo (1986-2012); es decir, desde la adhesión de España a la UE, informa que a pesar de estos datos y de la crisis económica, se puede apreciar como positivo el proceso de convergencia con la UE, según fuentes de la Secretaria General de Economía de la Junta de Andalucía. Su valoración se sustenta en el acercamiento del PIB per cápita en un modelo caracterizado por su traslación al empleo, cuando en periodos anteriores a la integración, el impacto del crecimiento no tenía este efecto. Contempla, de hecho, un crecimiento del empleo de 73% para la región entre 1986-2012, es decir, tres veces superior al crecimiento de la población (23,9%). Considera, además, la convergencia en precios como la que mide la competitividad y como representativa de este proceso, a través de la paridad del poder de compra en relación con la media europea. Si antes de la adhesión la distancia entre Andalucía y la UE se establecía en que esta representaba el 60% del nivel medio de la UE, en el 2012 viene a ser respectivamente del 86,1% y del 91,2% con respecto al de la UE-15 y la UE-27.

El interés de este estudio no consiste en establecer la evolución de los indicadores de convergencia, sino en contextualizar la situación de la región en el entorno, tanto nacional como de la UE, que son los de mayor influencia e interés en relación a su política económica y social. El mismo informe subraya otros indicadores representativos de este proceso de convergencia; establece, en este sentido, que la convergencia de Andalucía, a los niveles medios de riqueza de la UE-27, entre 1995-2010, ha sido superior a países como Finlandia, República Checa, Grecia y Portugal; y contrasta con el retroceso de Italia, Alemania, Bélgica, Francia, Austria, Reino Unido, Malta, Dinamarca y Suecia. Asegura que, de 223 regiones, Andalucía se coloca como 59ª región que experimenta mayor avance y convergencia entre 1995 y 2010. Si bien es cierto que, si no fuera por la crisis debido al aumento intensivo de población, superior a la caída del PIB y al acercamiento del nivel de precios al promedio de la UE-27, se puede valorar como positivo su PIB PPS\* per cápita promedio entre 2008-2010, siendo el mismo el 78% de la UE-27.

Por último, datos del 2012, procedentes del *Informe sobre la situación socioeconómica*, informan, en términos presupuestarios, de la orientación de la política de la Junta de Andalucía. Aseguran que viene afectada por las posibilidades de financiación de la AAPP española y andaluza, y por la consolidación fiscal para cumplir con los objetivos de déficit para este año. Para el cumplimiento de sus principios rectores que son la consolidación del proceso de recuperación, a través de la creación de empleo y el aumento de la actividad privada, la reorientación del modelo productivo que pasa por la sostenibilidad económica, social y medio ambiental y el mantenimiento del modelo social europeo a través de la política social y de igualdad de oportunidad, cuenta con 32.020 millones de euros superior en 1,1% al presupuesto del 2011, aunque viene luego reducido por modificaciones posteriores.<sup>73</sup>

Desde la perspectiva del gasto público, aumenta la dotación presupuestaria en cuanto aumentan las transferencias corrientes destinadas a agencias de régimen especial y agencias de servicios sociales y dependencia de Andalucía y fondos para corporaciones

---

<sup>72</sup> Véase *Informe del 2012 sobre la situación socioeconómica de Andalucía* del Consejo Económico y Social de la Junta de Andalucía.

<sup>73</sup> Modificación de 2.696,8 millones de euros lo lleva a 29.323,3 millones, según fuentes del *Informe 2012 de la situación socioeconómica de Andalucía* del Consejo Económico y Social de la Junta de Andalucía.

locales. El presupuesto consolidado se distribuye, a su vez, a través de gasto de personal (30,8%), del gasto en bienes y servicios (9,7%) y gasto financiero (2,5%) y transferencias corrientes (36,5%). Mientras tanto, la división del gasto orgánico establece que la Consejería de Salud representa el 31% del total, la de Educación el 20,8%, la de Igualdad y Bienestar Social el 6,3%; mientras que, en conjunto, las de Gobernación y Justicia, de Economía, Innovación y Ciencia y de Empleo y el resto de Consejerías representan el 58,1%.

Por el lado de los ingresos, suponen máxima relevancia las medidas fiscales en tributos cedidos por el Estado, que implican una previsión de aumento de ingresos tributarios en 57,4% y el retroceso de las transferencias como mecanismos de financiación. Los ingresos no financieros representan el 84,4% del total y son inferiores en un 3,2% a los del 2011. Eso sí las operaciones financieras aumentan en un 33% para compensar esta caída. Este año el nivel de endeudamiento es mayor como consecuencia de la necesidad de pagar las liquidaciones negativas de los años 2008 y 2009. De hecho, el ahorro bruto de la Junta de Andalucía es insuficiente para cubrir las necesidades de financiación de la Administración pública andaluza, de ahí que la necesidad de endeudamiento al cierre del ejercicio se eleva a 2%, siendo superior a la media de las comunidades autónomas que está en el 1,7%.

Por último, el contexto económico que caracteriza la sociedad andaluza, el impacto de este sobre la evolución de las políticas y de las poblaciones, no cobra su máxima relevancia si no se tienen en cuenta, la participación social, las leyes, acuerdos e informes que rigen las relaciones entre agentes y que en muchos campos preceden a la realidad económica de la sociedad andaluza.

### *Participación social, leyes, acuerdos e informes en Andalucía*

Se subrayó en el párrafo anterior la importancia del capital social dentro de la teoría y de la realidad socioeconómica y política que caracteriza la nueva economía institucional. Al constituir, en palabras de Caballero y Garza (2010), redes sociales y normas y vida asociativa, viene impulsado por normas de reciprocidad y ayuda mutua y favorece el compartir información, coordinación de actividades y adopción de elección colectivas (Serageldin y Grootaart, 2000).

Este mismo capital social viene influido en el ámbito de la comunidad autónoma andaluza por importantes acuerdos de participación social que cuentan con el consenso del conjunto de los agentes y fuerzas políticas, así como por un compendio de instrumentos jurídicos (leyes, reglamentos, normas de contenidos económicos, reales decreto, informes, etc.) que proceden de los ámbitos de la UE, nacionales y locales.

La política andaluza se define durante el periodo 2006-2012 a través de los VI y el VII Acuerdos de Concertación Social. El primero de estos acuerdos cuenta con 7 ejes de aplicación; tiene especial interés para nuestro análisis el séptimo eje, relativo al Diálogo Social Permanente. Su cometido es el de concretar y garantizar la eficacia de los compromisos alcanzados, la ejecución de las medidas consensuadas, su desarrollo y el seguimiento de las mismas a través de un proceso de diálogo social permanente. Este eje se establece alrededor de la puesta en marcha de la participación a través de mecanismos de seguimiento con la constitución de comisiones y grupos de trabajo de carácter institucional para el desarrollo de las medidas, así como la difusión de las medidas y actuaciones llevadas a cabo por la sociedad. Este mismo seguimiento se

establece con la Comisión General de Seguimiento, que se reunirá una vez al año a petición de cualquiera de sus partes, tomará las decisiones para modificar por unanimidad y difundirá un informe anual de ejecución con carácter público. Otra de las instancias de gran relevancia la constituye la Mesa de Seguimiento Permanente, que incluye representantes de la AAPP y los agentes económicos y sociales firmantes para la ejecución de medidas del acuerdo, seguimiento y desarrollo de las comisiones, mesas y grupos de trabajo, que serán 55 en su totalidad. Por último, merece especial relevancia el Observatorio de la Cohesión Territorial, que se reunirá una vez al año, con carácter general, para informar a los representantes designados por las organizaciones firmantes el grado de ejecución del acuerdo.

A su vez, los VII Acuerdos de Concertación Social, que se implementan a partir del 2009 y hasta el 2013, constituyen un instrumento fundamental para dar respuesta a la crisis desde lo social, laboral y económico, a través de 7 acuerdos tripartitos de concertación social firmados. Cuenta, tal como ya se mencionó, con 351 compromisos dirigidos al impulso de la economía y la renovación del sistema productivo. Vienen reforzados por el compromiso para el progreso económico y social en Andalucía y constituyen el núcleo económico fundamental del pacto por Andalucía fijando en este sentido metas comunes.

El marco jurídico constituye otro elemento de primer orden en la consolidación de reglas de juego que conforman los elementos principales de este proceso de contextualización de la sociedad andaluza. Implican, como ya se ha mencionado, instrumentos de la influencia del marco europeo y nacional sobre la evolución de la sociedad andaluza, a la vez que los instrumentos jurídicos de ámbito local constituyen normas de aplicación directas para alcanzar objetivos específicos en cada área. De hecho, son numerosas las leyes a través de real decretos, normativas y documentos adoptados en el periodo en cuestión, 2006-2012, en el conjunto de los sectores de la economía andaluza y, en particular, en el ámbito de las relaciones exteriores vía la cooperación internacional; las más indicadas en el marco de nuestro análisis son las que se establecen alrededor de la política de Ayuda Oficial para el Desarrollo de la Junta de Andalucía.

Antes de subrayar algunas de las más relevantes, interesa recordar la importancia de las mismas dentro del contexto de la nueva economía institucional como elemento vertebrador de la sociedad, de su evolución y explicativo del conjunto de medidas que se toman en el ámbito de la economía. En este sentido, se recuerda a North (1993) citado por Rivas Leone (2003) cuando afirma que las instituciones son la base del sistema político que afecta al desempeño de la economía, reduciendo la incertidumbre y siendo estructura para la vida diaria. Vienen también establecidas a través de las leyes y normas de la Junta de Andalucía, en este caso preciso y en cualquiera de sus ámbitos de aplicación. Las aportaciones normativas del Gobierno andaluz representan, en palabras de North (1990), los ladrillos básicos de la nueva economía institucional a través de los contratos específicos, las reglas de decisión política y los derechos de propiedad que defienden y regulan, ya que constituyen, según Leone, un conjunto de reglas obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción.

A continuación, algunas de las normativas de relevancia, en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, cuya procedencia es europea, nacional y local. Tienen un impacto en el contexto de la política de AOD de la Junta de Andalucía, entendiendo al igual que North (1990) que las intervenciones del Gobierno, el europeo, el español o el andaluz en este caso, permiten, visto a través del prisma de la nueva economía

institucional, asegurar los derechos de propiedad y costos de transacción, así como la integridad de las operaciones del sector.

**Tabla 5.1a:** Normativa europea, nacional y regional con influencia sobre la AOD andaluza (2006-2012)

<p><b>Normas de CID de la Unión Europea, con incidencia en la Comunidad Andaluza</b></p>	<p><b>Normas de contenido económico de la Administración General del Estado con incidencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía</b></p>	<p><b>Normas de mayor relevancia en el ámbito regional de la Junta de Andalucía</b></p>
<p>- El Reglamento (CE) n.º 1905/2006 del Parlamento Europeo y el Consejo de 18 de diciembre de 2006, establece un instrumento de financiación de cooperación al desarrollo DO L378 de 27 de diciembre de 2006. Su objetivo principal es la erradicación de la pobreza en los países y regiones socias mediante la prosecución de los ODM, la promoción de la democracia, el buen gobierno, el respeto de los DDHH y del estado de derecho.</p> <p>- En el ámbito regional, está la publicación del dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el impacto y los efectos de las políticas estructurales en la cohesión de la UE, a través del informe especial n.º1/2007</p> <p>- Reglamento n.º 960/2009 de la Comisión de 14 de octubre de 2009, por el que se modifica el reglamento n.º 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo.</p> <p>- Informe del 2009, de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre las políticas de la CE en materia de desarrollo y ayuda exterior y su aplicación en el 2008.</p> <p>- Se puede considerar como de carácter indirecto, la comunicación de la Comisión sobre estimación de compromisos, desembolsos y contribución que los estados miembros deberán ingresar para los ejercicios 2009 a 2013.</p>	<p>- Se considera con especial influencia, en el ámbito de la Economía General la Ley Orgánica 3/2006, que comprende:  <ul style="list-style-type: none"> <li>o Leyes de estabilidad a la autonomía financiera de las comunidades autónomas, mecanismos de interacción entre las mismas y el Ministerio de Economía y Hacienda y la negociación bilateral.</li> <li>o El suministrar información en torno al principio de transparencia.</li> <li>o El equilibrio de las cuentas públicas en la evolución cíclica de la economía y el superávit para compensar las épocas de déficit.</li> <li>o El programa de inversión financiado con financiación menor a 30% por la Administración local y solo en parte con endeudamiento. Este tratamiento se da al 0,5% del PIB en cada ejercicio.</li> <li>o Las entidades locales deben aplicar el principio de estabilidad presupuestaria.</li> </ul> </p> <p>- La Ley 42/2006 de Presupuestos Generales del Estado para el 2007, a través de la cual se crea el fondo para el asesoramiento colectivo de los cooperantes para promover, contratar, gestionar y administrar las pólizas de seguro colectivas adecuadas para la cobertura del personal cooperante.</p> <p>- La Ley 40/2006 de 14 de diciembre relativa al estatuto de la ciudadanía española en el exterior.</p> <p>- En el ámbito de las relaciones internacionales la Ley 38/2006 sobre gestión de la deuda externa que España ostenta como acreedores. Está conforme al Plan director de cooperación española y comprende los créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) y la deuda soberana. Se establece alrededor de principios rectores que implican:  <ul style="list-style-type: none"> <li>o Coordinación multilateral con las instituciones internacionales.</li> <li>o Condicionalidad: actuación de deuda exterior acompañadas por políticas del país deudor dirigidas a solucionar desequilibrios que le llevaron a esta situación.</li> <li>o Coordinación interna consistente con la política presupuestaria española y vinculada a la política española de cooperación al desarrollo con coordinación entre Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y otros.</li> </ul> </p> <p>Se establece también que las actuaciones de deudas externas dirigidas a los países de flujos migratorios que recibe España deben incluir fórmulas de participación de los propios migrantes, de forma que contribuyan al desarrollo de sus países.</p> <p>- De carácter indirecto puede ser la publicación de 3 normas de carácter legal que vienen a regular el nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas:  <ul style="list-style-type: none"> <li>o Ley Orgánica 3/2009 de 18 de diciembre de modificación de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre de financiación de la CCAA, en cuanto incorpora el acuerdo 6/2009 de 15 de julio del Consejo de política fiscal y financiera de las comunidades autónomas, cuyos ejes básicos son:                      El refuerzo de prestación del estado de bienestar, el aumento de la equidad, la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas, el aumento de la autonomía y corresponsabilidad y mejor estabilidad y dinámica del sistema y su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos</li> </ul> </p> <p>- Con el mismo carácter indirecto, se publica la Ley 23/2009 de 18 de diciembre de modificación de la Ley 22/2001 de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, debido al acuerdo 6/2008 de reforma del sistema de financiación autonómico y de las ciudades con estatuto de autonomía.</p>	<p>- La creación la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) a través de la Ley 2/2006 de 16 de mayo.</p> <p>- La Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo de reforma del estatuto de autonomía para Andalucía con disposiciones sectoriales, en la cual intervienen consideraciones y compromiso sobre la política de cooperación internacional para el desarrollo que se realiza desde Andalucía, más precisamente en su artículo 10.3.23 en relación con la contribución al desarrollo solidario de los pueblos.</p> <p>- Aprobación del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, PACODE (2008-2011) a través del decreto 283/2007.</p> <p>- Aprobación a través del decreto 1/2008 de los estatutos de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo.</p> <p>- Decreto 276/2009 de 16 de junio que completa el PACODE (2008-2011) con el PACA 2009.</p> <p>- Decreto 391/2009 de 22 de diciembre sobre programas operativos de países prioritarios (República Dominicana, Cuba, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Bolivia, Paraguay, Mozambique y Territorios Palestinos (2009-2011).</p> <p>- Orden de 20 de febrero de 2012, por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo que realicen intervenciones de cooperación internacional para el desarrollo por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo y órdenes anteriores en el periodo estudiado (2006-2012).</p> <p>- Decreto del presidente 3/2012 de 5 de mayo, de la vicepresidencia y sobre la reestructuración de consejerías, que establece en su artículo 2 la denominación; y en su artículo 4 las competencias de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales a la cual está nuevamente adscrita la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo.</p>



### *La AOD de la Junta de Andalucía en el análisis de contexto:*

Una vez establecido el contexto económico social y jurídico de la sociedad andaluza del periodo analizado, son varias las justificaciones que introducen el buen fundamento de una política de cooperación internacional para el desarrollo dentro de la estrategia política de la Junta de Andalucía.

Si bien se menciona con anterioridad, en este mismo estudio, que esta estrategia viene establecida por oportunidades anteriores al periodo mencionado.<sup>74</sup> Posteriormente, estos mismos Gobiernos regionales han ido, en su gran mayoría, concretando su aceptación y su perfil mediante leyes propias que justificaron plenamente la voluntad de las autoridades políticas locales, los agentes y las poblaciones de proseguir, en este camino o de sistematizar todas las actuaciones que se pudieran dar.<sup>75</sup>

Son, pues, varias las normas, leyes y planes que, a lo largo del tiempo, han intentado forjar una política de ayuda oficial para el desarrollo más comprometida, más responsable y, sobre todo, con un mayor valor añadido fruto de la experiencia y de la introducción de nuevas herramientas de trabajo: creación de una agencia específica para este propósito, PACODE 2008-2011, planes operativos por países, prioridades horizontales, interlocución con agentes locales a través de instituciones formales e informales e introducción de herramientas informáticas y telemáticas para la gestión de los proyectos y programas de la CID de la Junta de Andalucía.

Independientemente de todo ello, es imprescindible poder apreciar el proceso de emancipación de la cooperación andaluza a través de otras consideraciones contextuales, tales como la realidad económica de la comunidad y el proceso de participación social por el cual ha apostado en el periodo analizado. Son elementos, en todo caso, sin los cuales, con total seguridad, no se hubiesen podido dar los elementos suficientes y necesarios para el desarrollo de la misma. Se hace referencia aquí a la reducción de ingresos presupuestarios públicos a partir de 2009, cuando su impacto negativo sobre la política andaluza de cooperación para el desarrollo se hace notar, a partir del año 2010 y hasta el final del periodo estudiado. Se subraya, de hecho, que la capacidad de crecimiento económico de la comunidad andaluza ha sido y sigue siendo un elemento de primer orden para valorar, no ya la existencia de esta política, sino el valor que se le atribuye. Alonso y Garcí (2011) recuerdan la capacidad de las instituciones para generar marcos normativos que sean asumidos y que condicionan, efectivamente, la conducta de los agentes. Aunque es verdad que los datos de la economía andaluza desde el 2009 hasta el 2012 retratan la dificultad por la que está pasando el pueblo andaluz –el crecimiento negativo del conjunto de sus sectores, el desempleo y el incremento de la pobreza de los hogares andaluces–, como resultado de la contracción del gasto de la Administración pública y del aumento de la presión fiscal sobre el conjunto de la población andaluza, que tiene como consecuencia su empobrecimiento.

---

<sup>74</sup> Véase la Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en su capítulo 3, sección 2.ª, artículo 20, ya se ofrece la posibilidad a las comunidades autónomas de introducir como elemento relevante de su política exterior la política de cooperación internacional para el desarrollo, pero no solo como expresión de su solidaridad, sino también en base a los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su formulación y ejecución.

<sup>75</sup> Véase, a tal efecto, la Ley 14/2003 de 22 de diciembre de Cooperación Internacional para el Desarrollo como expresión de la solidaridad de la comunidad autónoma andaluza y como respuesta también de la voluntad de la sociedad civil, de la experiencia y de la convicción política.

Si bien son varios los desafíos a los cuales se enfrenta Andalucía, el análisis de contexto aporta información suficiente sobre el modelo de desarrollo elegido por la comunidad autónoma, que pasa por la concertación social –como elemento principal de la voluntad del conjunto de las fuerzas políticas y de los agentes de la sociedad civil– para tener una sociedad plural donde se refleje la voluntad de los distintos sectores. La respuesta aportada hasta ahora ha sido la adaptación presupuestaria de las actuaciones de cooperación internacional para el desarrollo, apostando por una cooperación más indirecta y la búsqueda de un mayor consenso con las organizaciones de la sociedad civil, tal como se ha visto en el capítulo anterior. De hecho, en este periodo, se firma el segundo Pacto Andaluz contra la Pobreza. Es imprescindible entender que este proceso, si bien es reflejo de la voluntad de las partes, también se enmarca en los compromisos adquiridos en el marco de una sociedad de derecho. Así, en 2013, un centenar de ONGD, universidades andaluzas, sindicatos y la Junta de Andalucía firman el segundo Pacto por la Solidaridad y la Cooperación, con el compromiso del Gobierno andaluz de alcanzar el 0,7 de sus presupuestos.

Este primer análisis introductorio sobre contextualización de la economía andaluza aporta varios elementos de análisis sobre la voluntad y la capacidad de la sociedad andaluza para seguir progresando en su política de cooperación internacional para el desarrollo. Se han, de hecho, establecido elementos que justifican la misma, no solo dentro del marco de la economía, sino también desde un enfoque institucional que viene en principio avalado por sus leyes, así como el proceso de concertación social como principal eje de transparencia, diálogo y reflejo de los acuerdos y documentos firmados.

En definitiva, esta primera parte del análisis de contexto no ha hecho más que demostrar la importancia del contexto económico, de la gobernanza y del entorno institucional en el proceso de evolución de la AOD andaluza, durante el periodo 2006-2012, asumiendo en este caso la importancia de consideraciones propias a la nueva economía institucional y considerando la vigencia del modelo de análisis desde un enfoque social, donde cobra importancia este mismo capital como motor de cohesión y progreso. Se parte, igualmente, de las tesis de Williamson (2000) cuando se establece la relevancia para el desarrollo de un entorno institucional y de una estructura de gobernanza adecuados.

El análisis de segundo nivel establece una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos; y valoraciones que no hacen más que ahondar en este proceso y aportan más elementos para entender y valorar las opciones de la política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Andalucía desde un enfoque económico y presupuestario.



## VI.1.2. AUTONOMÍA GENERAL DESDE EL ÁMBITO ECONÓMICO (ANÁLISIS DE 2.º NIVEL)

### *Nivel de riqueza medio*

Se valora con este indicador el nivel de riqueza de la región como la relación entre el PIB o el PIB per cápita del territorio estudiado en relación con la media de los PIB de las regiones del territorio dominante. Siempre que el resultado sea superior o igual a 1, el nivel de riqueza medio de la región o población estudiada es positivo y, por consiguiente, suficientemente adecuado para mantener una adecuada política oficial de ayuda para el desarrollo.

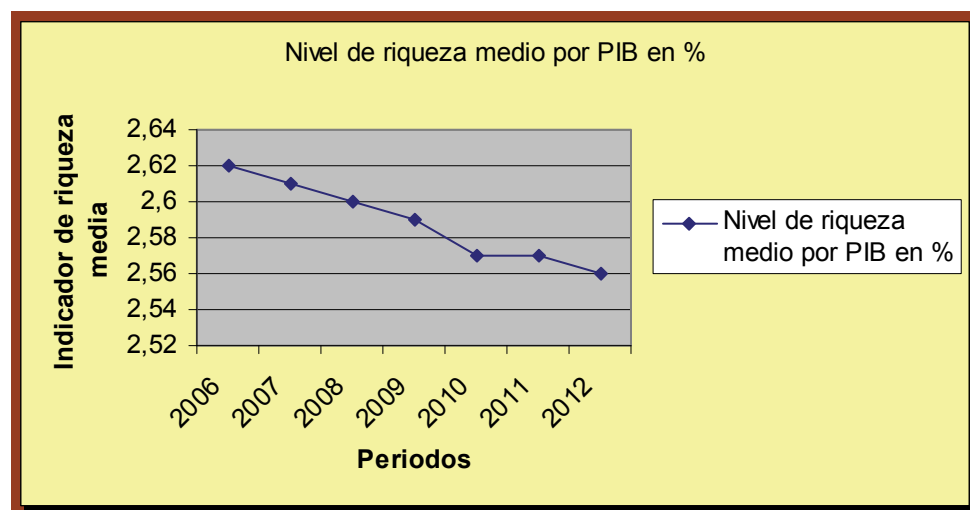
Sobre la base del PIB de la comunidad autónoma andaluza

**Tabla 5.2:** Datos del índice de riqueza media sobre el PIB andaluz (2006-2012):

Periodo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nivel de riqueza medio por PIB	2,62	2,61	2,6	2,59	2,57	2,57	2,56

Fuente: elaboración propia con datos de informes económicos de Andalucía de los años 2006 a 2012

**Gráfico 5.1:** Evolución de la riqueza media en relación con el PIB (2006-2012)



Fuente: elaboración propia

Se pueden apreciar unos niveles de *riqueza media* elevados a lo largo del periodo 2006-2012. Su media, constante durante todo el periodo, supera ampliamente el 1 para alcanzar el 2,62 en el 2006 y terminar con un 2,56 en el 2012.

Si bien Andalucía no se considera como una región rica por sus datos económicos, su amplitud y volumen determinan que su nivel de producción es elevado en comparación con la media territorial. Su tamaño, su población y su nivel de consumo y demanda son los que propician estos buenos datos, como resultado de su importancia cuantitativa con

respeto a otras regiones de España. Todo ello la coloca en las primeras líneas de las comunidades autónomas y de ahí procede su principal ventaja comparativa.

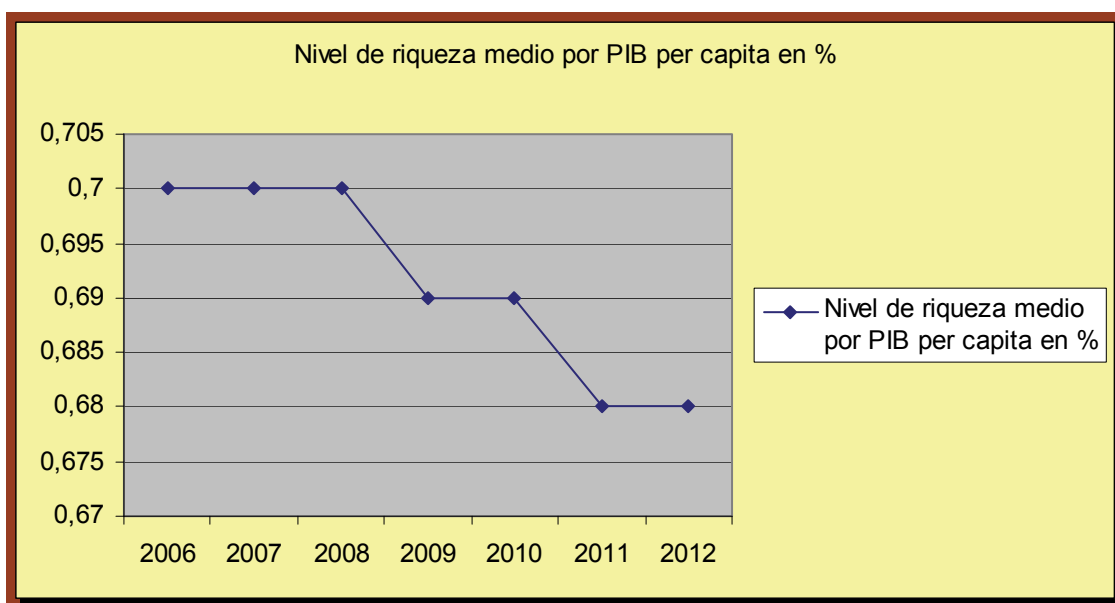
### Sobre la base del PIB per cápita en la comunidad autónoma andaluza

**Tabla 5.3:** Datos de la riqueza media sobre el PIB per cápita andaluz (2006-2012)

Periodos	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nivel de riqueza medio por PIB per cápita	0,7	0,7	0,7	0,69	0,69	0,68	0,68

Fuente: elaboración propia con datos de informes económicos de Andalucía de los años 2006 a 2012

**Gráfico 5.3:** Evolución de la riqueza media en relación con el PIB per cápita andaluz (2006-2012)



Fuente: elaboración propia

Mientras tanto, su renta per cápita se ubica entre el 0,7 a principios del periodo para caer en un 0,68 a finales del mismo. Por lo tanto, es imprescindible que la ventaja que Andalucía tiene por su volumen sea compensada por una mejora en los niveles de vida de sus habitantes. Es necesario que se cree suficiente riqueza para su población a través del empleo, principalmente. Al ser inferior a 1, su nivel de riqueza medio por habitantes es insuficiente; en este caso, su tamaño ni asegura mejores resultados ni mejor calidad en su proceso de desarrollo económico, de tal forma, que sean suficientes para satisfacer las expectativas de sus habitantes. Se pone, pues, en duda la supervivencia de su política de desarrollo, en cuanto la misma puede tener que enfrentarse a la pobreza local.

## Grado de autonomía presupuestaria

**Tabla 5.4:** Datos presupuestarios de la AOD de la Junta de Andalucía y las transferencias del Estado a la Junta de Andalucía, en el periodo 2006-2012 (en miles de euros)

Datos para la  
recta regresión

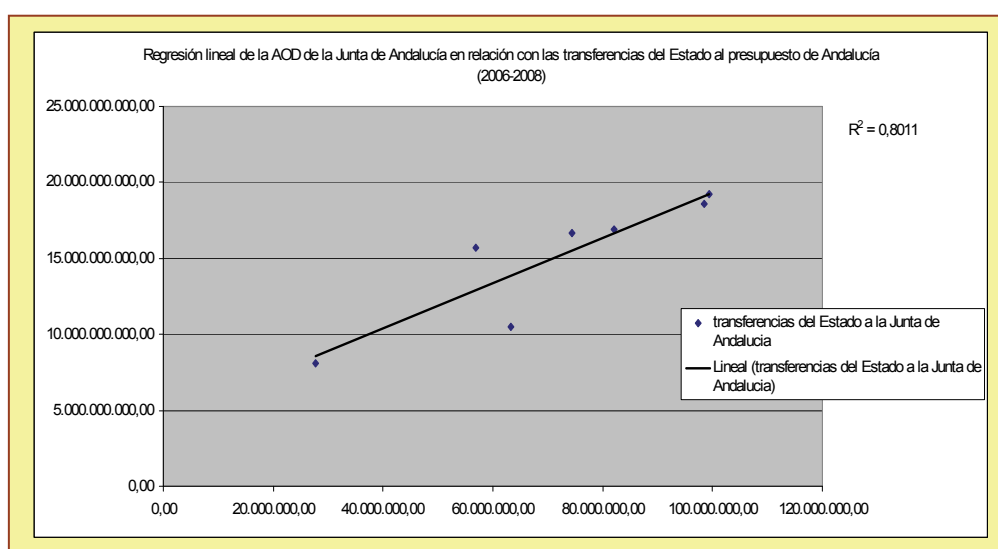
Periodo	Presupuestos AOD Junta	Transferencias del Estado a la Junta de Andalucía
2006	56.880.040,77	15.665.800.405,09
2007	74.351.007,97	16.674.904.867,21
2008	98.472.608,38	18.589.427.048,11
2009	99.479.004,23	19.242.696.898,03
2010	82.119.714,59	16.906.081.365,13
2011	63.232.290,24	10.459.904.572,25
2012	27.784.984,94	8.123.085.932,79

Fuente: elaboración propia con datos de memorias de la Junta de Andalucía, Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía, estados presupuestarios y memoria de presupuestos para los años de 2006 a 2012.

El grado de autonomía presupuestaria permite realizar una comparación entre la evolución de las transferencias del Estado (en este caso ámbito dominante) hacia el territorio valorado (en este caso la comunidad autónoma Andalucía) con la evolución del gasto de la misma en su política de desarrollo.

Para calcular el conjunto de transferencias anuales del Estado a Andalucía, sumamos los capítulos IV, VI y VII de los estados presupuestarios anuales de la Junta de Andalucía.

**Gráfico 5.3:** Recta de regresión sobre la relación de la AOD de la Junta de Andalucía con las transferencias del Estado en el periodo 2006-2012



Fuente: elaboración propia con datos memorias AACID y de los estados presupuestarios anuales de la intervención general de la Junta de Andalucía de los años 2006 a 2012.

La regresión lineal permite apreciar la correlación entre el presupuesto de la AOD de la Junta de Andalucía y las transferencias realizada por parte del Estado a la misma, intentando así valorar el grado de autonomía presupuestaria de la Junta en su política de AOD.

El coeficiente de regresión de 0,8011 informa que el 80% de los resultados pueden ser explicados por el hecho de que hay una correlación entre las dos variables.

De forma más específica, tanto los valores de 2006 y 2011 están fuera de la lógica de la regresión, lo que viene a subrayar una mayor influencia de otros factores en la definición del presupuesto de AOD para estos años. En 2006 la Junta recibe más transferencias del Estado y presupuesta menos cantidades de AOD; mientras que en 2011 recibe menos y da más de lo que debería aportar, en función de una verdadera correlación.

### VI.1.3 EL GRADO DE COMPROMISO DE DESARROLLO (ANÁLISIS DE 3.º NIVEL)

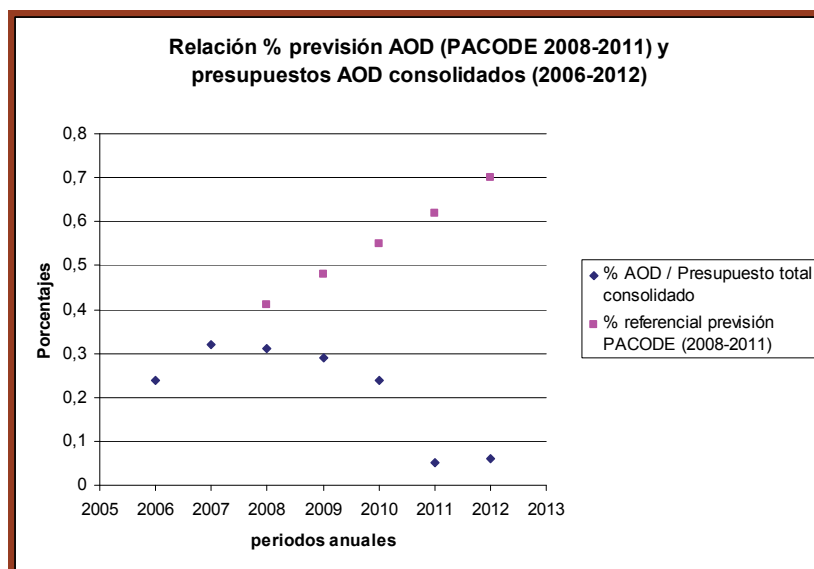
Este grado hace referencia no solo a los compromisos internacionales, sino también en las resoluciones internas y propias que toma la Administración pública andaluza en relación con estos mismos acuerdos, si bien los trasladan en el escenario local y a través de los agentes de la sociedad civil y el resto de las fuerzas políticas. El PACODE (2008-2012) recoge el compromiso de la Junta de Andalucía de alcanzar el objetivo del 0,7% de los presupuestos locales en gestión de ayuda oficial para el desarrollo, estableciendo su progresión interanual en la siguiente tabla:

**Tabla 5.5:** Datos de la previsión AOD PACODE (2008-2011) y de la ayuda consolidada en relación con el compromiso del 0,7

AOD JUNTA DE ANDALUCIA/ AÑO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
% AOD / presupuesto total consolidado	0,24	0,32	0,31	0,29	0,24	0,05	0,06*
% referencial previsión PACODE (2008-2011)			0,41	0,48	0,55	0,62	0,7

Fuente: elaboración propia

**Gráfico 5.4:** Dispersión entre las previsiones de fondos de AOD en el PACODE (2008-2011) y los fondos de ayuda consolidada sobre el periodo 2006-2012



Fuente: datos informe AOD de la CAONGD y cuentas general de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012.

El grado de compromiso no alcanza el grado adecuado, que sería 0,7% a finales del periodo. Sus cifras han ido de 0,29% en 2006, para alcanzar 0,35% en el 2009 y luego recaen hasta 0,06 en el 2012. La pérdida de compromiso se va acentuando desde el 2008, cuando el conjunto de las economías de la eurozona entran en crisis. Los indicadores que reflejan la realidad desmontan la senda trazada por las previsiones; es, pues, imprescindible que la política andaluza reanude su crecimiento hacia el 0,7%, cumpliendo de esta manera ante la sociedad civil andaluza.

#### VI.1.4. AUTONOMÍA ESPECÍFICA BASADA EN SU ENFOQUE DE DESARROLLO (ANÁLISIS DE 4.º NIVEL)

##### *Nivel de compromiso internacional*

El nivel de compromiso internacional de Andalucía, en el ámbito de la lucha contra la pobreza se refleja, a través de los acuerdos y convenios internacionales a los que se ha adscrito y que vienen, a lo largo del periodo estudiado (2006-2012), definiendo su política de desarrollo. El Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (PACODE 2008-2011) define los principales acuerdos internacionales y conferencias suscritos por Andalucía, en esta materia y da muestra no solo de la evolución de la política andaluza de desarrollo, sino también de su nivel de compromiso internacional. De hecho, para poder valorar su nivel de compromiso es imprescindible poder entender cómo la AACID incorpora estas distintas iniciativas en el PACODE y las hace efectiva a través de la planificación en colaboración con los actores del tercer sector. El repaso de las distintas decisiones que se toman en el ámbito internacional, y que sirven de marco de referencia para la definición de su modelo de AOD, se establece en el marco de la Agenda Internacional para el Desarrollo, que incluye como referentes principales la

Declaración del Milenio, la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, y conferencias anteriores sobre la armonización de la AOD (Roma 2003) y sobre la gestión destinada a resultados (Marrakech 2005). Tal es la relación que existe entre la Declaración de París y el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2008-2011), ya que los cinco compromisos que establece el primero a través de la apropiación, la alineación, la armonización, la gestión orientada a resultados y la mutua responsabilidad, se establecen como principios operativos de referencia del segundo, para asegurar la mejora de la eficacia de la ayuda de la cooperación andaluza, según el PACODE (2008-2011).

Otro de los acuerdos pertinentes, expresión del compromiso internacional y de su influencia en el ámbito de la cooperación andaluza, viene marcado por el vínculo de su plan director con el Consenso Europeo, declaración conjunta del Consejo<sup>76</sup> y de los Gobiernos de los Estados miembros de la UE en el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión. Considera en el punto 2 de los retos del desarrollo, que la cooperación internacional para el desarrollo es una competencia compartida entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, siendo la política comunitaria en esta materia complementaria de la política de los Estados miembros. En el punto 3 establece que la Comunidad y los Estados miembros están igualmente comprometidos con los valores fundamentales y objetivos de desarrollo acordados en el plano multilateral. No hace falta, en este caso, destacar que existe una relación directa entre la política de cooperación andaluza y la cooperación española a través de las instancias establecidas para asegurar su coordinación y complementariedad, como se verá a continuación.

Por otro lado, la primera parte de la Declaración del Consenso Europeo sobre la visión de la UE del Desarrollo, hace referencia en sus objetivos comunes en los puntos cinco y seis a los objetivos del Milenio, destacando su empeño en cumplirlos, así como los distintos objetivos que se han establecidos en las varias conferencias internacionales. Los ODM se vuelven a encontrar en varios puntos de la declaración.<sup>77</sup>

Es imprescindible resaltar que la Declaración establece el compromiso de los Estados miembros y por deducción se establece el reconocimiento de tal compromiso por parte de las comunidades autónomas, en este caso la andaluza, tal como lo subraya el PACODE en sus constantes referencias a la Agenda Internacional de Desarrollo o directamente al Consenso Europeo como marco de referencia de la política de cooperación internacional para el desarrollo de la UE. El mismo documento andaluz establece directamente que la cooperación andaluza se hace partícipe del consenso internacional sobre erradicación de la pobreza a través de la Declaración del Milenio. Se hace partícipe también de otras conferencias internacionales entre 1992 y 2002 relativas a distintas temáticas: Medio Ambiente (Río), Derechos Humanos (Viena), Población y Desarrollo (Cairo), Desarrollo Social (Copenhague), Mujer y Desarrollo (Beijing), Alimentación (Roma), Hábitat (Estambul) y Financiación (Monterrey).

---

<sup>76</sup> La Declaración del Consejo se establece mediante la Comunicación 2006/C46/01.

<sup>77</sup> Véase el punto 12, relativo al apartado 2 sobre los aspectos multidimensionales de la erradicación de la pobreza; el punto 15 del apartado 4, sobre principios comunes relativos a la responsabilidad y obligación de rendir cuenta de sus esfuerzos centrados en los ODM; el apartado 4.4 relativo a la igualdad de género y derechos de la mujer en los ODM; el punto 24 del apartado 5 relativo a brindar una ayuda de mejor calidad con vista al conjunto de los ODM; el punto 35 del apartado 6, sobre la coherencia de las políticas a favor del desarrollo, que especifica que las políticas distintas de las de desarrollo contribuyan a los esfuerzos de los países para lograr los ODM; el punto 37 del apartado 6, sobre la inseguridad y los conflictos armados con obstáculos para alcanzar los ODM; y el punto 40 del apartado 7, relativo a la contribución del desarrollo para hacer frente a los desafíos globales en relación con el cumplimiento de los ODM.

Se aprecia de forma concreta la aplicación de los distintos compromisos internacionales, en el ámbito de la cooperación andaluza, tal como viene establecido en el PACODE (2008-2011), a través de sus objetivos específicos, sus líneas sectoriales y sus prioridades horizontales.

Los objetivos específicos 1, 2 y 3 de cooperación andaluza –generar procesos de desarrollo en las principales áreas geográficas prioritarias, consolidar la acción humanitaria y fortalecer la educación al desarrollo de la población andaluza– se establecen en base a la Agenda Internacional, así como la experiencia y capacidad del sistema de ayuda andaluza.

Según el Plan Director de la Cooperación Andaluza, la contextualización de las líneas sectoriales está basada en los principales acuerdos internacionales sobre cada sector, y constituye una guía para la acción que orienta a los agentes andaluces.

Las prioridades horizontales se establecen en torno al enfoque de género, al enfoque medio ambiental, la diversidad cultural y el fortalecimiento institucional; han de estar presentes en el conjunto de proyectos, programas y convenios promovidos por parte de la AACID, y aseguran la pertinencia de las actuaciones cofinanciadas durante el periodo.

Algunos de los documentos internacionales de referencia para el PACODE (2008-2011):

- ✚ Relativos a la igualdad de género y los derechos de la mujer, son la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 16 de diciembre de 1996, en el cual los Estados que pactan se comprometen a asegurar que hombres y mujeres gocen de todos los derechos económicos, sociales y culturales; así como, una vez más, los documentos de referencia que contempla la Declaración sobre el Consenso Europeo para el Desarrollo.
- ✚ En el ámbito del Medio Ambiente el PACODE participa de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio humano de 1972, la creación de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente de Naciones Unidas en 1983, la Cumbre de la Tierra de Río de 1992 que se propone conseguir un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras a través de 3 grandes acuerdos ( Programa 21, Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo, Declaración de Principios Relativos a los Bosques) y de 2 indicadores con fuerza jurídica obligatoria (Convención marco sobre el cambio climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica) y la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en 2002.
- ✚ En relación con la integración de la diversidad cultural, son también varios los documentos y conferencias de carácter internacional que sirven como fundamento en el ámbito de la política andaluza de cooperación para el desarrollo. La Conferencia de Méjico (1982) sobre políticas culturales –en cuanto a la importancia de la dimensión del desarrollo mediante las aspiraciones espirituales y culturales de las personas–; la Conferencia intergubernamental de Estocolmo sobre política culturales –destaca los

rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y afectivos de un sociedad o grupo–; la Conferencia general de la UNESCO de 1991, que crea la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo con el objetivo de hacer un informe mundial sobre esta materia para promover el desarrollo mediante el crecimiento cultural; el *Informe sobre Desarrollo de 2004*, que destaca el valor de la diversidad cultural por su conexión positiva con la libertad cultural y la importancia de los pueblos indígenas y los grupos étnicos; y la Declaración de la ONU sobre derechos de pueblos indígenas (2007), como una reivindicación de más de 370 millones de personas.

- ✚ En el fortalecimiento institucional, su influencia viene introducida por la Declaración de París a través de la cual la Junta de Andalucía reconoce la necesidad de reforzar las estrategias de los Gobiernos de los países socios en su camino hacia el desarrollo. De hecho, se entiende que el refuerzo de sus marcos operativos pasa por el apoyo a las administraciones locales, la consolidación de sus políticas públicas, el desarrollo social, político y económico de la ciudadanía, todo ello asegurando un nivel de interlocución eficaz de las organizaciones con credibilidad ente la Administración pública. Cobran importancia en este ámbito, la implementación de políticas, la capacitación y formación de recursos humanos, el fortalecimiento de instituciones de las universidades, de las organizaciones sindicales y empresariales, así como las ONGD.

Todas estas prioridades no solo constan en el PACODE como acuerdos influyentes, sino que se plasman en el conjunto de las actuaciones planificadas por el conjunto de los agentes de la cooperación andaluza y cofinanciadas por la AACID (Orden de convocatoria del 20 de febrero de 2012). De hecho, el mismo plan establece para garantizar la aplicación de estas prioridades horizontales, la consideración de diferentes documentos de planificación, programas operativos y planes anuales, el seguimiento y evaluación en distintas fases del ciclo de la cooperación y la valoración de la pertinencia de los programas y proyectos de cooperación en convocatoria y convenios, la formación y sensibilización de cooperantes, la creación y fortalecimiento de departamentos específicos para cada prioridad en la AACID y la formación de técnicos de la Administración.

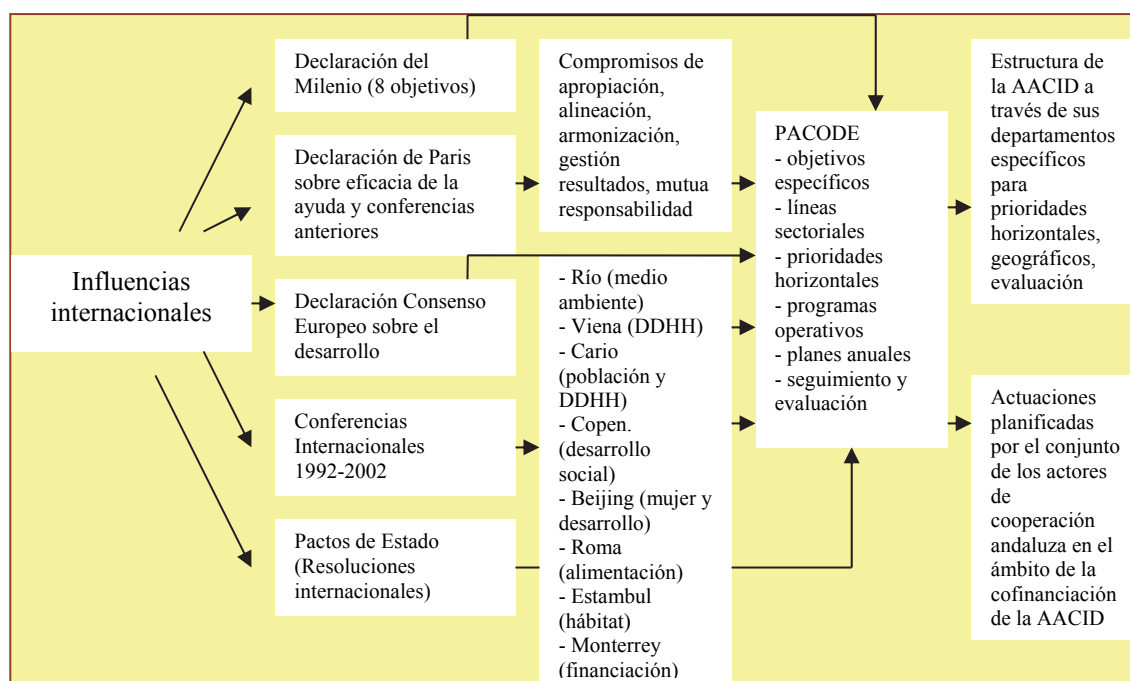
En conclusión, a raíz de lo enunciado y teniendo en cuenta las características de la cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía en su ámbito de planificación y en los distintos niveles de organización de la AACID,<sup>78</sup> no cabe ninguna duda sobre su nivel de compromiso internacional. Las declaraciones, acuerdos, informes y conferencias a la que se adscribe, vienen reflejados, en gran medida, en sus principios operativos, objetivos específicos, líneas prioritarias y prioridades horizontales, y se plasma en todo su ciclo de desarrollo. Su grado de valoración se establece entonces como positivo, en cuanto hay acogida específica de los mismos.

---

<sup>78</sup> Principal organismo de la Junta de Andalucía, responsable de la política de cooperación internacional para el desarrollo.



**Figura 5.1: Grado de compromiso internacional del modelo de CID de la Junta de Andalucía**



Fuente: elaboración propia

### *Nivel de compromiso nacional*

El nivel de compromiso nacional de la cooperación andaluza se puede establecer desde tres ámbitos: el jurídico, que viene principalmente cubierto a través del ámbito normativo estatal con la Ley Española de Cooperación Internacional al Desarrollo en cuanto habilita las comunidades autónomas para desarrollar competencias en esta materia; el ámbito de la planificación, en este caso retratado a través de los planes director de Cooperación Española 2005-2008 y 2009-2012, ya que cubren el periodo de la tesis presente (2006-2012) y establecen principios y líneas directrices de encuentro entre la cooperación española y la cooperación andaluza; y, por último, a través de los organismos de control, coordinación y trabajo, que fusionan estos dos ámbitos de cooperación con el objetivo último de asegurar complementariedad, calidad y eficacia de la ayuda oficial para el desarrollo española.

### El ámbito jurídico estatal

Este ámbito viene principalmente reflejado a través de la Ley 23/1998 del 7 de julio según la cual, las comunidades autónomas pueden llevar actividades de cooperación internacional para el desarrollo, siempre que salvaguarden el principio de unidad de la acción exterior y que se inspiren de los principios y objetivos y prioridades sectoriales y geográficas marcados por la Administración General del Estado.

Se abre así la posibilidad a las comunidades autónomas de desarrollar su propia política oficial de AOD, entendiendo que la misma viene a ser parte de la política exterior española y, de esta manera, se establece en un marco más amplio que el de la comunidad autónoma, siempre que respete las reglas establecidas por la Administración

General del Estado. Los planes directores de cooperación española ofrecen, en este sentido, más precisiones sobre los aspectos comunes de estas políticas y la importancia de las comunidades autónomas para hacer de ella una política de Estado.

#### Planes directores de Cooperación Española para el Desarrollo

##### ***Plan Director de Cooperación Española 2005-2008***

Se establece este plan director como un elemento básico de planificación que determina, sobre cuatro años, las líneas generales y directrices básicas señalando objetivos y prioridades y anticipando los recursos presupuestarios indicativos para este periodo. Hay que entenderlo como un marco de contextualización de la cooperación andaluza, ya que se plantea a través de los objetivos del Milenio, que vienen a completarse con otros principios que consideran la problemática de los países de renta intermedia a los que se dirige en gran mayoría la cooperación española. Subraya así el protagonismo de España, la toma en consideración de los principios del CAD, la pertenencia a la UE y las deliberaciones de las cumbres iberoamericanas como elementos imprescindibles y a tener en cuenta para la planificación de la política de cooperación internacional desde el ámbito español y, por supuesto, el de las comunidades autónomas. Se trabaja desde el PD<sup>79</sup> con un concepto de actores de la cooperación española que solo se puede entender desde su pluralidad, conformando así la peculiaridad del sistema español de cooperación internacional. La coordinación se debe hacer entre los agentes de la cooperación incluyendo a la Administración General del Estado y a las CCAA mediante los principios de participación plural, que son la colaboración, la complementariedad y la calidad.

- La colaboración establece que todos los actores en su independencia y especificidad son corresponsales de las actuaciones dentro de un proceso multisectorial con calidad e impacto.
- La complementariedad se define a través de la sinergia entre estrategia común y actuaciones específicas, a través del diálogo sobre objetivos, su consecución y la responsabilidad, además de la consideración de la UE y los organismos multilaterales con la misma planificación por objetivos.
- La calidad, por su parte, considera la planificación, la mejora de la coordinación, la idoneidad de los instrumentos y la evaluación, todos conectados con el sistema de financiación y siendo orientadores de proceso completo.

En otras palabras, estos tres principios son los elementos que articulan las actuaciones que han de realizarse dentro del ámbito de la cooperación española, en su conjunto, subrayando la importancia del marco sectorial ya establecido por la cooperación internacional, los países de la UE y el CAD, así como reconoce la identidad de las políticas de cooperación realizadas desde los ámbitos autonómicos y locales. Estas se tienen que dirigir hacia unos objetivos comunes, con el uso de instrumentos concertados y consensuados por los diferentes protagonistas. No deja lugar a dudas sobre la importancia de establecer unos procesos de evaluación de la cooperación española, así como reconoce la singularidad y existencia de sistemas de financiación propios.

---

<sup>79</sup> Plan director.

De hecho, en todo el plan director se establece el principio de colaboración y coordinación con la cooperación autonómica y municipal. Se reconoce así el importante proceso financiador de la cooperación en relación a proyectos y programas. Andalucía lleva, a tales efectos, varios años siendo la comunidad autónoma que más financiación aporta en términos absolutos en concepto de AOD. A continuación se reconoce el papel de los agentes directos de cooperación internacional en diversos países y sectores y con la experiencia propia de las CCAA, sabiendo que pueden ser una referencia para países, regiones o municipios en proceso de mejora y consolidación de su propia capacidad institucional y social. Por último, subraya la constancia de estas políticas en los estatutos de autonomía de las propias comunidades.

### ***Plan Director de Cooperación Española 2009-2012***

El segundo plan director de interés conserva el marco integrador del anterior (2005-2008). Eso sí, es más amplio y se articula en torno a principios comunes orientados hacia la justicia social, y tienen en cuenta la pluralidad de la sociedad española y la contribución activa al desarrollo del conjunto de los agentes de la cooperación española. En este marco tienen cabida el espacio institucional y los mecanismos de cooperación en el terreno, que incluyen los sistemas de gestión de la cooperación española, la realidad de una cooperación oficial descentralizada, la elección de prioridades geográficas –basada en la política de asociación en el ámbito de la cooperación española para el desarrollo–, y unos mecanismos de coordinación y complementariedad cuya efectividad solo se puede dar a través de instancias que fusionan la Administración General del Estado y de otros ámbitos territoriales (CCAA y EELL).

#### **▪ Los principios comunes**

Los principios comunes de la cooperación española según el Plan Director (2009-2012) son valores que han de ser compartidos por la Administración General del Estado, las CCAA, las entidades locales, los agentes de la sociedad civil y las empresas privadas, etc. Se establecen en función de la política de cooperación internacional para el desarrollo en sí y según las consideraciones propias a su planificación y ejecución por los agentes españoles, y a principios en base a las condiciones y objetivos de esta misma política de cara a las poblaciones que se benefician de ella. Si bien hay que entender que algunos de estos principios pueden tener validez en ambas situaciones.

##### *• Principios relevantes para los actores de la cooperación española*

Se establecen en la libertad a través de la participación y el derecho a la toma de decisiones comunes, la responsabilidad –que no solo introduce la idea de corresponsabilidad de los agentes por las acciones emprendidas, sino de la libertad y autonomía a través de la rendición de cuenta–, el máximo desarrollo de capacidades propias y la *solidaridad*, en cuanto los actores apuestan por los que están en situación de debilidad, injusticia y desigualdad, y de la misma forma comparten esfuerzos para un mismo fin. Consideran también el *diálogo* como herramienta para resolver diferencias y conflictos; la *coherencia* en su firmeza en principios para asegurar la toma de decisión; la *honestidad* y *responsabilidad*, entendida desde su dimensión personal, local y global; y la *transparencia* de los mismos actores de la cooperación española a través de la cual se considera el fácil acceso a la

información, la rendición de cuenta de la Administración pública y la justificación de la acción pública ante la población de los países donantes.

*Principios de cara a los objetivos y a las poblaciones beneficiarias de la política española de cooperación para el desarrollo*

En este marco se establecen: la *igualdad* a favor de los que sufren discriminación, a través de la búsqueda del desarrollo humano integral y del bienestar material; la *justicia*, que reconoce la dignidad, la igualdad de oportunidades y la satisfacción de necesidades básicas; la *no-discriminación*, mediante la eliminación de todas las barreras que implican un trato diferencial basado en sexo, raza, religión, discapacidad, edad, clase, orientación sexual, etc.; y el *respeto activo*, definido por un interés positivo en las diferentes formas de pensar, vivir y convivir, así como el autorrespeto. Son todas, de hecho, variables institucionales que, más allá de consideraciones éticas han de favorecer el crecimiento. El trabajo de Aixalá y Fabro (2010) ahonda en esta tesis cuando establece la relación entre crecimiento y desarrollo institucional, en cuanto son varias las variables institucionales relevantes. Las instituciones políticas y las sociales, las primeras favoreciendo las libertades políticas y las segundas en torno al capital social, a través de relaciones y normas, conforman, según ellos, la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad como indicador de confianza generalizada y normas cívicas (Putnam, 1993<sup>a</sup>). Es más precisa la perspectiva de comparabilidad de Wittman (1985) que, según ellos, considera que en los sistemas democráticos son adecuados para armonizar la distribución y el desarrollo económico con una mayor eficiencia de las instituciones para controlar el Gobierno, favorecer un crecimiento sostenible y equitativo a largo plazo. En estas instituciones democráticas prima la independencia del poder judicial y el respeto a mayores derechos de propiedad que las convierten en un elemento clave para promover el ahorro y la inversión.

▪ **Contribución activa de los agentes**

La contribución activa de los agentes se establece en el plan director como resultado de la misión de todos los actores de la cooperación española encaminado hacia la reducción de la pobreza y sustituyendo la idea tradicional de ayuda por el concepto de la asociación entre iguales. Esta nueva idea se entiende en la ejecución de políticas públicas en un marco de consenso sostenido, con capacidad de investigación para asegurar el desarrollo a nivel internacional. Se trata, en definitiva, de luchar contra la pobreza, conseguir su erradicación desde la implicación del conjunto de la sociedad española a través de una gobernanza global e inclusiva. Se hace referencia aquí a la calidad institucional a través de instituciones democráticas con un adecuado nivel de productividad en la gestión de los asuntos públicos, y al aprovechamiento del capital social para fomentar una visión consensuada y complementaria de los procesos de desarrollo humano. Se acopla perfectamente esta idea a las aportaciones de Alonso y Garcé (2011) en relación al impacto de la ayuda internacional, según las cuales, ante la insuficiencia de explicaciones en torno al crecimiento para explicar los niveles de desarrollo, hay que buscar en el marco institucional moldeador de la acción colectiva una

explicación del comportamiento de las economías a largo plazo. Afirmación que, a su vez, se hace extensiva a los procesos políticos y de gestión en torno a objetivos políticos en países avanzados, en cuanto intervienen, tanto en su planificación como ejecución, entidades de la sociedad civil en coordinación con los gobiernos nacionales, regionales, provinciales y locales. Las aportaciones del documento de la AECID *Estrategia de gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional de la cooperación española para el desarrollo* establecen, en relación a los conceptos de gobernabilidad, gobernanza y buen gobierno, en la cooperación española, nuevas normas prácticas de acción colectiva y nuevas formas de acción pública, basadas en la negociación, asociación, principios éticos y morales enfocando las relaciones entre derechos humanos, democracia y reducción de la pobreza, coincidiendo entonces con las ideas del mismo trabajo que definen la democracia como un sistema político que se sustenta en ciudadanía titular de derecho y obligaciones sociales, civiles y políticas, donde la ausencia de desigualdad es una condición para la legitimidad del Estado.

#### ▪ **Mecanismos de cooperación en el terreno**

Otro aspecto importante de la influencia de la cooperación estatal sobre la cooperación andaluz se establece a través del trabajo sobre el terreno. En este capítulo, las oficinas técnicas de cooperación cobran un papel importante en el ámbito de la representación, de la metodología en cuanto a estrategia y participación. Hay que subrayar que el objetivo de las mismas está en la puesta en marcha de un trabajo operativo con los principales actores de la cooperación española.

- *La representación*: se considera en torno a los actores que no tienen representación en el país y que optan por un protagonismo de sus contrapartes. A la vez asegura la presencia de las comunidades autónomas y su participación en las distintas mesas de trabajo existentes.
- *La metodología en cuanto a estrategia y participación*: la OTC asegura, en este caso, la coordinación en el terreno de la asociación efectiva de todos los actores de la cooperación española a través del grupo estable de coordinación y las mesas de complementariedad. El grupo estable asegura en este caso el seguimiento de la asociación con el país y la adaptación permanente a través de la mutua rendición de cuenta con el país como evaluación de la cooperación española y del resto de los actores de la cooperación. Las mesas de complementariedad tienen un carácter más flexible; en ellas participan los diferentes actores de la cooperación española integrando Gobiernos y sociedad civil de los países socios en la medida de su interés y su nivel de cooperación.

#### ▪ **La relación con la cooperación descentralizada**

El plan director (2009-2012) introduce un enfoque de cooperación descentralizada más, inclusive, que el anterior, al establecer la implicación de todos los actores hacia la consolidación de una política pública para el desarrollo, coherente, de diálogo y participación hacia los principios de eficacia de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales. En este sentido, integra la política andaluz de la Junta de Andalucía como elemento

relevante en un marco más amplio. Considera los principios de armonización y coherencia interna entre los actores como fundamentales en su andadura hacia el principio de alineamiento bajo la mutua responsabilidad. En otros términos, establece un marco estratégico válido para el conjunto de actores de la cooperación española donde la complementariedad se realiza en los niveles del ciclo de las políticas, así como en torno a las actuaciones de los actores. Se coordina la planificación, con el fin de sincronizarla, y la evaluación de las distintas administraciones públicas del país, asegurando la participación de estas mismas en el marco del plan y de las estrategias de asociación con los países socios de la cooperación española. Existe, entonces, la puesta en marcha de mecanismos de representación de las distintas CCAA en las delegaciones españolas, en las distintas cumbres y foros internacionales. La coordinación y complementariedad de la cooperación española con la cooperación autonómica se realiza en torno a la armonización de instrumentos (bases y normativas); registros de ONGD y base de datos de intervenciones sobre el terreno; concentración geográfica y previsibilidad de la AOD; especialización sectorial, mediante un sistema de división del trabajo de los actores de la cooperación española y fomento de programas coordinados entre ellos; iniciativas de cooperación delegada entre CCAA, con la idea de reducción de los costes de transacción y gestión; fortalecimiento de mecanismos para una cooperación autonómica más eficiente a través de asociación, observatorios regionales y nacionales y redes temáticas y regionales; especialización en los distintos niveles institucionales; y especialización sectorial de la cooperación descentralizada. De la misma forma, en las fases de seguimiento y evaluación se establecen evaluaciones en conjunto entre los distintos agentes, refuerzo del sistema de cooperación oficial hacia la transparencia y accesibilidad y puesta en marcha de un sistema de información de soporte para la gestión de resultados.

#### ▪ **Elección de prioridades geográficas**

La elección de las prioridades geográficas no está en ningún momento desprovista de interés y controversia, en cuanto uno se pregunta por qué no se invierte sencillamente en los países donde más necesidades existen. No obstante, está claro que las prioridades horizontales, al igual que otros aspectos de la cooperación autonómica, se enmarcan dentro de una estrategia más amplia que tiene primero que ver con la política española de cooperación, que se deriva a su vez de las recomendaciones del CAD. En este sentido, el PD establece que todos los actores de desarrollo españoles deben contribuir a mejorar la concentración de la ayuda española. De hecho, antes de llegar a la noción de países prioritarios, el plan director (2005-2008) establecía antecedentes al considerar que el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio debía completarse con otros principios que permitiesen considerar la problemática de los países de renta intermedia a los que se dirigía mayoritariamente la cooperación española.

A continuación, el nuevo plan considera una asignación mínima por países, a la vez que establece diferentes mecanismos de asociación para definir la distribución geográfica de la cooperación española. Existen tres niveles de asociación que se realizan de forma amplia, focalizada y por consolidación de objetivos de desarrollo. Si bien el Plan Director de la Cooperación Andaluza (2008-2012) no viene a definir

estos niveles, los países prioritarios del mismo se pueden enmarcar de la manera siguiente:

**Asociación amplia:** se da con países menos avanzados, países de ingresos bajos o países de renta media baja; sirve para canalizar un número elevado de AOD. Asegura un uso amplio de instrumentos gracias al potencial del país socio, la presencia de la estructura de la cooperación española en el país y la estructura de la comunidad de donantes en el mismo. Se considera este país de categoría A y concentra los dos tercios del total de la AOD, a la vez que un máximo de tres sectores, además de la posibilidad de emplear todos los instrumentos de la cooperación española.

De hecho, en el caso de los países menos avanzados (PMA), la cooperación española está comprometida a nivel internacional (ver Pacto de Estado contra la Pobreza), según el PD, en aportar el 15% de su RNB a los PMA y el 25% de la AOD a PMA antes del 2015. Para los países de ingresos bajos (PBI) y los países con renta media baja (PRMB) los criterios son iguales que para los PMA.

En este nivel los países receptores, según el Plan Director de la Ayuda Española (2008-2012), son: Honduras, Nicaragua, Salvador, Guatemala, Haití, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador y República Dominicana; Marruecos, Mauritania, Argelia, territorios palestinos y población saharauí; Etiopía, Mali, Mozambique, Senegal, Cabo Verde y Níger; Filipinas y Vietnam.

**Asociación focalizada:** se incluyen en este grupo también los PMA, PBI y PRMB con oportunidad de asociación eficaz a largo plazo. El volumen de la AOD y los instrumentos dependen del potencial del país socio y de la estructura de la cooperación española que en este momento no permite una asociación de tipo A. Estos países concentran un quinto de la ayuda y la presencia española es de liderazgo o de silencio. Existe vulnerabilidad del país socio a desastres naturales, conflictos o fragilidad.

Los países receptores son en Latinoamérica (Colombia), en Oriente Medio (Irak y Líbano), en África Subsahariana (Guinea ecuatorial, Sudan, Guinea Bissau, Gambia, Angola, República Democrática del Congo y Guinea Conakry), en Asia y Pacífico (Timor Oriental, Afganistán, Camboya y Bangladesh).

**Asociación por consolidación de logros de desarrollo:** esta asociación se establece con países de renta media (PRM) con mayor grado de desarrollo y potencial. Concentran el 15% de la AOD con un número reducido de instrumentos. Se trata, en definitiva, de países más avanzados que los más pobres y que van consolidando ciertos logros. Se centra la atención en fortalecimiento de política inclusiva, la promoción de la cooperación Sur-Sur, la estimulación de sus capacidades técnicas e institucionales y la promoción de su desarrollo regional.

Los países receptores son en Latinoamérica (Costa Rica, Brasil, México, Venezuela, Panamá, Argentina, Uruguay y Cuba, en el Magreb y Oriente Medio y Próximo (Siria, Túnez, Egipto y Jordania) y en África Subsahariana (Namibia).

Es importante, para conocer la influencia de la política geográfica española sobre la cooperación andaluza, saber cuáles son los referentes de la definición de esta última. El PACODE (2008-2011) es, de hecho, el único instrumento que sistematiza esa distribución en el caso andaluz ya en periodos anteriores, es decir, del 2006-2008 esta se iba distribuyendo en base a lo establecido en las órdenes de subvención publicadas en su momento, y no gozaba de un marco amplio y

consensuado, como puede ser el Plan Andaluz. En todo caso, el Plan Andaluz establece que la distribución geográfica se realiza en base a lo establecido en la Ley Andaluza de Cooperación Internacional, y se concentra en tres áreas geográficas: Iberoamérica, Norte de África y Oriente Medio y África Subsahariana. Los países elegidos se definen en base a IDH, el nivel de población en situación de pobreza, la presencia tradicional de la cooperación andaluza y la complementariedad de acciones con la cooperación española. Se establece en torno a países prioritarios, enfoque regional, enfoque continental y cooperación Sur-Sur.

Los países receptores son: en Iberoamérica (Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Paraguay), en Norte de África y Oriente Medio (Marruecos, Mauritania, población saharauí y territorios palestinos) y en África Subsahariana (Malí, Senegal, Guinea Bissau, Burkina Faso, Togo, República Democrática del Congo y Mozambique).

En conclusión, si bien los criterios de distribución geográfica de la cooperación y la cooperación española y andaluza no son los mismos, se puede apreciar varias similitudes que no dejan lugar a duda sobre la influencia del modelo estatal sobre el autonómico. Por un lado, el Plan Director (2009-2012) de la Cooperación Española trabajaba desde un concepto amplio que abarcaba la cooperación autonómica y la acción del conjunto de los actores de la cooperación; mientras tanto, el modelo andaluz consideraba, en todo momento, su planificación desde la complementariedad de su acción con la cooperación estatal. De esta manera, 16 de los 24 países prioritarios de la cooperación andaluz pertenece al grupo A de asociación amplia de la cooperación española y 2 de ellos entran en el grupo B correspondiente a la asociación focalizada. Es imprescindible recordar que, según este plan, estos dos grupos concentran el 85 del conjunto de la AOD española. 3 países se enmarcan en el grupo C de la asociación por consolidación de logros de desarrollo, dejando nada más que tres países fuera de la planificación del plan director de la cooperación española.

#### Coordinación, control y trabajo (mecanismos de coordinación y complementariedad)

Se da una especial relevancia a la coordinación y complementariedad de la cooperación española, en cuanto se considera tanto desde un enfoque institucional en torno a las reglas de juego en el ámbito del diseño de mecanismos de funcionamiento de la ayuda oficial al desarrollo, como desde un enfoque estratégico que, a través del diálogo, la toma de decisión y la rendición de cuenta entre los agentes, introduce la influencia de la política de cooperación española sobre las políticas autonómicas.

Se definen, entonces, entre estos dos marcos, la relevancia de unos espacios de control y decisión, así como de comunicación y trabajo, en beneficio de una cooperación internacional de calidad en relación a una política de Estado.

La relevancia institucional se enmarca alrededor de unos principios, compromisos y mecanismos de seguimiento, basados en la participación social en el diseño y la ejecución de políticas públicas, cuyo objetivo es en última instancia el consenso y la coordinación de los actores. Se entiende que, en el despliegue de las políticas y alrededor de las tomas de decisiones, el impacto de los cambios que tienen efecto sobre el desarrollo y la reducción de la pobreza de forma directa o indirecta, establecen las condiciones necesarias y suficientes para disponer de una política íntegra. Los



elementos motores de la misma son, en este sentido, una planificación y una gestión específica, una responsabilidad identificable y la rendición de cuentas sobre los contenidos de las políticas ejecutadas, los cambios organizacionales, institucionales y legales para su adecuada configuración. Es, en definitiva, la puesta en marcha de mecanismos alrededor de normas formales que aseguran la existencia de un espacio adecuado para el desarrollo y ejecución de iniciativas que implican la participación del conjunto de los agentes de la cooperación española. Aquí tienen una especial relevancia las comunidades autónomas a través de su participación en las instancias correspondientes.

De hecho, las principales instancias de control y coordinación a nivel estatal en las que participan son las siguientes:

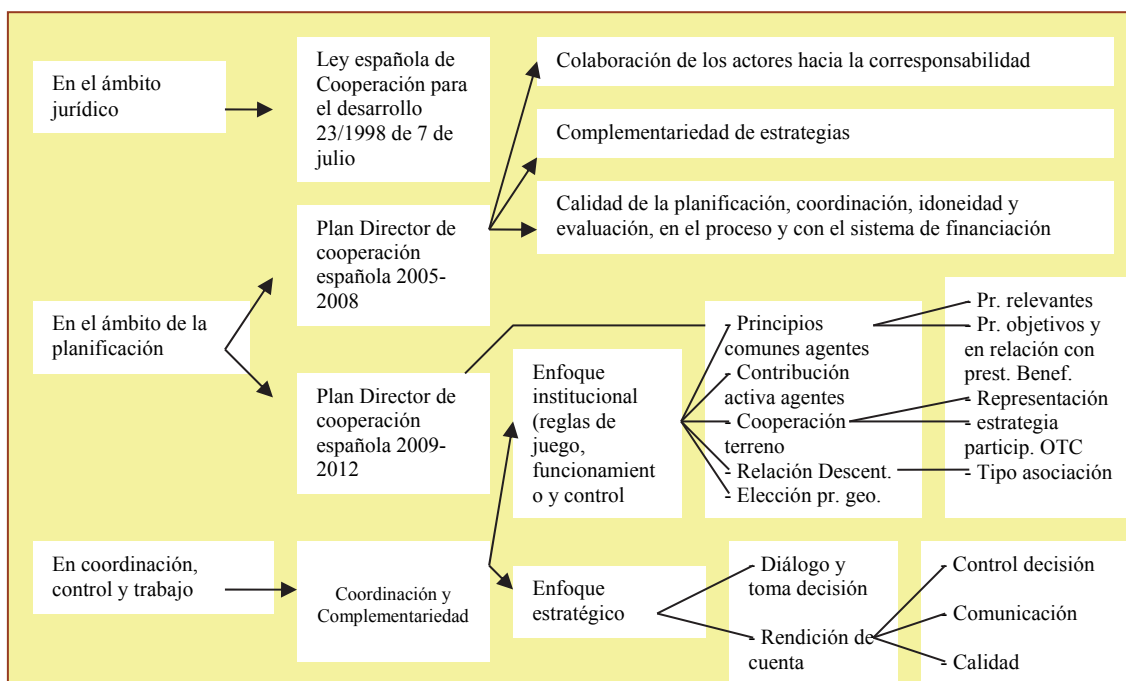
- La conferencia sectorial con la Administración General del Estado (AGE), las CCAA y los gobiernos locales para la coordinación de las principales líneas de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo en coherencia con la política de cooperación internacional para el desarrollo de las distintas administraciones públicas.
- Las comisiones interterritorial de cooperación para el desarrollo (CICD) como órgano de coordinación en cuanto a la calidad de la ayuda. Establece una comisión permanente que trata las especificidades de las CCAA y EELL bajo los enfoques de complementariedad, armonización de procedimientos para la eficacia de la AOD.
- Los espacios y foros de debate para mejorar los canales de comunicación y crear hábitos de trabajo conjunto de las administraciones públicas.
- Los grupos de trabajo propios con independencia de su procedencia, de órganos consultivos y de coordinación de la cooperación española con participación de las administraciones públicas descentralizadas.
- Las cortes generales que actúan a través de la comisión de cooperación internacional para el desarrollo del Congreso y el Senado (especial relevancia de la CCAA, en cuanto es una cámara territorial), ambas de carácter legislativo.

A raíz de lo contemplado, los elementos de análisis utilizados para valorar el nivel de compromisos nacionales dependían del ámbito jurídico estatal, con las opciones y competencias que ofrece la Ley de Cooperación Española a las comunidades autónomas y las pautas marcadas por los planes directores (2005-2008) y (2009-2012), a través de los cuales se baraja un concepto amplio de actores de cooperación española que viene a ser inclusivo, y toma en cuenta las CCAA en el primer plan director (2005-2008), a través de la colaboración, la complementariedad y calidad como columna vertebral. A su vez, el plan 2009-2012 conserva este marco, además de ampliarlo, todavía más, ya que establece principios comunes para el conjunto de los actores, una contribución activa de todos los agentes a través del concepto de asociación entre iguales, unos mecanismos de trabajo sobre el terreno –que aseguran la representación de los agentes–, una metodología de participación y un concepto inclusivo de cooperación descentralizada, como la originada por actores regionales y locales mediante la sincronización de sus iniciativas con la cooperación estatal, con la especialización sectorial y la coordinación de programas, así como de los procesos de seguimiento y evaluación.

A continuación, en el marco de los planes directores, se da especial relevancia a la elección de prioridades geográficas que, si bien no utiliza la misma metodología que la

distribución geográfica de la cooperación al desarrollo andaluza, deja entrever la influencia del modelo estatal sobre el andaluz, ya que la gran mayoría de los países socios de la cooperación andaluza son países socios desde el organismo estatal. De forma más específica, 21 de los 24 países están recogidos en el PACODE (2008-2011). Para terminar, la importancia de los mecanismos de coordinación y complementariedad, viene, a su vez, a demostrar la compatibilidad de la cooperación regional con la estatal, así como su necesidad en beneficio de la calidad de la cooperación española en su conjunto, reafirmando la funcionalidad de las instancias de control y coordinación establecidas en los distintos ámbitos.

**Figura 5.2:** Grado de compromiso nacional de modelo de CID de la Junta de Andalucía (influencias políticas nacionales sobre la autonómica andaluza)



Fuente: elaboración propia.

En conclusión, sin lugar a dudas se puede hablar de una marcada influencia de la planificación estatal en el modelo de cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía, no solo a nivel de diseño, sino, de forma concreta, en relación a la acción, el diálogo y el control, si bien sigue siendo recomendable ahondar en esta misma complementariedad en beneficio de una cooperación internacional para el desarrollo español de calidad. Se asume, entonces, desde este análisis como positivo el grado de compromiso nacional de la cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía.

### *Nivel de autonomía política*

El nivel de autonomía política se establece según el grado de participación de los agentes sociales en la toma de decisiones a través de reglas formales e informales y estructuras de diálogo efectivas, que aseguran la concertación entre ellos y el resto de la sociedad civil. Para el caso andaluz se han elegido cuatro elementos que reflejan estos

procedimientos y que pueden dar una imagen fiel de la autonomía política en el marco de la política de CID de la Junta de Andalucía. Independientemente de ello, hay que considerar como procesos y estructuras válidas los acuerdos y compromisos establecidos, en el marco de la cooperación estatal, que reflejan el grado de apertura de la política andaluza de cooperación, ya que parte de las directrices establecidas a nivel nacional vienen derivadas de los consensos internacionales (en el marco del CAD y de la UE y de las Naciones Unidas).

Los cuatro elementos de referencia elegidos para nuestro análisis, en el periodo (2006-2012), son: los dos Acuerdos de Concertación Social (2005-2008 y 2009-2013), los dos Pactos Andaluces por la Solidaridad (2004 y 2013), el Consejo de Cooperación y el Comité de Enlace, que se establecen respectivamente como estructuras de diálogo formal e informal entre la CAONGD y la AACID y otros actores andaluces de cooperación internacional para el desarrollo.

Ya se ha visto con antelación que los VI y VII Acuerdos de Concertación Social constituyen el eje vertebrador de la política de la Junta de Andalucía, en cuanto establecen el diálogo y el compromiso social con el conjunto de los agentes como reglas formales e informales para la edificación de una política de conjunto. Fomentan de esta manera, la colaboración y participación en las tomas de decisiones, así como la creación de varias instancias dirigidas a mediar asuntos en los diferentes ámbitos de la política de la Junta andaluza, como puede ser la política exterior de la cual uno de los elementos principales viene definido a través de la política andaluza de cooperación internacional para el desarrollo. En un ámbito más específico de concertación y compromiso se cuenta también con dos Pactos Andaluces (1998 y 2014) por la Solidaridad, el último firmado en el 2014 por un centenar de agentes, y un Compromiso por la Solidaridad desde el arco parlamentario andaluz en 2004. Todos estos instrumentos han ayudado a edificar lo que es la política andaluza de cooperación para el desarrollo a través del consenso y del diálogo, tanto de las fuerzas políticas como de la Administración pública con el conjunto de los agentes sociales. Si bien ninguno de estos instrumentos se establece en el periodo de estudio de esta tesis, sí pertenecen al periodo (2006-2012) su recorrido, así como los compromisos, reglas formales e informales que se derivan de ellos (ley andaluza de cooperación, creación de la AACID, planificación de la política andaluza y otros) en el ámbito de la política de desarrollo andaluza. Cabe destacar en el pacto de 2014, la participación de agentes de todos los ámbitos de la sociedad andaluza, es decir, la Administración pública, las universidades, la economía social, los sindicatos, las Naciones Unidas (Art- PNUD, ONU Mujer, UNRWA, ONU Habita y UNICEF) y las ONGD, asumiendo como principios de inspiración la justicia, la igualdad y la solidaridad internacional, su complementariedad con la solidaridad en Andalucía y, como ejes de actuación, la educación para el desarrollo, la participación política, el consenso político alrededor del desarrollo y la apuesta por el compromiso del 0,7%.

El Consejo Andaluz de Cooperación se plantea como una de las estructuras principales de diálogo y concertación en el ámbito de la política andaluza de desarrollo promovido por la junta de Andalucía. Sus funciones están definidas a través del Decreto 172/2005 del 19 de julio y establecidas alrededor del asesoramiento a la Administración de la Junta en materia de solidaridad y cooperación, de información y propuestas, de seguimiento y evaluación en torno a la planificación de la política, de realización de informes y memorias y de aprobación de reglamentos internos. Está compuesto por cargos de la Administración, representantes de ONGD, de organizaciones empresariales, de sindicatos, de entidades locales, de universidades, de partidos

políticos y de expertos, con la obligación de reunirse ordinariamente dos veces al año y de forma extraordinaria en caso de solicitud del presidente o de dos tercios de sus miembros. No obstante, su funcionamiento es ineficaz y escaso en cuanto existe una cuota baja de ONGD que representan el sector; y nada más que se reunió dos veces entre 2009 y 2011. En relación con los grupos de trabajo creados en su marco, con el grupo de ED hubo una reunión en 2010 y otra en 2011 para trabajar sobre el Plan Operativo de Educación para el Desarrollo, pero sus aportaciones no fueron incluidas en la aprobación del mismo y solo hubo cuatro reuniones del grupo de evaluación y seguimiento desde su creación, con la presencia de todos los agentes andaluces.

En última instancia, y siempre en el marco de la participación, como estructura informal se establece el Comité de Enlace entre la Coordinadora Andaluza de ONGD y la AACID para tratar distintos temas en relación con la planificación de la política de cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía (atrasos en pagos, colaboración en relación con planes operativos, bases de convocatorias y demás). Su funcionamiento ha sido constante en el año 2012 a través de nueve reuniones<sup>80</sup> y también en años posteriores, aunque, si bien ha permitido el tratamiento y acuerdos en el ámbito informal agilizando la comunicación, no siempre asegura la oficialidad de los compromisos.

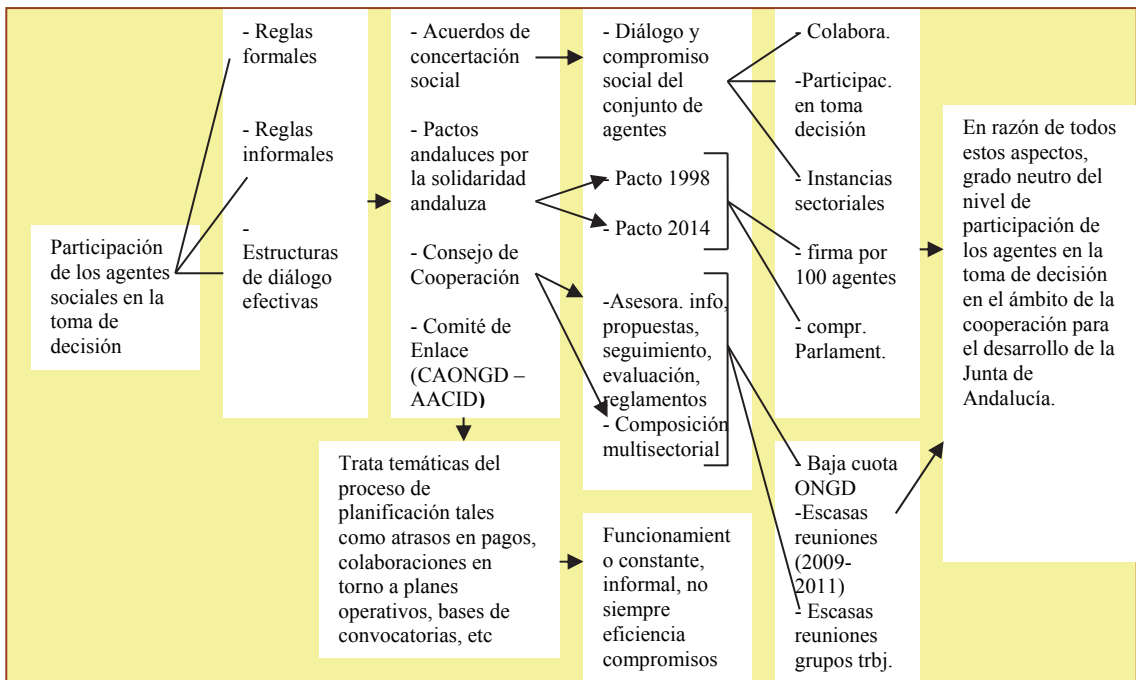
En conclusión, existen estructuras de participación y diálogo en la política de cooperación andaluza para el desarrollo que no siempre son efectivas, a pesar de establecer una serie de condicionantes para un modelo de política con el capital social como elemento de primer orden.

Por un lado, los acuerdos de concertación social ofrecen un marco demasiado amplio para valorar la participación en la política de cooperación para el desarrollo; por otro, el Comité de Enlace es efectivo, en términos de comunicación, pero sigue siendo una instancia informal cuyos acuerdos no son de obligado cumplimiento. A su vez, los pactos andaluces por la solidaridad son encuentros distanciados en el tiempo pero vigentes, y son un compendio de buenas intenciones firmadas fuera del tramo de estudio de esta. Por último, la importancia y la representatividad del Consejo Andaluz de Cooperación han sido aprobadas por decreto y se encuentra, en su marco de ejecución, lo necesario para hacer de la cooperación de la Junta de Andalucía, una política participativa, consensuada y de obligado cumplimiento. No obstante, no se respetan sus convocatorias, poniendo su efectividad en entredicho. Por todo ello, se considera todavía como neutro el grado de participación de los agentes sociales en la toma de decisión acerca de la política andaluza de cooperación internacional para el desarrollo, ya que si bien se establecen suficientemente las estructuras representativas, hay que asegurar su aprovechamiento.

---

<sup>80</sup> Ver memoria 2012 CAONGD .

**Figura 5.3:** Nivel de autonomía política a través del grado de participación de los agentes sociales en la toma de decisión acerca del modelo de CID de la Junta de Andalucía



Fuente: elaboración propia.

## VII.1.5. CONFIRMACIÓN DE LA PRIMERA SUBHIPÓTESIS

Las respuestas que aporta el análisis de contextualización, a través de sus cuatro niveles, establecen, por lo tanto, como válida la primera subhipótesis, según la cual, el contexto socioeconómico regional de Andalucía y su enfoque de desarrollo son elementos pertinentes para poder introducir el análisis institucional del modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía con las siguientes constataciones:

1. La comunidad autónoma andaluza ocupa un lugar relativamente importante en el modelo de desarrollo socioeconómico español. Sus cifras de crecimiento económico han sido positivas en el primer trienio del periodo a través de su PIB, PIB per cápita y otros indicadores económicos, aunque sufre una importante ralentización de sus indicadores económicos desde el 2009 hasta el 2012.

No obstante, la importancia cuantitativa de Andalucía, por su volumen, compensa estas pérdidas. A su vez, su modelo político se ha caracterizado por el diálogo y el consenso con los actores sociales; una apuesta fuerte por la nueva tecnología hacia la construcción de una sociedad moderna; e importantes reformas jurídicas en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo asumiendo normativas europeas y estatales, y consolidando un cuerpo normativo propio relevante, favoreciendo a la AOD un lugar privilegiado en su política exterior.

2. De forma más específica, la relación entre el PIB de Andalucía y su valor medio a nivel nacional es positiva, y si bien es inversa en cuanto al PIB per cápita, se aprecia una cierta correlación entre las transferencias del Estado a la comunidad y la evolución de los presupuestos dedicados a AOD, reduciendo así su

autonomía y favoreciendo, en segundo lugar, la continuidad de su política de AOD.

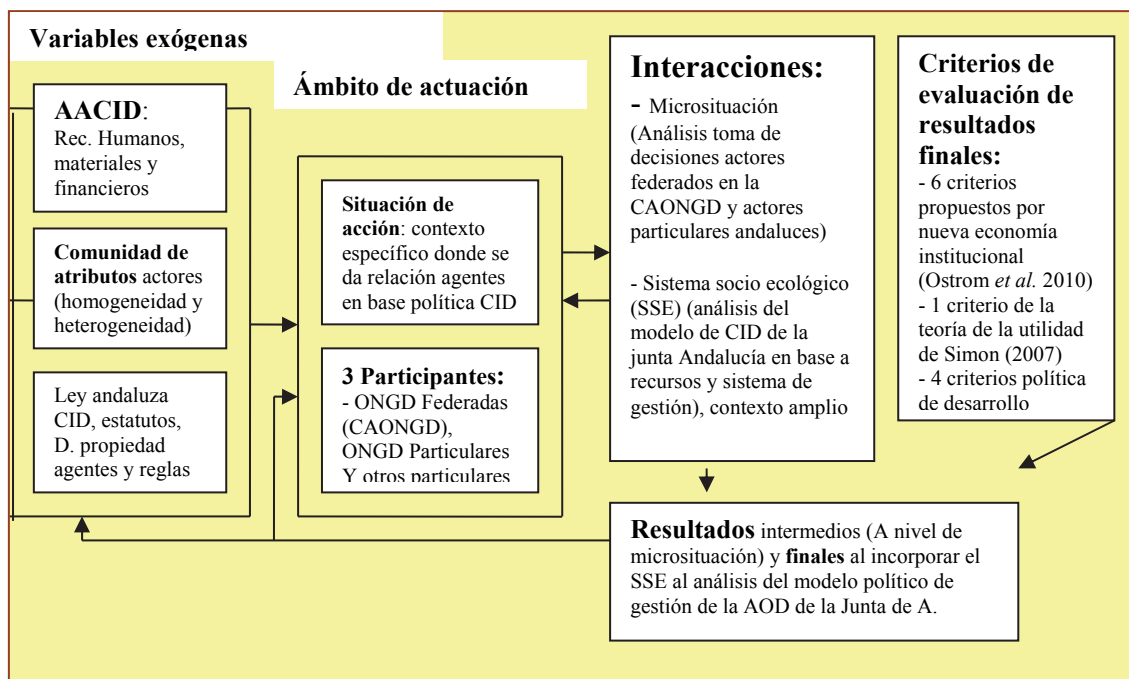
3. De hecho, la Junta de Andalucía no ha podido, a lo largo del periodo, asumir su compromiso con la aportación del 0,7% de forma progresiva, tal como lo establece el PACODE 2008-2011, aun siendo en términos absolutos una de las comunidades que más aporta en materia de ayuda oficial para el desarrollo.
4. A su favor tiene que su grado de compromiso internacional es positivo en cuanto asume la acogida específica de la agenda internacional sobre desarrollo que acaba constituyendo un eje fundamental del ciclo de su política. Por otro lado, durante este mismo periodo, su grado de cohesión y coordinación con los planos directores estatales en la materia es también positivo hacia la consecución de resultados en torno a una mejor planificación, un mayor apoyo interinstitucional y una mayor calidad del conjunto de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Por último, la política de AOD de la Junta se ha destacado por la creación de instituciones de participación y diálogo que todavía no son del todo efectivas, estableciendo como neutro el grado de participación de los agentes andaluces en la toma de decisión.

Por todo ello y asumiendo las limitaciones existentes, los resultados de la coyuntura económica de la región durante este periodo, los bajos niveles de renta de la población andaluza y las necesidades de progreso a nivel de participación social para el consenso de los distintos actores andaluces de AOD, se considera el contexto socioeconómico y regional, así como el enfoque de desarrollo del Gobierno andaluz como válido para introducir un análisis institucional de su política de desarrollo.

## VI.2. ANÁLISIS DEL MODELO DE GESTIÓN POLÍTICA DE AOD DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA DESDE EL MARCO DE ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y DE DESARROLLO DURANTE EL PERIODO 2006-2012

Para llevar a cabo el análisis del modelo de gestión política de AOD de la Junta de Andalucía, se clasifican los diferentes niveles de intervención entre agentes y con la Administración central, con la definición de variables representativas y de su relación con la situación de acción. En este contexto, la caracterización de los actores de la cooperación andaluza y el análisis de sus interacciones conlleva a unos resultados distintos, en función de los niveles de intervención. Se considera siempre el esquema mental de los actores en relación a la racionalidad limitada de Simons (2007) como responsable de su utilidad y de las decisiones que toman bajo los esquemas de la acción colectiva y particular. Para terminar, los resultados están evaluados por unos criterios institucionales y de desarrollo que miden el impacto de la política de CID de la Junta de Andalucía y se realizan predicciones en función de estos criterios, tomando en consideración las cuestiones de interés u objetivos establecidos al principio del análisis.

Figura 5.4: Análisis IAD del modelo de AOD de la Junta de Andalucía



Fuente: elaboración propia en base a visión general del IAD (Ostrom 2005) con incorporación de la microsituación y sistema socio económico (SSE).

## VI.2.1 VARIABLES EXTERNAS AL MODELO DE GESTIÓN DE AOD DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

### *Condiciones biofísicas*

Las condiciones biofísicas se ubican en el marco de la política de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía realizada por la AACID con recursos humanos, materiales y financieros a disposición de los actores andaluces. Su análisis ofrece información sobre la capacidad gestora de la agencia, entendiendo que su rendimiento depende en parte del recurso humano disponible. De hecho, se subraya la disponibilidad de personal como un incentivo o freno para una mejor política. De ahí que se realiza en 2008 una convocatoria abierta de plazas para cubrir 49 puestos de trabajo. Los puestos se distribuyen en toda la estructura de la agencia, contratando 78 personas cuando el objetivo era de 109. A finales del 2012, la AACID cuenta con cerca de 55 empleados y se asume que no hubo reposición de las ausencias. Si bien en la previsión inicial la relación personal de apoyo y personal técnico correspondía a un 30-70% respectivamente, en la realidad se quedó en un 55-45%, dificultando la evaluación el ciclo del proyecto y llevando a la creación de cuellos de botella en la cobertura de compromisos con los actores andaluces<sup>81</sup>.

Los recursos materiales de la AACID se dividen en mobiliario, recursos electrónicos y recursos financieros. El mobiliario, que pertenece al inventario de recursos físicos de la Junta, no tiene un papel sobresaliente en el ámbito de la situación de acción; eso sí, el componente electrónico, a través de la página web con documentación de interés<sup>82</sup> y una plataforma telemática para la gestión de los expediente de solicitud de subvención son relevantes para el conjunto de los actores.

La aportación financiera, a través de la subvención a proyectos y programas de cooperación indirecta y la cooperación directa, constituyen el eje fundamental del conjunto de recursos de la agencia. Sus modalidades de financiación dependen de los actores participantes. En la cooperación indirecta toman parte las ONGD, los sindicatos, los agentes empresariales, las universidades y las entidades locales. Se ha instalado la idea de que las actuaciones de CID estén ejecutadas por agentes de la sociedad civil que ocupan un 60,95% de la financiación durante el periodo. Existen en este caso tres vías de financiación: las convocatorias públicas regladas anuales de proyecto o programas, las convocatorias excepcionales de acción humanitaria y de emergencia y las subvenciones excepcionales.

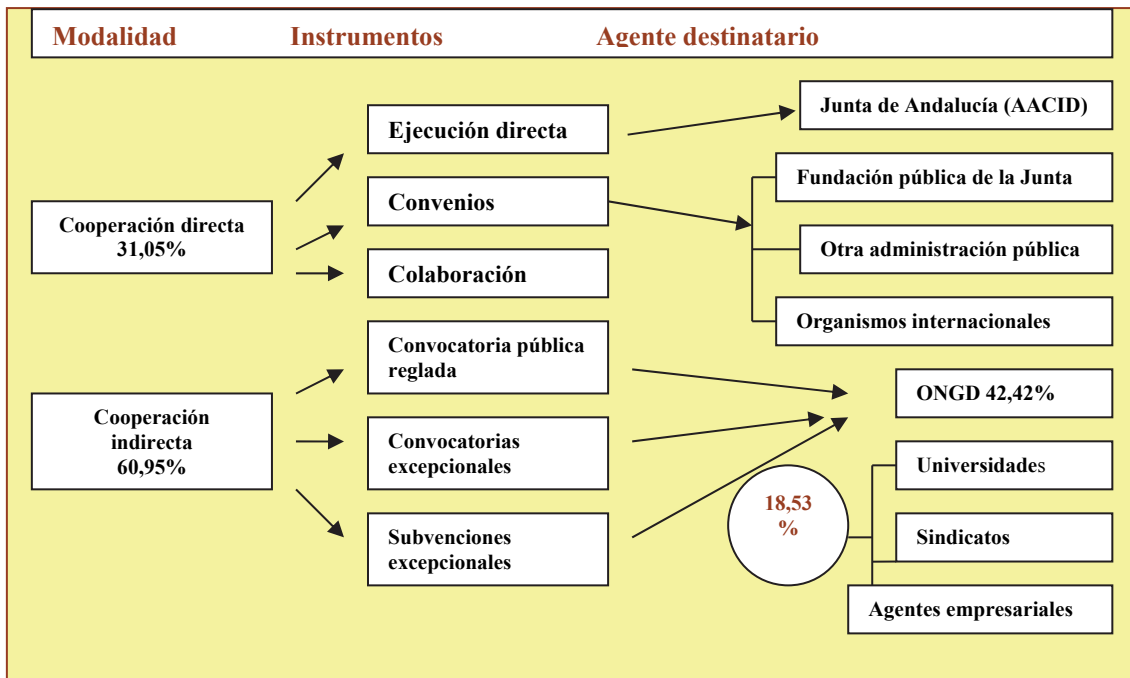
---

<sup>81</sup> Fuente: entrevista con jefe de la unidad de evaluación de la AACID a 22/11/2015.

<sup>82</sup> Memorias anuales, bases de convocatorias y otros documentos oficiales publicados por la AACID y la Junta de Andalucía en este ámbito.



**Figura 5.5:** Modalidad y destino por agentes de los fondos de la AOD de la Junta de Andalucía en el periodo 2006-2012



Fuente: elaboración propia.

La otra modalidad de financiación la constituye la cooperación directa,<sup>83</sup> realizada por la AACID, otras administraciones públicas, fundaciones públicas y organismos internacionales,

En cualquier caso, la distribución de la AOD de la Junta de Andalucía es uno de los aspectos a tener en cuenta a la hora de definir el conjunto de interacciones existentes entre los agentes<sup>84</sup>.

### *Atributos de la comunidad de actores andaluces de cooperación del modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía*

Los atributos de la comunidad ofrecen una imagen característica de las entidades del modelo andaluz de cooperación internacional para el desarrollo, sabiendo que el análisis no se centra en un enfoque descriptivo, sino en las relaciones existentes entre ellos como expresión de sus perfiles. Se trata de saber si se destacan factores de homogeneidad y/o de heterogeneidad en sus descripciones (Ostrom, 2009), de qué estructura de gobernanza se está hablando y cómo se rigen las relaciones entre los agentes y esta estructura. De hecho, al igual que los niveles 2 y 3 de la matriz institucional de Williamson (2013), estos atributos hacen referencia al entorno institucional cuando retratan los aspectos formales e informales de las interacciones del pasado entre los agentes (Ostrom, 2009).

<sup>83</sup> Ver figura 5.5 y tabla 3.1.

<sup>84</sup> Ver datos estadísticos en el capítulo 3.

Se entiende, entonces, este contexto, de forma cultural, por los valores y consideraciones de los agentes, que motivan un tipo de actuaciones que serán analizadas más adelante. Lo importante aquí es la definición de una identidad en base a características propias y suficientes para fomentar decisiones relevantes en el ámbito de referencia. Se establecen para ello dos enfoques.

El primero hacia dentro, como reflejo de la pertenencia de cada jugador a un colectivo específico representado por plataformas con código de conducta y decisiones tomadas, en asamblea, mediante un sistema de mayoría simple y directa. El caso de la Coordinadora Andaluza de ONGD es el más representativo en la comunidad autónoma<sup>85</sup>. El primer enfoque involucra a otros actores de cooperación indirecta con financiación directa<sup>86</sup>, cuyos procedimientos de toma de decisiones se dan respectivamente a través de los Consejos de Gobierno, en universidades y ayuntamientos, las asambleas o reuniones de juntas directivas en sindicatos y agentes empresariales.

El segundo enfoque es externo en cuanto toma en consideración los agentes andaluces particulares que no pertenecen a ninguna plataforma organizada y también el agente dominante (AACID), que marca el conjunto de pautas que caracteriza las relaciones.

Antes todo, interesa destacar algunas características de la política autonómica de cooperación para el desarrollo subrayadas por el *Informe sobre la política de Cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas de la CONGDE (2012)*. El documento reconoce las agencias autonómicas de cooperación como una apuesta para facilitar y profesionalizar la gestión. De hecho, en la AACID existen puestos con competencias específicas<sup>87</sup>. Con respecto a su política, hace un especial hincapié sobre los procedimientos de concesión. En el caso donde hay gestión y concesión directa, es una ayuda multilateral dirigida a organismos multilaterales, son los proyectos y programas bilaterales ejecutados por fundaciones públicas, la colaboración de la agencia con la Administración de países socios y la participación en los programas sectoriales de la AECI, todo a través de convenios. Se realizan también proyectos de cooperación indirecta pero de concesión directa mediante convenio con un agente de la sociedad civil<sup>88</sup> o en intervenciones del Gobierno con un país socio.

Por último, la cooperación que ocupa la mayoría de los fondos de la ayuda al desarrollo de la Junta de Andalucía, no sin esfuerzo<sup>89</sup>, es la cooperación bilateral indirecta con los agentes de la sociedad civil, principalmente las ONGD, la que se concede mediante subvenciones a través de un procedimiento de concurrencia competitiva.

La importancia de entender las características de la política autonómica andaluza de CID está en su capacidad de aportar elementos distintivos para analizar la situación de acción y las interacciones. Por ello, es relevante saber que, si bien los informes anuales de la AACID notifican los progresos en la planificación de su política, gracias a la integración de instrumentos más adecuados y el establecimiento de estructuras de

---

<sup>85</sup> En esta, las entidades federadas se destacan por su carácter ideológico y crítico, a menudo opuesto a la política reflejo de la posición dominante de la Administración que se define en torno al individualismo metodológico, en cuanto introduce un modelo de decisión más horizontal.

<sup>86</sup> Es decir, que no concurren a la convocatoria de subvenciones, como son las universidades, los sindicatos, los agentes empresariales y las entidades locales.

<sup>87</sup> Responsables geográficos, sectoriales, de evaluación o de prioridades horizontales.

<sup>88</sup> Véase cap. 3.

<sup>89</sup> Ver cuadros y tablas sobre la evolución de cooperación directa y de cooperación indirecta en el cap. 3.

diálogo más pertinentes con los agentes<sup>90</sup>, la opinión de los actores no es tan complaciente. La CONGDE (2012) coincide con la Coordinadora Andaluza de ONGD cuando define el marco legal y político de las agencias autonómicas de cooperación para el desarrollo como refrendado por actores políticos y sociales, pero poco útil para dar continuidad y estabilidad a la política de cooperación. La plataforma estatal considera, en la mayoría de los casos, estos modelos autonómicos como un ejercicio de imitación y no de análisis de valor agregado de cada CCAA, de su trayectoria, de las capacidades instaladas e incluso de la opinión política ideológica. Según ella, se caracterizan por su déficit en mecanismos de transparencia y rendición de cuenta, con una deficiente o casi inexistente publicidad institucional, de ahí que no se someten a un control parlamentario, ya que no parece ser un tema que suscite mucho interés, a pesar de que lo establecen sus planes anuales.

La variedad de opinión sobre la bondad de los marcos en los que se desarrollan estas políticas de cooperación, y en particular el ámbito andaluz, son una muestra de las divergencias existentes en su seno. Hay que entender que la caracterización del modelo permite valorar su capacidad institucional de continuidad o de reforma; esto es determinante para entender la estructura de las relaciones futuras entre los principales agentes de la cooperación andaluza.

Es así porque la creación de la agencia en 2006 conlleva a la reformulación de la política de AOD de la Junta de Andalucía. Cifras anteriores a esta época subrayan el dominio de la cooperación directa sobre la indirecta, asumiendo, por lo tanto, menos protagonismo de las organizaciones no gubernamentales. Con la entrada en vigor de la AACID se va perfilando un nuevo diseño de la cooperación al desarrollo andaluza. La prueba de ello se da con la aprobación del PACODE 2008-2011 como primer plan andaluz de CID y reflejo del compromiso para una nueva medición de las actuaciones previstas a través de nuevos instrumentos, tales como los principios operativos, las prioridades horizontales y de una mayor previsibilidad y transparencia de la ayuda. En este sentido, se asume después de su aprobación, un aumento progresivo de los presupuestos de financiación, nuevos mecanismos de interlocución, la aparición de planes operativos por países y sectores y un nuevo enfoque de evaluación de la política de AOD de la Junta de Andalucía. Nace, por lo tanto, una mayor homogeneidad de los actores andaluces gracias a un mayor presupuesto de financiación a la cooperación indirecta, que pasa de gestionar el 51,25% del presupuesto en 2006 a gestionar el 84,95% en 2012. También aparecen progresivamente nuevos agentes, sindicatos, universidades, organismos internacionales y agentes empresariales que reflejan una mayor heterogeneidad cualitativa, creciendo progresivamente en cuota de mercado, absorbiendo un 27,97% de cooperación indirecta en 2012, con una media de 18,53%, sobre todo el periodo (CAONGD, 2011).

Por último, el capital social como factor de participación se mide por las entidades organizadas de la sociedad civil y con capacidad de incidencia. Son interlocutoras a través de canales formales<sup>91</sup> e informales<sup>92</sup>. En 2012, cerca de 66 entidades pertenecen a la CAONGD e interactúan continuamente a través de sus miembros directivos y

---

<sup>90</sup> Con la firma de compromisos, declaraciones y los pactos andaluces por la solidaridad (2004, 2014).

<sup>91</sup> El Consejo de Cooperación y sus grupos de trabajo.

<sup>92</sup> Comité de Enlace (Comisión de la CAONGD compuesto por miembros de la Junta Directiva, que se reúne periódicamente con el director de la AACID y miembros de su equipo técnico para tratar temas e incidencias alrededor de la política andaluza de CID) o cualquier medio de interlocución bilateral entre la AACID y sus agentes que no venga establecido por la ley (entrevistas, reuniones y otros).

elegidos que participan en estos espacios formales e informales, en beneficio de un mayor consenso político social. Por otra parte, son 331 entidades las inscritas en el registro andaluz de agentes de cooperación para el desarrollo, constituidas legalmente y con funcionalidad continua, que son también interlocutoras de la AACID, mediante formales e informales y con incidencia en la política andaluza de cooperación internacional para el desarrollo.

Por otro lado, la especialización productiva de estos agentes está marcada por pertenencia al registro, cuya actualización anual deja constancia de su actividad, y por las publicaciones especializadas de la CAONG. En su seno, las organizaciones se establecen alrededor de comisiones y subcomisiones de trabajo sobre temáticas diversas (cooperación descentralizada, ayuda humanitaria, género, redes, AOD, etc.), manteniendo así actualizadas la información y opinión pública y de los agentes, sus reivindicaciones y su crítica a la política seguida por la Administración autonómica.

En definitiva, las características de esta población se definen por su homogeneidad, consecuencia de su concentración en el uso de los fondos de la cooperación indirecta y su heterogeneidad como resultado de un tratamiento diferenciado (a través de convenios y apoyo directo a entidades tales como las fundaciones públicas) y de su papel decisivo por el volumen de financiación que absorben y por el tipo de cooperación que ejecutan<sup>93</sup>.

### *Reglas en uso en el modelo de AOD de la Junta de Andalucía*

El panorama jurídico y normativo es variado. Su carácter formal e informal hace que sea imprescindible definir su estructura para entender mejor su influencia, en el ámbito de la situación de acción, de ahí que se presenta aquí en tres bloques. El primero corresponde a las leyes existentes a través de los documentos de mayor influencia en el ámbito de la AOD de la Junta de Andalucía. Estas leyes<sup>94</sup> han sido ya comentadas en este trabajo. Más relevante a nivel de análisis es el segundo bloque, que tendrá que ver con los derechos de propiedad, en cuanto establecen el marco en el cual se desarrollan las interacciones entre agentes. En este sentido, Ostrom y Schlager (1996), basándose en trabajos de Commons, conceptualizan los sistemas de derechos de propiedad como contenedores de un conjunto de cinco derechos, y no como un derecho único, aunque para este estudio solo se destacan tres de ellos<sup>95</sup>. Estos derechos de propiedad establecen el conjunto de transacciones que se realizan en el marco del modelo de CID de la Junta de Andalucía. Se crean en torno a un recurso específico y no constituyen las únicas reglas del juego, en cuanto los actores se enfrentan también a reglas básicas que afectan a la situación de acción. Ostrom y Schlager (1996) identifican, a tal efecto, siete partes funcionales del juego y, según ellos, parece entonces razonable pensar en siete tipos de normas que operan como variables externas que afectan a estas siete partes. Son las reglas de límite, de posición, de elección, de información, de alcance, de agregación y de pago.

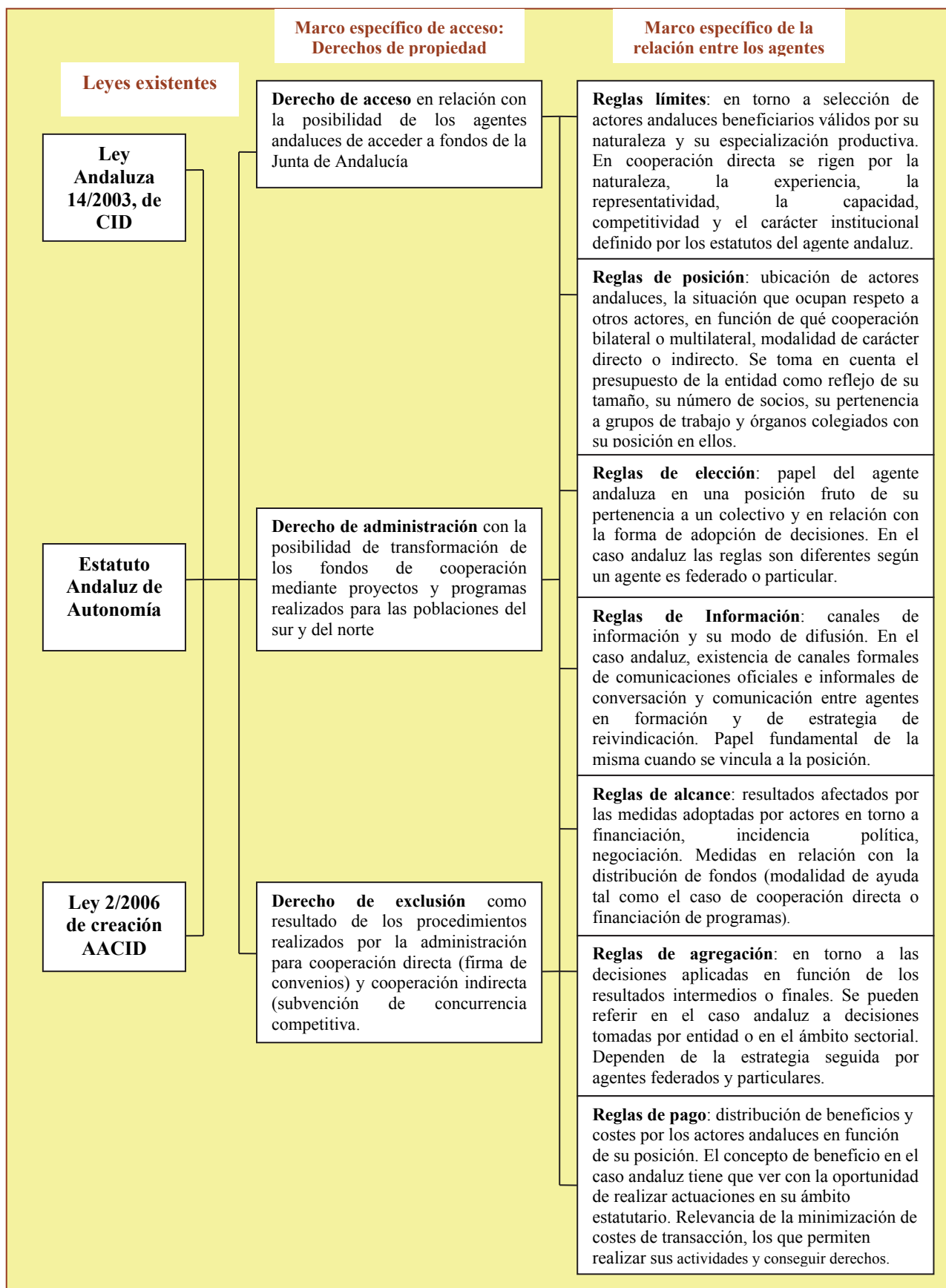
---

<sup>93</sup> Durante el periodo estudiado, las entidades de cooperación directa concentran 15,05 % de los fondos en el 2012 y tiene un 38,71% de media, a lo largo de los siete años.

<sup>94</sup> Véase la Ley Andaluza 14/2003, del 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, al Estatuto de autonomía y a la Ley 2/2006 de 16 de mayo, de creación de la AACID.

<sup>95</sup> Ver Figura 5.6 sobre sistemas de reglas en uso.

Figura 5.6: Sistema de reglas en uso



Fuente: elaboración propia.

## VI.2.2. LA SITUACIÓN DE ACCIÓN

Ante los numerosos trabajos de la NEI, que tratan las interacciones entre agentes en un entorno institucional, para el trabajo presente se recurrió a Ostrom *et al.* (2010), porque su análisis ofrecía una visión que se acercaba adecuadamente al objeto de nuestro estudio, al tratar el gobierno de los recursos comunes o públicos, el capital social y los sistemas económicos complejos.

No obstante, las referencias conceptuales que abarcan su análisis no son diferentes de las aportaciones de otras fuentes de estudio de la NEI. Las variables principales son las mismas y las interpretaciones son unas complementarias de las otras, coincidiendo con North (1990) que considera la NEI como una disciplina en plena evolución.

### *Cuestiones de interés (objetivos de los agentes y de la política valorado por el modelo)*

Cada solicitud o reivindicación o inquietud de los actores en el modelo de AOD andaluz se pueden establecer en la situación de acción. En este sentido, lo primero consiste a definir cuestiones relevantes en ella (Ostrom, 2009) y analizar sus características principales y las interacciones que provocan para tener una imagen fiel de su ámbito de desarrollo y de los resultados a obtener.

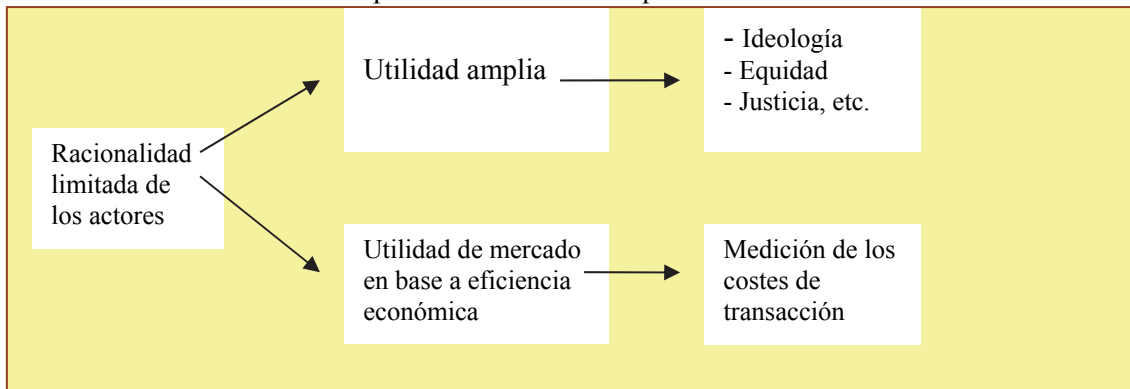
En el modelo estudiado, el objetivo de las entidades participantes<sup>96</sup> descansa en la mejora de las condiciones de bienestar del conjunto de las poblaciones de países en desarrollo, la formación, la investigación y la educación y sensibilización de la población andaluza. Es, entonces, imprescindible valorar a través de otras consideraciones que las de mercado, el carácter de su relación con la Junta de Andalucía, que viene a ser jerárquica, en cuanto refleja la existencia de una entidad dominante y otras subordinadas, coincidiendo con la definición de Williamson (1989) que cita Caballero (2011), cuando hace referencia al concepto de jerarquía donde las reglas para hacer las transacciones se basan en líneas verticales de decisión por autoridad. Se entiende aquí la presencia de una autoridad administrativa que tiene vigente un modelo de subordinación donde los beneficiarios de fondos públicos adquieren unos derechos de propiedad para el ejercicio de su función. Se considera, además, en este tipo de relación, el concepto de racionalidad limitada, ya que no se puede interpretar la utilidad de los agentes andaluces solo en término de maximización de beneficios, sino que se ha de recurrir a la visión más amplia de North (1990) y asumir una satisfacción que depende también de consideraciones como la equidad o la justicia, o mejor dicho, componentes subjetivos que participan en la toma de decisión. Es esta racionalidad limitada la que hace que las interacciones sean distintas a las del mercado competitivo<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Son entidades sin ánimo de lucro, organismos internacionales con un marcado perfil en materia de desarrollo, entidades públicas locales, universidades, sindicatos y agentes empresariales.

<sup>97</sup> Esta se entiende en base a objetivos de eficiencia y de costes que van más allá que los precios relativos del mercado neoclásico

**Figura 5.7:** Esquema mental de los agentes andaluces de cooperación internacional para el desarrollo



Fuente: elaboración propia.

Por todo ello, definir unas cuestiones pertinentes para el análisis del modelo establece consideraciones, en el modelo de elección de los actores, que van más allá que el valor del bien adquirido definido por los recursos financieros públicos. Considera, además, las estructuras a través de las cuales se considera el valor del bien y diseña los aspectos relevantes de la transacción, que se puede dar con especial atención a los derechos de propiedad existentes.

**Las cuestiones de interés que marcarán este análisis serán entonces las siguientes:**

**a.** La principal cuestión de interés de los agentes en torno al modelo se encuentra en sus características institucionales, que son las reglas del juego (North, 1990). No sorprende que el interés principal de los agentes que configuran el capital social ha de ser la mejora de las mismas. Es en las reglas formales que sustentan la acción de los agentes donde se puede asegurar la perennidad de la política de desarrollo, su éxito y la definición de los derechos de propiedad para la viabilidad de las transacciones y la satisfacción de los jugadores.

Los agentes andaluces hacen suyas las palabras de Coleman (1990) y Putnam (1993<sup>a</sup>) en Aixalá y Fabro (2011), para quién el capital social promueve la prosperidad económica a través de la confianza social, la cooperación, la reducción de los costes de transacción, el aumento de la información y la innovación. En otras palabras, la sostenibilidad del sistema de CID andaluz pasa por el desarrollo de un sistema de colaboración y consenso con la Administración autonómica. Por ello cuando North (1990) habla de cambio se refiere a un sistema que ha fracasado en la interacción entre las instituciones y las organizaciones en una situación de escasez y de competencia.

Se entiende, entonces, como primer incentivo la voluntad de los actores de perpetuar la situación de intercambio con la Administración pública con objetivos de desarrollo definidos y consensuados que ofrecen la garantía de su participación. Los dos pactos andaluces contra la pobreza firmados entre la Junta de Andalucía y los agentes sociales en 2004 y 2013, la participación de los agentes en la elaboración de los planes plurianuales de la cooperación andaluza y la valoración periódica de las modalidades de la cooperación de la Junta de Andalucía<sup>98</sup> son entonces muestras de la voluntad de las organizaciones de

<sup>98</sup> Las modalidades son la cooperación indirecta y la cooperación directa de la Junta de Andalucía.

asegurar la continuidad, la existencia y la mejora de la política oficial de cooperación internacional para el desarrollo desde la comunidad autónoma andaluza.

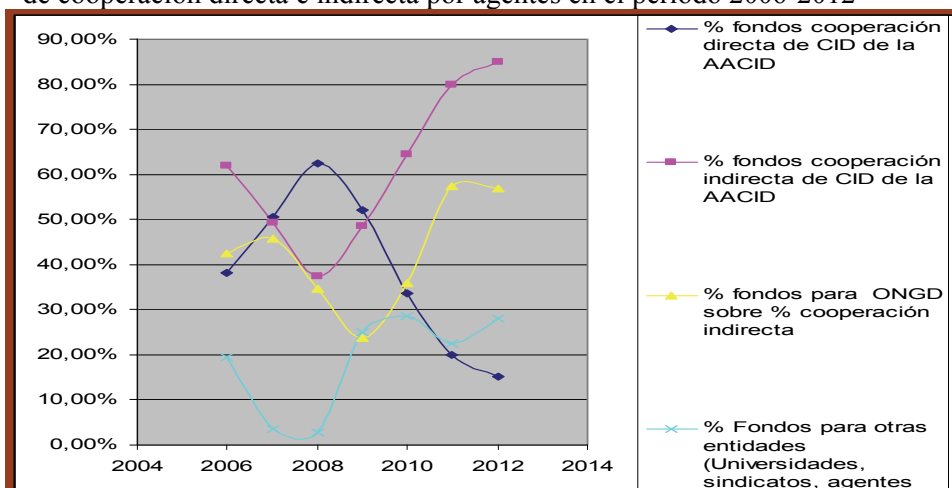
**b.** Una segunda cuestión pertinente tiene que ver con la existencia de los jugadores en el ámbito sectorial y en la situación de acción. No se contempla aquí un modelo de gobernanza andaluz de cara a la erradicación de la pobreza, en el cual no intervienen los agentes como entidades federadas y entidades particulares. De hecho, la cooperación indirecta ocupa en la actualidad el porcentaje más importante de la cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía. No se puede considerar estas cifras sin hacer referencia a la posición y la naturaleza de las organizaciones y cómo estas inciden en la política de CID de la Junta de Andalucía, entendiendo aquí que los datos introducen el marco a través del cual los actores tienen capacidad para establecer normas de cooperación, reciprocidad, representatividad y tomar decisiones para la resolución de dilemas en relación a la política de interés.

**Tabla 5.6:** Distribución anual de las modalidades de financiación por porcentaje sobre el total de la AOD de la Junta de Andalucía en el periodo 2006-2012

Periodo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
% fondos cooperación directa de CID de la AACID	38,14%	50,65%	62,49%	51,99%	33,54%	20,04%	15,05%
% fondos cooperación indirecta de CID de la AACID	61,86%	49,35%	37,51%	48,61%	64,46%	79,96%	84,95%
% fondos para ONGD sobre % cooperación indirecta	42,47%	45,87%	34,66%	23,66%	35,83%	57,51%	56,98%
% fondos para otras entidades (universidades, sindicatos, agentes empresariales) sobre % cooperación indirecta	19,39%	3,48%	2,85%	24,95%	28,63%	22,45%	27,97%

Fuente: elaboración propia con datos memorias AACID e informes AOD, CAONGD

**Gráfico 5.5:** Comportamiento porcentual de los fondos distribuidos de cooperación directa e indirecta por agentes en el periodo 2006-2012



Fuente: elaboración propia.



c. La tercera cuestión de interés tiene que ver con el cumplimiento de los objetivos planteados en el PACODE 2008-2011, en relación con los aspectos institucionales y de participación, la toma de decisión acerca de las líneas objetivos y transversales de la política de cooperación andaluza y su cumplimiento bajo el consenso de las partes. Se tiene en cuenta varias características establecidas alrededor del objetivo de erradicación de la pobreza a través de sus principios operativos, prioridades horizontales, objetivos específicos, líneas prioritarias y el proceso de seguimiento y evaluación que propone el documento. Según el mismo, durante los periodos 2006 y 2007, la valoración de la cooperación de la Junta de Andalucía se realiza únicamente en términos de financiación invertida; mientras que en el año 2012, a falta de otro instrumento de planificación, su aplicación sigue vigente, pero obviamente su falta de publicación le otorga la calidad de instrumento informal de planificación.

Hay que subrayar que en sus principios operativos se incide en la gestión orientada hacia los resultados, en colaboración con los actores, en cuanto implica la necesidad de acometer un proceso de transformación de los modelos de planificación y de gestión de intervención de cooperación, basado normalmente en la asignación de recursos y programación de actividad. Además de ello, si es cierto que la evaluación de la eficacia de los fondos invertidos en actuaciones permite valorar los resultados y los objetivos alcanzados en este trabajo, el interés se centra más bien en la valoración del proceso que lleva a su logro, entendiéndolo a través de la puesta en marcha de mecanismos consensuados de planificación, seguimiento y evaluación que recaen en la propia estructura de la relación entre la AACID y los agentes. A tal efecto, se ha de considerar también la coordinación y complementariedad entre ellos como principio operativo vinculante sobre el cual se sienta el análisis desde la NEI. Estos principios se entienden como unos instrumentos formales e integradoras de la relación entre los agentes de cooperación y la figura administrativa, teniendo en cuenta la jerarquización vigente en el modelo.

El mismo PACODE (2008-2011) recoge a continuación dos instrumentos formales de referencia para el análisis del proceso de interacción entre los agentes, que son las prioridades horizontales y los objetivos específicos o líneas de actuaciones de la cooperación andaluza. El documento aporta información para las actuaciones y la toma de decisión de los agentes. Su observación y el alineamiento de las entidades a sus instrumentos de planificación marca el grado de coincidencia entre la Administración y los agentes.

Las tres cuestiones de interés conforman las principales inquietudes que se plantean en la situación de acción del modelo de AOD de la Junta de Andalucía. Su tratamiento solo se entiende a través del conjunto de interacciones que vinculan los distintos agentes de cooperación para el desarrollo hacia la consecución de resultados. Se entiende aquí la pertinencia de los trabajos de Aixalá y Fabro (2011) en relación con la calidad institucional y su dependencia de las tres dimensiones institucionales (instituciones económicas, políticas y sociales). Se hace especial hincapié en las instituciones sociales, sabiendo que las políticas son relevantes en el marco de las libertades civiles a través del derecho de asociación; y las económicas son importantes en relación con los derechos de propiedad y la libertad de transacción. No obstante, hay que subrayar en relación con las dos primeras cuestiones de interés, que la relevancia de las instituciones sociales se da, según ellos, a través de la confianza y los valores éticos reflejados a

través del capital social y en las interacciones entre los agentes andaluces y el Gobierno regional.

El análisis no será completo si no se tienen en cuenta sus partes funcionales (Ostrom, 2011), entendiendo que existe una congruencia de las mismas para analizar un juego formal. Considera la posibilidad de diseñar experimentos usando un conjunto común de variables para muchas situaciones de interés a los economistas políticos y luego examinar por qué se genera una determinada conducta o resultado en algunas situaciones. Son siete estas partes funcionales: características de los actores incluyendo el modelo de elección humana adoptado por los teóricos; rol que desempeñan; conjunto de acciones que pueden desempeñar; cantidad de información disponible; resultados que afectan conjuntamente a los actores; conjunto de funciones que mapean a los actores y las acciones en los nodos decisivos en los resultados intermedios o finales; y los beneficios y costos asignados al vínculo entre acciones elegidas y resultados obtenidos. A su vez, estas partes se vinculan a siete reglas específicas, pertenecientes a las variables exógenas y que permiten estructurar mejor la situación de acción del caso estudiado.

### *Las características de los actores (modelo de elección humana)*

Si bien vienen recogidas por las distintas normativas andaluzas sobre su papel como agentes de cooperación internacional para el desarrollo, interesa aquí recoger su comportamiento en la situación de acción.

Según Ostrom (2009), los aspectos, dentro del marco del juego, que son relevantes para su caracterización, tienen que ver con:

- *Los recursos que movilizan hacia la situación.*
- *La valoración que hacen del estado de las cosas y acciones.*
- *Cómo adquieren, usan, procesan y conservan conocimiento e información*
- *Los procesos a través de los cuales seleccionan sus cursos de acciones particulares, es decir, sus preferencias.*

No obstante, hay que resaltar que la identidad del conjunto de entidades participantes implica una estructura física de persona jurídica para el desarrollo de sus funciones, así como el cumplimiento de obligaciones legales en su constitución. Su nacimiento y sus funciones vienen establecidas a través de su acta de fundación y posteriormente sus estatutos, constituidos como garantía de sus finalidades y objetivos, órganos de gobierno y de poder, y distribución de las responsabilidades, así como derechos y obligaciones a los que recurren cuando son asociaciones<sup>99</sup>o fundaciones.

---

<sup>99</sup> Ver Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación.

Figura 5.7a: Las características de los actores (modelo de elección humana)

Las características de los actores (el modelo de elección humana)	Los recursos que movilizan los actores hacia la situación	La valoración que hacen del estado de las cosas y acciones	Cómo adquieren, usan, procesan y conservan conocimiento e información	Los procesos a través de los cuales seleccionan sus cursos de acciones particulares o sus preferencias
<p>Interpretación en el modelo de AOD de la Junta de Andalucía</p>	<p>La <i>búsqueda de recursos</i> se plantea en un modelo jerárquico donde tiene cabida su relación con la Junta de Andalucía. Implica la realización de varias transacciones y el establecimiento de derechos de propiedad en torno al acceso a los fondos, su administración y su posibilidad de exclusión del proceso por razones administrativas o técnicas.</p> <p>El carácter racional limitado de los agentes andaluces coloca las consideraciones sobre esta política como una de sus principales preocupaciones, estableciendo la participación y el reconocimiento en los documentos formales que rigen y definen sus líneas directrices como un objetivo de sus acciones.</p> <p>Su organización se da a través de una plataforma de interlocución (CAONGD) con formatos de comunicación formal e informal con la Junta y la realización de diversas publicaciones<sup>100</sup>.</p> <p>En relación con el esquema mental de los actores, en este proceso son características las aportaciones de Ostrom (2009), ya que al rechazar la idea de la información completa de los individuos, considera que en sus decisiones tienen recursos a reglas empíricas.</p> <p>La heurística permite encontrar utilidad en situación de interacción estables con la estrategia de la mejor respuesta o bien la búsqueda de óptimos sociales, aun no siendo un instrumento favorable en situación de crisis reflejada aquí por los atrasos en pagos que vive la</p>	<p>Este esquema mental es el que favorece el <b>entendimiento de la valoración del estado de cosas y de la acción</b>, en esta situación de acción. No obstante, es difícil hacer esta valoración sin el recurrir al mapa de la evolución temporal de esta política.</p> <p>En 2006 se introduce un nuevo modelo de cooperación andaluza, con la creación de una agencia de derecho público para gestionar el conjunto de los asuntos en este marco de competencia<sup>101</sup>. Dos años más tarde, se aprueba el primer PACODE (2008-2011) para una mayor planificación, participación y compromiso de la Administración andaluza. Si bien los pactos andaluces por la solidaridad pertenecen al periodo anterior y posterior (2004, 2013), los pasos que llevan a la firma del segundo pacto son el reflejo de un cierto grado de comunicación y entendimiento entre los agentes y la Administración andaluza.</p> <p>El primer informe de AOD andaluza de la CAONGD, si bien considera el periodo 2006-2008 como importante, al ser una etapa de consolidación institucional de la cooperación andaluza, con la creación de la agencia, la aprobación del plan andaluz y la introducción de la cooperación en el nuevo estatuto de autonomía andaluza y un importe aumento de fondos de la Administración dedicados a la CID, no dejaba de advertir sobre la necesidad siguientes: reconsiderar el lugar de la educación al desarrollo y la transparencia en la cooperación directa, mejorar la gestión, planificación y valorar el cumplimiento del compromiso del 0,7, sin dejar de reflexionar sobre el papel de la cooperación descentralizada y las necesidades de la ayuda en tiempo de crisis.</p> <p>Las entidades de la sociedad civil cuestionan aspectos normativos relativos al cómputo de la AOD, y la necesidad de establecer límites a la cooperación directa. Plantean preguntas acerca del cómputo de la educación para el desarrollo, en la cual se introduce partidas correspondientes a temas culturales bajo el epígrafe «Cultura de la Paz», inflando artificialmente el gasto dedicado a este objetivo y rechazan el reconocimiento como AOD de la ayuda realizada a emigrantes en Argentina. En este periodo, otras de las preocupaciones del sector, se centran en el destino de la ayuda, recordando a la Junta que debe apostar por países con un IDH bajo o medio con regiones con pobreza alta, así como asegurar la sustitución de algunos países por otros, en el próximo plan andaluz. Por último, reafirman su conformidad con la política <i>directo a entidades</i></p> <p>El sector, en el segundo informe, para el periodo 2009-2011, considera que, en el contexto marcado por la crisis, se puede asistir al agotamiento de un modelo construido sobre los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. Aclara que, desde esta época, la</p>	<p>Tal como se mencionó con anterioridad, <b>la adquisición, el uso, el procesamiento y la conservación de conocimiento e información</b> es el tercer elemento fundamental del análisis de comportamiento de los actores (Ostrom, 2009) de cooperación indirecta en su relación con la Junta. Es, en un contexto de alta especialización del sector, una reforma institucional marcada por la planificación. Hay que valorar la necesidad de información y conocimiento de los agentes mediante el recurso a la formación continua alrededor de las herramientas principales de planificación.</p> <p>Esta idea se establece conforme a la tesis de H. Simon (2007), que define el concepto de racionalidad limitada como la limitación cognitiva del individuo a través de errores de interpretación en la toma de decisión debido a condiciones particulares o falta de información. Se rechaza entonces, y de acuerdo con las tesis de Ostrom (2009), las interpretaciones de los modelos clásicos, según los cuales los individuos están atrapados en el «dilema del prisionero» u otros dilemas sociales, al considerar que no tienen la capacidad de cambiar la estructura de las situaciones políticas. Se entiende que esta capacidad varía enormemente de una situación a otra, y no es una «universalidad lógica».</p> <p>Esta afirmación no es cierta, porque las características organizativas de las entidades de la cooperación andaluza, a través de la Coordinadora Andaluza de ONGD, asegura la puesta en pie de mecanismos de autorreflexión y creatividad dentro de la situación de acción, para reestructurar sus propios patrones de interacción con el resto de los agentes. En este sentido, los avances conseguidos en torno al modelo de cooperación andaluza son frutos de sus aportaciones, en el ámbito de la negociación y de la interlocución. Se recuerda así, como condicionante del informe de AOD 2009-2011 de la Coordinadora, la idea de contribuir a reforzar la política pública de las administraciones públicas en materia de CID, el resultado de documentos consensuados entre actores públicos y privados a través de la firma de los pactos</p>	<p>La cuestión de la información relativa al análisis de comportamiento de los actores, dentro del modelo de Ostrom (2009), introduce, como último componente, hipótesis sobre <b>los procesos a través de los cuales los actores seleccionan sus cursos de acción particular</b>.</p> <p>Se propone identificar cuáles son sus preferencias para luego entender el tipo de interacciones que se dan en el modelo de AOD. Ostrom (2009) enmarca este componente en la teoría racional y en una hipotética teoría del comportamiento humano en construcción consideraciones sobre la limitación racional de los individuos, la información incompleta y la confianza. Aquí también se subrayan aportaciones de Bonome (2007), según la cual la teoría de juegos establece modelos predictivos para una elección racional objetiva; citando a Simon, menciona las expectativas racionales considerando que es equivocado pensar que todos los agentes tienen un mismo modelo económico en la mente cuando toman decisiones. Añade, a su vez, que si bien varios autores lo han intentado, todavía no hubo acuerdo dentro de la teoría de juegos para incorporar la propuesta de Simon sobre la racionalidad limitada. Se asume, sin embargo, que en el ámbito de la política de AOD de la Junta de Andalucía, se hace referencia a un bien público, en un modelo de concurrencia competitiva.</p> <p>Las reglas sobre el comportamiento de los actores, por otro lado, no descansan en un contexto de información completa ni persiguen la maximización de su utilidad, sino que son más bien maximizadoras de satisfacción. Bonome (2007) recurre a Dasgupta, en lo relativo a la racionalidad limitada de Simon, que deduce cuatro principios, que sigue el <i>decision maker</i> (el que toma decisiones), siendo el segundo, el principio de satisfacción. Este subraya que los que toman decisiones buscan cubrir aspiraciones, no maximizan ni optimizan, en relación a los objetivos para los cuales buscan los medios adecuados.</p> <p>Por otro lado, las entidades de cooperación directa –como las fundaciones públicas de la Junta de Andalucía y los organismos internacionales, y los actores de cooperación indirecta, que reciben financiación directa– no están sujetos a los mismos criterios de comportamiento que las ONGD. El recurso a esta financiación implica un proceso de diálogo con la Junta, así como un planteamiento estratégico particular. Se entiende, a su vez, que descansa en un modelo de relación que no comprende, a priori, acuerdos funcionales con el resto de las entidades del sector, de cara a la toma de decisiones en un corto plazo.</p>

<sup>100</sup> Informes de AO de género, de educación, de ayuda humanitaria y de evaluación (en la política andaluza de cooperación internacional para el desarrollo aseguran en todo momento su protagonismo como agentes andaluz participativo).

<sup>101</sup> Referencia a la Ley 2/2006.



<p>cooperación de la Junta en relación con las convocatorias de 2011 y 2012, coincidiendo con la precaria situación económica de la región y de la administración andaluza.</p> <p>Por otro lado, el mismo autor cita a Ferh y Schmidt (1999) por la aversión a la inequidad en situación de interacción. Esta misma aversión se establece como elemento fundador de la existencia de la mayoría de los agentes de cooperación indirecta, pues es en la solidaridad donde reside el principal elemento de su fundación.</p> <p>En torno a la toma de decisión se cuenta también con el carácter intrínseco de cada entidad. Para Ostrom (2009), las diferencias individuales se pueden medir a través de diferencias sustanciales de los individuos en cuanto a equidad y respeto a costes (Eckert, Grossman, Philip, 1986), así como en las percepciones que en la interacción afectan también al comportamiento.</p> <p>Se considera la figura de la CAONGD, que implica la adopción de metanormas asegurando una mayor alianza de los individuos ante la toma de decisiones por tener más confianza al trabajar en grupo que solos (Leibrandt, Gwezy, Loist, 2000, citado por Ostrom, 2009).</p>	<p>cooperación era un proceso basado en el territorio y en el dinamismo de sus actores políticos, sociales y económicos. Independientemente de los avances en la gestión técnica, se critica la reducción presupuestaria de 2009 a 2011, aunque se reconoce que conlleva paralelamente al aumento de la cooperación indirecta. Por otro lado, las expectativas de los agentes se animan como fruto de la firma del Pacto por la Solidaridad del 2014.</p> <p>Las entidades de la sociedad civil concluyen que existe a una pérdida de peso de la ayuda; reconocen avances en el ámbito de planificación estratégica, aunque con una mayor rigidez burocrática y retrasos en algunos documentos estratégicos y operativos.</p> <p>El informe de evaluación del PACODE de la AACID recoge dos cuestiones que informan sobre la importancia del rol de los agentes y la existencia de mecanismos de apoyo. Reconoce la necesidad de fortalecer el Pacto por la Solidaridad mediante su integración, la complementariedad y la implementación de su participación en la elaboración del próximo PACODE.</p> <p>Las ONGD diagnostican como lento el proceso de desarrollo de los programas operativos, considerando que no se están dando los resultados esperados, en términos de agilidad, eficacia y autonomía, siendo preocupante algunos síntomas de rigidez, burocracia y falta de planificación reciente. Se menciona, a la vez, que todavía hay que coordinar e integrar en un esfuerzo único partidas presupuestarias y agentes. Se destaca la buena posición de la AOD andaluza en el contexto de España, ya que pasa a ocupar el 21% del total aportado por las comunidades autónomas y consigue el séptimo puesto en el ranking de la AOD por habitantes, en el 2008, y es superior a la media nacional. Se subraya, no obstante, que la crisis no puede ser una excusa para recortar en cooperación.</p> <p>Existen otros actores de cooperación andaluza que se ubican tanto en el ámbito de la cooperación directa como indirecta. Vienen constituidos por los sindicatos, los entes locales, las universidades, las asociaciones empresariales –que concentran únicamente el 3,9% y el 6,4%, de los fondos, respectivamente, en los trienios 2006-2008 y 2009-2011–, algunos organismos multilaterales –a lo largo del segundo trienio concentran el 8,5% de la AOD de la Junta– y las fundaciones públicas –gestionan respectivamente el 9,59% y el 9,3%* de los mismos, para los dos periodos contemplados–. Su posición en torno al estado de las cosas es difícil de medir por su heterogeneidad característica, y si bien no concentran siempre una parte importante de los fondos de la Junta de Andalucía, a excepción de las fundaciones públicas y los organismos internacionales, es imprescindible tener en cuenta su existencia para tener una imagen fiel de nuestra acción de situación.</p>	<p>andaluces por la solidaridad 2004 y 2014 y los niveles de participaciones conseguidos y mencionados en la elaboración del PACODE (2008-2011)</p> <p>No es menos cierto que estas aportaciones se tienen que apreciar de cara a los resultados conseguidos como frutos de su aplicación y para la satisfacción de las distintas partes.</p> <p>La información y el conocimiento se encuentran entonces en la heurística, que hace referencia a las reglas empíricas.</p> <p>Cobra especial relevancia aquí las reglas en uso compuestas por los derechos de propiedad y siete reglas vinculadas a las siete partes funcionales de la situación de acción, ubicadas con la información necesaria para los agentes de la cooperación andaluza y que van a determinar el tipo de interacciones válidas en nuestra situación.</p> <p>Por lo tanto, la búsqueda de soluciones a los problemas de información y de conocimiento está directamente ligada a la especificidad del activo y la incertidumbre, y tiene una repercusión sobre los costes de transacción. Se entiende con Báez (2005) que esta especificidad es el grado en que los activos estén especialmente diseñados y localizados por un determinado usuario. En el caso presente, viene identificada por los fondos de la cooperación de la Junta de Andalucía disponibles para los agentes. La resolución de los conflictos de información, entonces reflejo, se encuentran en la integración vertical y la coordinación de los agentes para protegerse de las conductas oportunistas de algunas partes, y en solucionar las disputas en el ámbito administrativo de estas mismas redes. Si bien es cierto, y en consonancia con Williamson citado por Báez (2005), que es esta misma especificidad la que introduce, como resultados, diferentes formas de gobernanza en el ámbito de la AOD, tales como la Junta de Andalucía o la CAONGD.</p>	<p>Volviendo a considerar el modelo desde la perspectiva de las ONGD, se subraya el acierto de Ostrom (2009) cuando establece las preferencias de los individuos en relación a los beneficios propios, las normas propias y las relacionadas a los beneficios de los otros. De hecho, cobra especial relevancia en este contexto la confianza entendida como la creencia de un mejor mecanismo para mejorar los resultados de las transacciones. Se entiende que, a mayor confianza, existe mayor cooperación y mayor beneficio con retroalimentación hacia el aprendizaje. De ahí que las decisiones que afectan al grupo se toma de forma consensuada a través de un mecanismo de asamblea donde las entidades federadas, antes de votar reflexionan sobre las cuestiones importantes relativas a la estructura de su relación con la Administración y sobre otros aspectos relevantes de la política de la Junta.</p> <p>No se puede, en el caso de un análisis del modelo andaluz de AOD, olvidar el carácter intrínseco de cada entidad en cuanto los intereses propios siguen presentes cuando la integración no obtiene resultados positivos. Son válidas, entonces, las actuaciones particulares de los agentes organizados tal como la mentura y la valentía, según la autora, cuando considera que la solidez del compromiso interno depende del peso que el individuo le asigna individualmente a los resultados, en un entorno particular. Se da, en el caso presente, el diálogo directo entre la Administración y las entidades individuales, concretándose en la resolución de situaciones particulares que no siempre coinciden con los compromisos establecidos por las entidades federadas. Existen, pues, diferencias sustanciales entre los individuos en su percepción en cuanto a equidad y respeto a coste (Eckert, Grossman, Philip, 1986) y son, justamente, estas diferencias individuales las que hacen las diferentes percepciones en la interacción que afecta al comportamiento. La aprobación de la primera convocatoria andaluza de programas en el 2012 y su posterior aplicación en época de crisis, si bien procede de un acuerdo del conjunto de los agentes federados, deja posteriormente apreciaciones distintas por parte de las entidades federadas en cuanto existe una limitación de fondos como resultado de los recortes que afectan al presupuesto de la agencia. Por lo tanto, es cierto que los individuos aprenden normas que son valoraciones internas relacionadas con acciones específicas, como la mentira y la valentía en situaciones particulares (Ostrom, 2009).</p>
---	---	--	---

Fuente: elaboración propia.

La caracterización de los individuos del modelo de cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía no es simple, en cuanto su heterogeneidad plantea diferentes cuestiones y niveles de apreciación en su relación con la Administración andaluza. Una vez superado la consecución de recursos materiales, físicos y humanos, que aseguran el funcionamiento de las entidades, se plantean otras cuestiones acerca de su comportamiento y su proceso de toma de decisión. Las entidades federadas en la coordinadora autonómica se proponen valorar y actuar como un solo grupo, alrededor del consenso y la adopción de normas de conducta. Aun así, mantienen su carácter intrínseco y particular abriendo un espacio para las decisiones personales en las interacciones con la Administración y entre ellas, que no siempre coincide con las normas y códigos adoptados<sup>102</sup>.

Existen, también, entidades de cooperación directa con otro comportamiento como resultado de su naturaleza jurídica y del tipo de relación con la Administración, si bien se entiende para todas que la especialización productiva, la formación, el recurso a la heurística, el conocimiento del plan plurianual 2008-2011 y de los diferentes documentos emitidos por el agente principal, son imprescindibles para asegurar su acceso a la información.

La figura 5.7a aporta suficientes elementos para proseguir en el análisis de las partes funcionales de esta situación de acción, e introducir las interacciones del modelo de AOD de la Junta de Andalucía.

### *Partes funcionales del modelo de CID de la Junta de Andalucía*

La situación de acción del modelo de AOD andaluz viene configurada por la estructura del juego entre agentes característicos según las reglas específicas y en búsqueda de recursos públicos. Es imprescindible su descripción para entender el tipo de interacción que se dan, en este entorno, y cómo estas últimas conllevan a algunos resultados evaluados posteriormente por criterios derivados del enfoque metateórico del IAD, con incorporación del análisis de SSE y de aportaciones teóricas relativas a CID.

A tales efectos, Ostrom (2009) define esta situación de las relaciones existentes entre las siete variables que la componen, vinculadas, a su vez, a siete reglas específicas.

De hecho, entre el 2006 y el 2012 el presupuesto de la Junta de Andalucía distribuido entre sus agentes tiene como media anual cerca de 72 millones de euros. Por lo tanto, no se puede entender esta distribución de fondos después de haber analizado el comportamiento de los individuos y sus diferentes estructuras, sin tener en cuenta sus posiciones, los roles que desempeñan, los resultados que les afectan, su forma de conseguir información, sus funciones respectivas, los costes y beneficios que se dan en la misma situación de acción y cómo todos estos elementos operan o se relacionan.

Un análisis transversal sobre la homogeneidad y la heterogeneidad, el concepto de racionalidad limitada, el modelo de gobernanza vigente y su identidad entendida a través del capital social andaluz, permite concebir mejor las partes funcionales del modelo y la vinculación existente entre ellas.

---

<sup>102</sup> Ver estatutos de la Coordinadora Andaluza de ONGD (CAONGD).

La heterogeneidad de los actores, tal como se definió en apartados anteriores, aportó información sobre su acceso a los fondos y su capacidad de entrada y salida del sistema, considerando aquí su rol como entidades activas que se relaciona con la Junta para la consolidación de la política andaluza de CID.

El punto de partida es que las entidades de cooperación directa no reciben el mismo trato que las de cooperación indirecta, en cuanto su acceso a financiación se realiza respectivamente por convenio o vía proceso de subvención. Esto les lleva a tomar decisiones y resolver los conflictos de forma diferentes. En el primer caso, sus decisiones descasan sobre valoraciones particulares; en el segundo, se vinculan a normas de grupo y conductas consensuadas y establecidas alrededor de una estrategia de grupo, sin perjuicio de la autonomía de cada entidad particular. Ni siquiera ambas entidades tienen acceso a la misma información y sus costes de transacción no son los mismos. La presentación de propuestas de financiación a proyectos o programas pendientes de aprobación, bajo un sistema de concurrencia competitiva, implica la actualización continua de información relativa a las bases anuales, normativas, políticas andaluzas y nacionales y situación socioeconómica de los países socios y las regiones beneficiarias. La especialidad productiva del personal de las entidades, la planificación anual de funciones en las entidades solicitantes y su actualización de datos en el registro de agentes de la AACID constituyen una serie de tareas que tienen costes para asegurar la aprobación de las propuestas, y sin las cuales las entidades no podrían concurrir. Estos costes existen también en el caso de las entidades participantes en las acciones de cooperación directa, si bien el nivel de valoración de sus conocimientos y aplicación están menos sujetos a evaluación como consecuencia del tipo de procedimiento establecidos por su relación con la AACID. En torno a esta relación, existen elementos fáciles de definir, como los que se refieren a la naturaleza de las entidades, al tipo de personalidad jurídica que tienen y al tipo de relación que les afecta con el agente principal (cooperación directa, indirecta), y otros que son más complejos, en cuanto tienen que ver con su comportamiento en la toma de decisión.

A través del concepto de capital social se entiende, además, que hay factores tales como la confianza, la ética, la equidad, que irrumpen en el modelo y establecen otra forma de valorar sus activos. Estas consideraciones llevan a considerar como producto de la cooperación de la Junta de Andalucía, la edificación de una sociedad más equilibrada con un modelo de solidaridad más representativo. Se reafirma, entonces, el interés en satisfacer los actores protagonista y la construcción de un modelo de AOD que responda a sus aspiraciones, y que no esté solo motivado por la búsqueda de financiación pública. En la situación de acción, el capital social se establece, por consiguiente, como un instrumento y como un objetivo; ya que, primero, es imprescindible para el consenso y la elaboración de documentos normativos y estratégicos; y, segundo, da forma a la estructura de las relaciones entre los distintos agentes andaluces.

A su vez, consideraciones sobre la homogeneidad y heterogeneidad de los actores hacen imprescindibles esta valoración sobre capital social, en relación con la relevancia de las posiciones y modelos de elección de los actores. Ya se mencionaron, en su momento, las divergencias posicionales entre los actores de cooperación directa e indirecta, en cuanto a acceso a fondos y capacidad de interlocución y a modelos de comportamiento ante la toma de decisión, es decir, a estrategias desarrolladas. Existe, de hecho, un constante reclamo por parte de las entidades de cooperación indirecta para que las de cooperación directa estén sometidas a los mismos criterios de transparencia y

evaluación que ellas.<sup>103</sup> Se cita también, a tal efecto, el informe de fiscalización de la Cámara de Cuenta en 2014, que recuerda a la AACID la importancia de cumplir con sus estatutos, informando que no ha gestionado el total de la cooperación internacional tal como viene establecido en ellos. De hecho, si bien las modalidades de financiación ofrecen únicamente dos opciones, vía convenio o vía subvención, existe más heterogeneidad de actores en el apartado de convenio que en el de subvención como consecuencia de su diferente naturaleza jurídica. Se ubican en este mismo apartado, las fundaciones públicas, los organismos internacionales, los sindicatos, las entidades locales, las universidades y los agentes empresariales, siendo las cuatro últimas de cooperación indirecta con financiación directa.

A continuación, es relevante entender, en relación con **las reglas límites de posición y de elección**, la heterogeneidad que existen entre los actores de cooperación indirecta. Su carácter federado y no federado es el primer aspecto a tener en cuenta para apreciar la diferencia en el papel de cada entidad. Las entidades no federadas están regidas por normas particulares y se pueden beneficiar de acuerdos alcanzados por las entidades federadas con mayor capacidad de interlocución y negociación con el agente principal. Se comentó que los beneficios de la condición de federadas aumentan el capital social con una mayor confianza y unos canales de información formales establecidos, implicando menores costes de transacción. La pertenencia de estas entidades a espacios formales de interlocución y trabajo, como el Consejo de Cooperación, y sus grupos de trabajo y espacios informales, como el Comité de Enlace para tratar temáticas propias a la política andaluza de AOD, ofrece beneficios derivados de la negociación directa para la aplicación de las estrategias consensuadas. El tamaño del actor, resultado de la financiación que concentra, implica mayor comunicación a nivel particular con el agente dominante y mayor especialidad productiva y, en definitiva, mayor capacidad de supervivencia. El informe de AOD de la CAONGD (2006-2008), en relación con las diez ONGD con mayor acceso a fondos destinados a la AOD andaluza, ratifica la permanencia anual de las entidades del núcleo duro, admitiendo solo una incorporación nueva en 2007 y dos en 2008.<sup>104</sup>

La naturaleza de las entidades participantes es un elemento básico para definir cómo entran y salen del modelo, qué posiciones ocupan y su modelo de elección. Se entiende la elección en torno a la toma de decisión que define el conjunto de acciones de las entidades andaluzas, emprendidas en relación con la financiación y la reivindicación de cuestiones relevantes<sup>105</sup>. Las acciones se dan también en relación con la elaboración de los planes anuales u planes operativos existentes. De hecho, es en la pertenencia a un grupo o en su ausencia que mide la cantidad de **información recibida**. Si en el punto de partida la información es incompleta, es porque parte de ella se gestiona a través de los órganos colegiados establecidos para el consenso y la toma de decisión tal como el Consejo de Cooperación de la Junta de Andalucía y sus grupos de trabajo a los cuales tienen acceso estas entidades. Se accede también a ella en los grupos de trabajos de corte sectorial de la Coordinadora Andaluza, o a través del Comité de Enlace y del boletín informativo cuando se tratan cuestiones que atañan la relación entre la AACID y las entidades del sector. Fuera de ello, el acceso a la información se realiza de forma particular y depende de la capacidad de la entidad, lo que depende de su nivel de especialidad productiva y de su tamaño a través del recurso humano disponible.

---

<sup>103</sup> Véase informe AOD 2009-2011 publicado por la CAONGD.

<sup>104</sup> Véase informe de AOD 2006-2008 de la CAONGD.

<sup>105</sup> Se hace especial relevancia a negociaciones sobre las bases de convocatorias a ONGD, sobre las cantidades asignadas a la cooperación directa, sobre el modelo de calificación para programas, etc.

En relación con el **conjunto de resultados** que afectan a los actores, están todos ligados a las cuestiones de interés definidas con anterioridad, y pasan por la capacidad formal de las entidades de extender sus actuaciones en el ámbito de la solidaridad y de establecer un sistema de planificación más orientado a su satisfacción. Ambos como fruto del esfuerzo de los agentes y como consecuencia de contratos y acuerdos firmados con la administración. Se califican aquí como resultados formales, en algunos casos intangibles, en cuanto los niveles de compromiso formal no siempre coinciden con los resultados tangibles esperados del compromiso de pago de la Junta de Andalucía. Se recuerda, a tal efecto, la reducción del presupuesto a partir de 2010 y la situación de impagos de la Junta de Andalucía a proyectos aprobados a entidades correspondientes a las convocatorias de 2011 y 2012. En este sentido, actas de Comités de Enlace del año 2014 informan sobre atrasos en pagos por parte de la AACID, justificando los mismos por la imposibilidad de cerrar justificaciones económicas y memorias de actividades presentadas por las entidades del sector. Cabe señalar que estas situaciones se dan por la incapacidad de la Junta de cerrar estos expedientes por falta de personal, y advierten de la indefensión de las entidades en este ámbito.<sup>106</sup> Al contrario de ello, la reducción de la cooperación directa a favor de la indirecta es un resultado altamente valorado por el sector.

En otro orden de cosas, los resultados conseguidos como fruto del nuevo proceso de planificación que se inicia en el 2008 con la aprobación del plan anual de cooperación andaluz, se establecen en un mejor uso y reconocimiento de herramientas de planificación como las prioridades horizontales, el establecimiento de un horizonte presupuestario hacia el 0,7, planes operativos por países y planes operativos sectoriales, bases anuales de convocatorias, pactos andaluces por la solidaridad, la puesta en marcha de espacios de comunicación informales más constantes entre la AACID y las entidades del tercer sector, y el mantenimiento de la cooperación en época de recortes. A su vez, la elaboración de un proceso de concertación y aportaciones propias a la elaboración de un nuevo plan andaluz de cooperación es un resultado intermedio.

Las ONGD establecen también resultados en torno a la evaluación de la cooperación andaluza, gracias a las diferentes publicaciones especializadas.

Por último, se hace hincapié en **el sistema de costes y beneficios** vigentes en el modelo situacional de la cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía. Los costes de transacción condicionan la firma de un contrato y su cumplimiento, así como el poner en marcha el modelo político de gestión de la ayuda internacional de la Junta de Andalucía. Estos costes se establecen a través del sistema de planificación de la AACID con su presupuesto, y son los costes indirectos de las acciones comprometidas en la firma de contrato entre la AACID y los agentes andaluces. Se establecen en la capacidad de mantener la estructura que asegura el cumplimiento de las transacciones o del intercambio. Sin ellos, el modelo de gestión no es sostenible. Interesa especialmente la consideración de costes *ex ante* y *ex post* de Báez (2005), cuando cita a Williamson. Los primeros se relacionan con la búsqueda de la información, la negociación, redacción y garantía del contrato; y los segundos se vinculan a los costes de adaptación posterior al perfeccionamiento contractual, el establecimiento y administración de los mecanismos de resolución de conflictos y de aseguramiento de los compromisos y pérdidas residuales.

---

<sup>106</sup> Véase Informe del Defensor del Pueblo.



En el modelo de AOD de la Junta de Andalucía, los costes *ex ante* se dan mediante los costes de la búsqueda de información del agente principal y de los actores andaluces y los costes de sus estructuras de funcionamiento ante la firma de los contratos. Se consideran, por lo tanto, los costes de la gestión de las convocatorias de subvención por la Administración y los de la presentación de propuestas y de la firma de convenio de los agentes con la administración.

Los otros costes se establecen en relación a la gestión de los contratos de ejecución de proyectos y programas, de otras actuaciones como la especialización productiva del agente y los costes de la sanción en caso de incumplimiento del actor subordinado. Se entiende claramente la importancia de las reglas establecidas como resultado de los derechos y obligaciones que se otorgan a las diferentes partes, y la capacidad de especificar las sanciones a aplicar, en caso de incumplimiento.

En el ámbito de la información, los conceptos de confianza a través de la suscripción de un código de conducta, así como la adopción de normas dentro del grupo, ofrecía así un lugar privilegiado para la recepción de información, lo que no se podía dar para el resto de las entidades como consecuencia de su aislamiento. Fuera del contexto federado, los costes de información, a su vez, son inherentes a la experiencia de la entidad y la capacidad de sus recursos humanos para manejar adecuadamente este activo. Por consiguiente, a menor estructura organizativa le corresponden mayores costes de información a los agentes. La AACID, a su vez, dispone de una partida para el gasto de funcionamiento. Cubre, así, el conjunto de sus actuaciones para gestionar el ciclo de la cooperación andaluza para la puesta en funcionamiento de su estructura a través de medios materiales y humanos para la gestión de los programas de subvenciones y ayudas, la formación de su personal, la elaboración de documentos y planes correspondientes, la evaluación de la cooperación y de las actuaciones de las entidades participantes con las que tiene contratos en vigor.

Las aportaciones de Commons (2003), citada por Ostrom (2009), en relación con la teoría de los derechos de propiedad, son útiles para entender el concepto de transacción y los costes relacionados con el mismo en la situación de acción del modelo de AOD de la Junta de Andalucía. El autor define la transacción diferenciándola del intercambio de mercancías a través de la enajenación y la adquisición, entre individuos, de derechos de propiedad y libertad creados por la sociedad, como los que se deben negociar entre las partes involucradas antes de la producción, el consumo de los bienes o el intercambio físico. Lo que lleva, entonces, a considerar su importancia en entornos como el de la gestión de bienes públicos. Los costes de transacción se ubican aquí en el coste de poner en marcha para la Administración la estructura de derechos para los participantes. Para los actores ponen en marcha una estrategia eficiente en vías a levantar, en el ámbito de la negociación, los cimientos suficientes para tener acceso a estos mismos derechos. Por lo tanto, incluyen para los actores andaluces de CID los costes indirectos de sus actuaciones financiadas, como componente adicional a sus recursos propios, asegurando así la posibilidad de mantener y cumplir los contratos. Se subraya, entonces, que no son, en este caso, los costes los que aseguran la realización del proyecto en sí. La aproximación a los costes de transacción del modelo de AOD de la Junta de Andalucía durante el periodo estudiado vendrá a ser la suma de los costes de la administración de la AACID, más la suma de los costes de asegurar el cumplimiento de los contratos por parte de los agentes con los que existe este vínculo y del cual se deriva el derecho de uso.

La CAONGDE<sup>107</sup> (2012) hace aportaciones pertinentes para definir estos costes de transacción y su valoración a través de los costes indirectos en el modelo de AOD de la AECID, refiriéndose a los costes propios al funcionamiento regular de las ONGD y que sirven de sostén para la ejecución de la intervención. Hace, en este sentido, una comparación entre las pequeñas y medianas empresas con sus costes administrativos y generales, que surgen debido a su necesidad de realizar tareas administrativas, contratar servicios exteriores o utilizar parte de su estructura y los costes indirectos de las ONGD como costes de gestión, administración o soporte. Subraya, a su vez, que no existe consenso sobre las partidas incluidas en estos costes, ya que dependen de las agencias de financiación. En este mismo apartado, establece los costes indirectos en empresas de construcción entre el 13 y 17% del coste de realización de la obra; en empresas de ingeniería que realizan cooperación para el desarrollo en cerca de un 21% entre los gastos comerciales de la licitación, los gastos de funcionamiento o estructura y los gastos financieros.

Lo más pertinente es su análisis de los costes indirectos a varias ONGD beneficiarias de convenios, sobre el periodo 2010 a 2013, con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). De los escenarios que considera, en los costes indirectos, interesa especialmente el cuarto escenario, donde corresponden a gastos financieros y se ubican en tres tramos que son de 10 a 12% para 25 ONGD, 5,5 a 8% para cuatro entidad, y de 8 a 10% para las 7 restantes, siendo la media un 10,22%. Esta posición se asemeja considerablemente a las de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Andalucía, cuando esta establece el porcentaje de costes indirectos, en las convocatorias del 2008 a 2012, en un 10% de los costes directos para proyectos.

Si bien se tiene poca información sobre estos costes para los casos de las entidades de cooperación directa,<sup>108</sup> se establecen –en consonancia con la tesis de la CONGDE (2012) sobre costes de gestión y administración en empresas, y de forma similar a los costes indirectos de cooperación indirecta en la AACID– los porcentajes de 9 y 10%. En efecto, el estudio de la CONGDE (2012) establece los costes de gestión como un concepto más amplio que los costes indirectos. Los gastos de gestión de ONGD beneficiarias de convenio con la AECID oscilan entre un 15 y 20%, opinando estas mismas entidades que, cuando los costes son inferiores al 15%, se minimizan recursos por parte de la entidad para conseguir los objetivos perseguidos por el proyecto. Por lo tanto, dado que solo se trabaja aquí con valores relativos a la financiación de la AACID para el conjunto de los actores durante el periodo 2006-2012, se considera un 9% y 10% para los actores de cooperación directa e indirecta conforme lo establecen las bases de convocatorias de los periodos del año 2006 a 2007 y de 2008 a 2012 respectivamente para los actores de cooperación indirecta y el 7% en cuanto a la financiación de programas.

La tabla 5.7 reproduce los costes de transacción aproximados en el marco de nuestro estudio. Son aproximados en el caso de los agentes porque no se dispone de toda la información relevante sobre costes de gestión de las mismas. Se toma, entonces, el porcentaje de costes indirectos y se establecen en base al porcentaje máximo que se puede solicitar por proyectos o programas financiados. En el marco de las entidades de cooperación directa, se establece los

---

<sup>107</sup> Coordinadora Estatal de ONGD.

<sup>108</sup> La información recibida de entrevista con agentes de cooperación indirecta con financiación directa y personal de la AACID establecen estos porcentajes en el mismo valor que en la convocatoria de cooperación indirecta de ONGD.

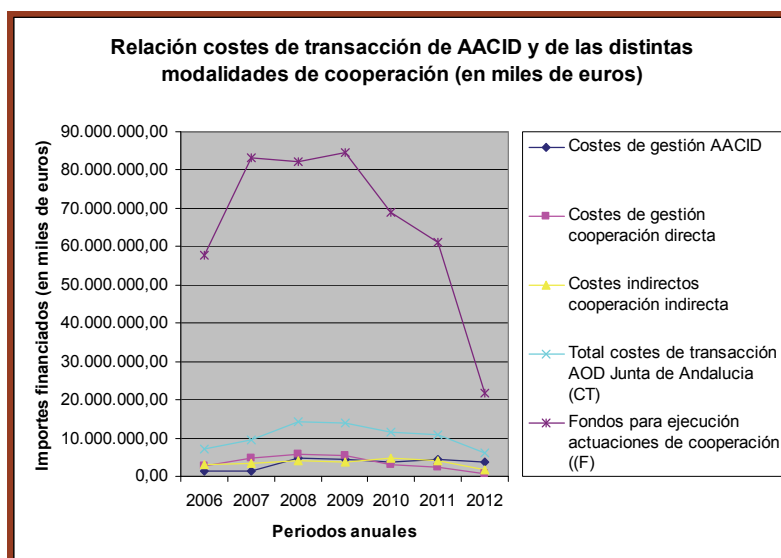
costes indirectos o de gestión recurriendo a un 10%, tal como se definió con antelación gracias a las aportaciones de CONGDE (2012).

En ambos casos se entiende que estos costes han de ser inferiores a las ganancias de eficiencia (Caballero, 2011), es decir, la ganancia resultado del intercambio esperado, ya que en el caso contrario no se realizaría la transacción. Se considera aquí la ganancia en relación con la financiación, que permite la realización de la actuación en el campo de la cooperación para el desarrollo una vez deducidos estos costes.

**Tabla 5.7:** Relación costes de transacción y ganancias de eficiencia del modelo de AOD de la Junta de Andalucía

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Costes de gestión AACID	1.514.462,00	1.368.998,00	4.673.478,60	4.421.854,58	3.743.207,45	4.551.393,40	3.670.060,71
Costes de gestión cooperación directa	2.783.382,71	4.842.780,80	5.735.121,57	5.522.876,94	3.071.003,95	2.238.810,86	773.083,95
Costes indirectos cooperación indirecta	2.926.492,11	3.374.180,11	3.993.137,40	3.874.371,40	4.597.974,60	4.119.501,00	1.674.262,19
Total costes de transacción AOD Junta de Andalucía (CT)	7.224.336,82	9.585.958,91	14.401.737,57	13.819.102,92	11.412.186,00	10.909.705,26	6.117.406,85
Fondos para ejecución actuaciones de cooperación ((F)	57.733.178,88	83.082.604,26	82.280.852,21	84.575.235,08	69.020.807,00	61.296.855,74	21.667.578,09
Ganancia eficiencia de n en base comparación n y (n-1)		positivo	negativo	positivo	negativo	negativo	negativo
Ganancias de eficiencia de cada año en base 2006		positivo	positivo	positivo	positivo	positivo	negativo

**Gráfico 5.6:** Comportamiento de los costes de transacción y las ganancias de eficiencia del modelo de AOD de la Junta de Andalucía



Fuente: elaboración propia.

Se establece la valoración de la ganancia de eficiencia en base a dos métodos (ver cuadro 5.7a y 5.7b). El primero en relación con la evolución de los costes de transacciones y la evolución de los fondos esperados año tras año; y el segundo valorando la evolución de los costes de transacción y de los fondos para actividades, en base al año 2006.

**Tabla 5.7a :1.º método de valoración de ganancias de eficiencia**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Variación coste de transacción en relación con el año anterior (CT <sub>n</sub> – CT <sub>n-1</sub> ) donde n= año	2.361.622,09	4.815.718,66	-582.634,65	-2.406.916,92	-502.480,74	-4.792.298,41
Variación del valor de producción (fondos para desarrollo actividad) (FAn – FAn-1) donde n= año	25.349.425,38	-801.702,05	2.294.382,87	-15.554.428,08	-7.723.951,26	-39.629.277,65
Valor ganancias eficiencia: E=(FAn – FAn-1) / (CTn – CTn-1)	10,73390425	-0,166476098	-3,937944079	6,254502495	15,37163645	8,269367694
	positivo	negativo	positivo	negativo	negativo	negativo

Fuente: elaboración propia.

La valoración interanual aporta unas ganancias de eficiencia negativa para los años 2008 y de 2010 a 2012, elevando su mayor valor negativo en el 2012 fruto de una caída en más de 39 millones de euro de la ayuda de la Junta, cuando los costes de transacciones del modelo se reducen solo en 4,7 millones. La reducción progresiva de los costes de transacción es mucho menor que la caída de los fondos para el desarrollo de las actividades, haciendo imposible la consecución de ganancias de eficiencia. En definitiva, la gestión del modelo es insostenible en términos de costes y beneficios.

**Tabla 5.7 b: 2.º método de valoración de ganancias de eficiencia**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Variación coste de transacción en relación con el año base 2006 (CT <sub>n+1</sub> , CT <sub>n+2</sub> ,... – CT <sub>2006</sub> ) donde n= año	2.361.622,09	7.177.400,75	6.594.766,10	4.187.849,18	3.685.368,44	-1.106.909,97
Variación del valor de producción (fondos para desarrollo actividad) en base a 2006 (FAn+1, FAn+2,... – FA <sub>2006</sub> )	25.349.425,38	24.547.673,33	26.842.056,20	11.287.628,12	3.563.676,86	-36.065.600,79
Valor ganancias eficiencia: E=(FAn+1, FAn+2,... – FA <sub>2006</sub> ) / (CTn+1, CTn+2,... – CT <sub>2006</sub> )	10,73390425	3,420134138	4,067122348	2,695328231	0,966979806	32,78164633
	positivo	positivo	positivo	positivo	negativo	negativo

Fuente: elaboración propia.

La valoración en base al año 2006 ofrece un panorama más alentador, donde existen ganancias de eficiencia durante todo el periodo hasta la importante caída del presupuesto de AOD de la Junta de Andalucía en el año 2012. Se valora aquí el importante esfuerzo financiador de la Junta en AOD entre el año 2006 y 2010, así como el mantenimiento de una financiación importante hasta el 2011, lo que permite amortiguar el incremento de los costes de transacción durante todo el periodo.

### VI.2.3. INTERACCIONES Y RESULTADOS

Ostrom (2009) define las interacciones a través de las relaciones entre los individuos como resultado de la influencia de los factores exógenos sobre las partes funcionales de la situación de acción. Intervienen, así, varios factores para dar sentido a estas interacciones y facilitar unos resultados a priori no previsibles. Prueba de ello es que la autora alude a la necesidad de lidiar con la complejidad en el mundo de las interacciones y de los resultados que ocurren en múltiples niveles del mismo análisis. Se trata aquí de entender el entorno donde se dan los dilemas sociales y las respuestas aportadas.

La definición de cuestiones de interés, más adelante objetivos específicos del modelo, aporta pistas sobre las motivaciones de los agentes de la cooperación andaluza. Estas se consideran a través de la necesidad de supervivencia de las entidades, su creencia en un modelo de participación donde tienen un papel activo y su compromiso con el plan plurianual de la cooperación andaluza durante el periodo 2008-2011. Son consideraciones imprescindibles para alcanzar unos resultados para el modelo de gobernanza andaluz.

Para su análisis hay que recurrir a las aportaciones de Simon (Ostrom *et al.*, 2010) en cuanto a sistemas jerárquicos compuestos por subsistemas interrelacionados, cada uno con una estructura jerárquica, hasta que se alcance el nivel más bajo. Se considera la influencia de estos distintos niveles en la situación de acción del sistema principal y en el proceso de interacción de los individuos.

En definitiva, los objetivos de los agentes del modelo estudiado no son diferentes de los propósitos propios a la ciencia de diseño que se propone como un complemento de análisis que permite entender las prioridades e implicaciones de un proceso, objeto o idea para encontrar una solución aceptable (Simon, 2007). Efectivamente, el origen de política de CID de la Junta de Andalucía se remonta a los años 80 y ha sido presa de la evolución de la sociedad andaluza, como resultado de la incidencia de los actores de la cooperación. Tuvieron también su importancia los cambios políticos y nuevos compromisos relativos a la agenda internacional sobre ayuda oficial para el desarrollo, tomados primero desde el ámbito nacional y luego a nivel autonómico. Es, según Simon (2007), una cuestión de flexibilidad, en cuanto el diseño es un flujo temporal, una secuencia continúa de decisiones con un pasado, presente y un futuro en el cual cabe la existencia del rediseño continuo a través del uso. No es solo una cuestión teórica, ya que la capacidad presupuestaria del Gobierno autonómico, su apuesta por modelos de participación de la sociedad civil y el proceso de acceso a las nuevas tecnologías de la informatización en la gestión pública, en torno a su comunicación con la ciudadanía, han dado frutos en los distintos sectores de la gestión administrativa y de la economía.

Se considera el objetivo de resolver dilemas sociales en las cuestiones de interés. Los trabajos sobre sistemas sociales y ecológicos (SSE) de la autora establecen dos contextos donde se dan estas interacciones y que se aplican al caso andaluz mediante el nivel de análisis microinstitucional y el de contexto más amplio en el terreno. Estos métodos complementa el análisis llevado a cabo por el IAD, ayudando este último a organizar la investigación pero careciendo de variables ecológicas suficientes para la investigación futura (Ostrom *et al.*, 2010).

No obstante, las aportaciones de Commons (1931) informan que son tres las relaciones sociales implícitas en todas las transacciones y que guían las respuestas dadas de forma

transversal en los diferentes niveles de la situación de acción. Estas son: relación de conflicto, la de dependencia y la de orden, todas influidas por la escasez, la eficiencia, la visión de futuro y los factores limitantes, como pueden ser las reglas de funcionamiento, que controlan, liberan y amplían la acción individual. Es, evidente que la evolución a la baja del presupuesto de AOD, durante el periodo establecido, determina la noción de escasez, reflejando la necesidad de los participantes. El conflicto de interés entre los agentes andaluces, a su vez, gira en torno a los logros de su acción como resultado de su heterogeneidad. La naturaleza de las entidades, su tamaño, su capacidad de acceso a los fondos y los resultados se deducen de la reciprocidad operativa de la cooperación y del establecimiento de la confianza o de la acción particular.

### *Análisis microinstitucional del modelo de AOD de la Junta de Andalucía*

Se establece en el primer nivel que los agentes andaluces actúan entre ellos de forma directa. Se considera el conjunto de las entidades de cooperación por su capacidad de organización en un microcontexto que constituye una primera respuesta a los dilemas sociales reflejados por las relaciones sociales. Se define esta microsituación como un espacio con mayor confianza entre los agentes, gracias a la mayor comunicación y cooperación. Por oposición, en la acción particular del resto de las entidades donde, según (Ostrom *et al.*, 2010), se asiste a un comportamiento más egoísta en situación de no cooperación. Las entidades particulares no siguen normas y reglas y tampoco están sujetas a la confianza y a la reciprocidad. Conocen una carencia de mecanismos de sanción y no existe una comunicación relevante comunicación entre ellas. Por otro lado, estos autores establecen la conveniencia de evaluar la cooperación de entidades federadas y sus aportaciones a través de diferentes variables, que influyen no solo en ella, sino también en los resultados obtenidos. Valorar estas variables permite entender las características del modelo de AOD de la Junta de Andalucía y sus dificultades para alcanzar óptimos sociales, por consiguiente, implica la necesidad de una revisión para alcanzar mejor sus objetivos, en un contexto más amplio.

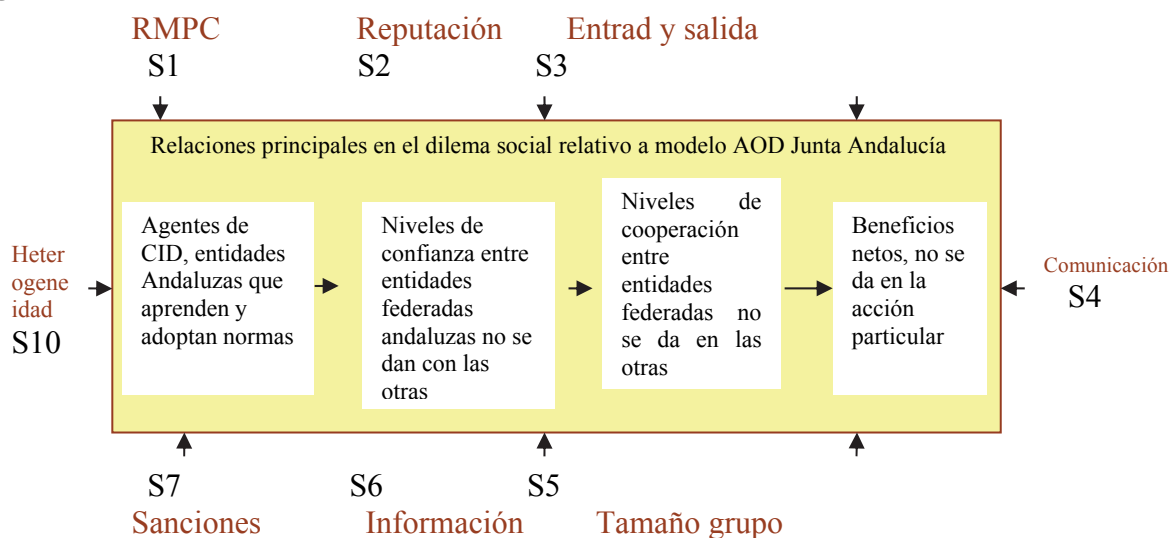
Esta microsituación es una reproducción de la información aportada en el análisis de la situación de acción, cuando se introdujeron el estudio de los actores en base a sus esquemas mentales y sus niveles de organización, en función de los intereses de cada grupo. Se definieron en su momento entidades federadas con la posibilidad de actuar y tomar decisión bajo el mismo paraguas, entendiendo el compromiso a través de normas establecidas por el grupo. En contraposición, se consideró el resto de las entidades ONGD que no pertenecen a esta federación y los límites a los que se enfrentaban a través de la acción particular.

La **cooperación**, por su parte, constituye el elemento principal alrededor del cual giran las interacciones que se dan entre los agentes dentro de la microsituación, en cuanto no solo viene establecida en el marco de su relación con la Junta de Andalucía, sino también entre los distintos agentes privados en sí para incidir en las relaciones de conflicto, de dependencia y de orden (Commons, 1931).

Esta misma cooperación entre agentes con intereses comunes viene asociada a su participación como capital social en el modelo, y favorece una mayor representatividad del sector ante la Administración central y un mayor papel de la confianza en la acción

colectiva (Ostrom, Jansen, Potete, 2010). De ahí que es importante ver cuáles son las variables que afectan a la cooperación y cómo se valoran dentro del modelo estudiado.

**Figura 5.8:** Microsituación en el modelo de gestión de AOD de la Junta de Andalucía



Fuente: elaboración propia, adaptación de Potete *et al.* (2010)

**De las 11 variables destacadas por los autores, se adaptan mejor a nuestro análisis las ocho siguientes de la figura 5.8:**

1. Los altos rendimientos marginales per cápita de la cooperación.
2. La influencia de la reputación de los participantes en esta misma.
3. La importancia de la libertad de unirse o abandonar el grupo.
4. La comunicación posible con todos los participantes, en cuanto al fomento de esta misma cooperación.

Para la valoración de los resultados intermedios, se consideran también variables microsituacionales:

5. El tamaño del grupo.
6. La información.
7. Las sanciones.
8. La heterogeneidad de beneficios y costes.

#### **Sistema de interacciones: microsituación en el caso de las entidades federadas**

El análisis microsituacional de las interacciones, en el periodo 2006-2012, informa de la existencia de un grupo de entidades federadas a través de la CAONGD, cuyo propósito es de enfrentarse, mediante la cooperación, a las situaciones de dilema social en el modelo andaluz. Con anterioridad, se establecieron estos dilemas en la capacidad de supervivencia y participación de las entidades en la toma de decisión para el diseño y la planificación de la AOD.

La interacción viene, pues, precedida por el aprendizaje y la adaptación de normas para alcanzar unos niveles de confianza y reciprocidad válidos entre individuos (Ostrom *et al.*, 2010).

Para el modelo de estudio, según estos autores, son relevantes las variables microsituacionales siguientes:

- Los altos rendimientos marginales per cápita de la cooperación.
- La reputación de los participantes .
- La libertad para ellos de unirse o abandonar el grupo.
- La comunicación posible entre todos los participantes.

Antes de valorar estas variables hay que hacer un ligero hincapié sobre la adopción de normas dentro de la microsituación. Lo relevante para entrar en la CAONGD es la firma de un código de conducta firmado por las entidades, que establece sus compromisos federativos. El mismo reconoce la pluralidad, la diversidad de las ONGD y su autonomía institucional y decisoria en su relación con organismos gubernamentales y no gubernamentales. El alcance de sus objetivos comunes pasa obligatoriamente por el trabajo coordinado y colaborativo, aislando la competitividad y duplicidad de tareas. El documento subraya que la autonomía se ha de relacionar con los objetivos de las entidades, sus medios financieros, humanos y filosóficos. A continuación, reconoce la importancia de la comunicación entre entidades y de la información en torno a temas de interés, el estudio y el debate sobre principios, actuaciones y objetivos en el ámbito de la cooperación. De cara a la acción externa, el código plantea la necesidad de favorecer la defensa de los intereses de la CID y el desarrollo del sur ante los organismos internacionales, Gobiernos y países, la coordinación de acciones dirigidas a las fuerzas políticas y sociales y la participación en todas las estructuras de coordinación que integran las entidades. Pone un especial acento sobre la intensificación de las relaciones con los poderes públicos para influir en su política, dentro de un marco estratégico basado en principios éticos. En el capítulo de la transparencia, establece la realización de auditorías para entidades con cuentas superiores a 300.000 euros, la adaptación de los estatutos de las entidades al mismo código y la obligación de su firma bajo la sanción de baja, en caso de que no se hiciera. De hecho, su sistema de sanción se pone en marcha por no atención a la consulta de diálogo y no entrega de información solicitada. Las penalizaciones están tomadas por la Junta de Gobierno y ratificadas por la asamblea general de socios.

El código de conducta es, entonces, el documento principal que rige la relación entre entidades sin perjuicios de los estatutos y de los acuerdos tomados en asambleas. Refleja el carácter y la identidad de las entidades por el nivel de responsabilidad exigida en los ámbitos económicos y de cooperación, donde la participación es un elemento central en sus actuaciones internas y exteriores. Se erige, también, en torno al modelo de racionalidad limitada de Simon (2007), considerando la importancia de la información y del estudio como valor añadido para una mejor cooperación y la introducción de valores éticos y de rendimiento, alejándose de los modelos de satisfacción óptima que contempla la teoría de la utilidad racional. Opta por una cierta flexibilidad en el diseño estratégico del funcionamiento de la CAONGD y en los planteamientos establecidos, al reconocer la diversidad, pluralidad y autonomía de las entidades federadas

El documento es, en definitiva, un punto de partida pertinente para el análisis de las variables microsituacionales relevantes durante el periodo 2006-2012.



Tabla 5.7c: Interacciones en la microsituación entre entidades federadas y particulares

Entidades federadas/ variables micro- institucionales	Altos rendimientos marginales per capital	Reputación de los participantes	Libertad de unirse o abandonar el grupo	Comunicación posible entre participantes
<p><b>Descripción</b></p> <p>Se entiende que la valoración teórica de la cooperación, a través del código de conducta y de otro documento relevante sobre reglas de comportamiento en el seno de la coordinadora, si bien constituye una primera referencia, es necesario poder apreciar esta cooperación en los hechos.</p> <p>La existencia de rendimientos per cápita altos, en este sentido, aporta consideraciones tangibles. Existe, de hecho, una comisión de seguimiento del código de conducta constituida en parte por representante de las entidades y figuras externas, cuyo propósito es el control del cumplimiento de las normas. Más allá de ello, en el ámbito funcional, la CAONGD cuenta también con el gabinete técnico (GAT) como órgano operativo que vela por los principios de universalidad, igualdad de oportunidad, respeto de la individualidad y proactividad de las entidades federadas. El gabinete colabora con las entidades en la calidad de los proyectos presentados, apoya su formación y propicia la coordinación y concertación entre ellas.</p> <p>Hay que entender que la cooperación conlleva al establecimiento de estructuras operativas que aportan un valor añadido a las entidades andaluzas, a través de la coordinación, la formación y la información que promueve y facilita. A continuación, la coordinadora cuenta también con varios grupos de trabajo y subcomisiones que realizan trabajos temáticos y de evaluación. El propósito de estos grupos es aportar información, encontrar posiciones comunes y proponer soluciones en torno a dilemas presente en el modelo de AOD andaluz a través de propuestas que se presentan ante la junta directiva y la asamblea de socios. Los grupos de trabajo son los de cooperación descentralizada, de género, de comunicación, de ayuda humanitaria, de redes y de educación para el desarrollo.</p> <p>Se subraya la importancia de la junta de gobierno, que constituye un primer nivel decisorio por un mandato de cuatro años. Toma algunas decisiones y propone otras a la asamblea de socio.</p> <p>Se entiende que la cooperación aporta unos altos rendimientos marginal per cápita como parte de los beneficios de la estructura organizativa y de las relaciones entre actores. Además, el ingreso de un nuevo actor en la federación asegura no solo una mayor representatividad del grupo, pero sobre todo nuevas ideas, aportaciones y con su participación, un mayor grado de pluralidad y diversidad para alcanzar sus objetivos.</p>	<p>La reputación es un elemento de primer orden que afecta a la cooperación, ya que en base a ella se acepta o se rechaza la entrada de una nueva entidad en el grupo. Es un requisito para la aceptación de la entidad, porque existe la obligación de presentar documentación sobre su experiencia, firmar unos compromisos de participación y de conseguir dos avales pertenecientes a la coordinadora para apoyar su candidatura. Todo ello constituye, en un primer momento, las garantías de la reputación de la nueva entidad.</p> <p>La pluralidad, la diversidad y la autonomía de las entidades hacen más difíciles valorar su reputación, una vez que pertenecen al grupo y cuando cumplen las normas formales establecidas a través del código de conducta o de las decisiones tomadas en asamblea. Aun así, la reputación de los actores tiene mucho que ver con su modelo de preferencia basado en el principio de la racionalidad limitada, que implica una información incompleta y unos niveles de utilidad más amplio que en los mercados competitivos. Es, entonces, con la confianza adquirida, que se mide reputación de los individuos de cara a la cooperación. Es, justamente, esta confianza y reciprocidad como resultado de una estrategia de conjunto que diferencia la acción colectiva de la acción individual.</p> <p>Las aportaciones de Ostrom <i>et al.</i> (2010) sobre la teoría conductual de la toma de decisión en situación de dilema social informan del camino para superar la falta de información acerca de la reputación de los miembros de grupo, accediendo a más información en situaciones repetidas con retroalimentación confiable para los actores involucrados a través de sucesivos encuentros en asambleas, reuniones de grupos de trabajo y formación. Además de ello, las preferencias de los individuos de la CAONGD se establecen también en base a los logros de los actores, combinados con acuerdos que toman en cuenta los demás y con normas sobre acción y resultados que afectan las decisiones. La aprobación de un proyecto para financiación, por ejemplo, es un logro que se puede combinar con acuerdos conseguidos por el conjunto del sector en torno a las bases anuales de convocatorias. Detalles de esto se encuentran en el aumento progresivo de los costes indirectos entre 2006 y 2012, la incorporación del coste de personal en sede en los costes directos a partir de 2010 y la aprobación de la financiación del 100% de los costes de los proyectos en el 2013.</p> <p>La toma de decisión, a su vez, se realiza en base a métodos heurísticos en torno a la maximización de beneficios netos, es decir, propios y ajenos que son competitivos, en algunos casos, y cooperativos en otros. En este sentido, la fijación de umbrales de recursos gestionados, previa a la salida de las bases de la convocatorias del 2011 o 2012, como propuesta a entregar a la AACID, para poder establecer el modelo de calificación de las entidades andaluzas para el acceso a programas es un buen ejemplo que conjugaba aspectos competitivos sobre el acceso a los fondos y cooperativos, dando opciones para una calificación por países a entidades de menor tamaño.</p> <p>Puede entrar en conflicto con su valoración en otros niveles de las interacciones en cuanto Waichman (2008), citado por Ostrom <i>et al.</i> (2010), advierte que, en contexto más amplios, son los aspectos situacionales que</p>	<p>Desde consideraciones formales, estos dos aspectos vienen regidos por los estatutos de la CAONGD en sus artículos 29 y 30 respectivamente. La unión se da a través de una solicitud, además de tener que contar con la valoración positiva provisional del código de conducta de la CAONGD y luego definitiva de la asamblea de socios. Mientras tanto, el abandono se puede dar por disolución de la entidad, renuncia voluntaria o por acuerdo de la asamblea general por incumplimiento del artículo 27, en relación con la participación en los grupos de trabajo. En un aspecto más práctico, pero no menos representativo de las relaciones entre los agente, hay que entender la unión y el abandono en base a un beneficio derivado de la integración en un grupo con objetivos comunes. A tal efecto, Ostrom (2009) subraya que depende de que la cooperación sea retribuida o no. Es decir, que haya beneficios por las entidades como resultado de su pertenencia a la coordinadora. La libertad de salida, en cambio, viene establecida en torno a la idea de poder defenderse de una situación que no cumple con las expectativas esperadas.</p>	<p>La idea de coordinación y colaboración superando los límites impuestos por el trabajo individualizado, la competitividad y la duplicidad de tareas, viene según el código de conducta a ser un pilar principal de las relaciones entre los agentes. Para la acción colectiva es imprescindible la comunicación. Cada entidad puede informar sobre temas comunes de interés. Esta misma comunicación entre agentes tiene como objetivos la coordinación de acciones dirigidas a las fuerzas sociales y políticas, la participación en las estructuras de coordinación y la promoción de estudios y debates sobre principios y actuaciones. Se ubica en el ámbito de la cooperación y en el respeto de la autonomía de objetivos, medios humanos, financieros y filosóficos de cada entidad. Es importante entender la comunicación no solo a través de sus componentes formales, sino también a través de un análisis del esquema mental de los jugadores y, por consiguiente, reflejado en los supuestos relativos a la racionalidad limitada y la confianza, para la superación de dilemas internos. Es, según Ostrom <i>et al.</i> (2010) esta información incompleta que introduce la cooperación como una estrategia racional ya que, en ciertos casos, la cooperación de los unos induce los otros a cooperar.</p> <p>En este sentido, no hay que perder de vista las dos primeras cuestiones de interés, a saber la supervivencia de las entidades dentro del modelo y su participación activa en el modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía. En relación con esta participación, se pueden considerar la negociación con otros agentes fuera de la microsituación, para interactuar en un contexto más amplio. Es ahí donde las aportaciones de Ostrom (2009) cobran importancia en cuanto especifican la necesidad de una comunicación viable para mejorar los niveles de cooperación entre los agentes. Sin lugar a duda, es imprescindible la fluidez en esta comunicación tanto en el seno de los grupos de trabajo y subcomisiones, que tratan temas relativos a la política andaluza de cooperación, como durante la asambleas ordinarias y extraordinarias que, en definitiva, se constituyen como el último peldaño en la toma de decisión antes del proceso de diálogo o de negociación con la Administración de la Junta de Andalucía. La autora entiende la mayor retribución, en términos de cooperación, a través de una comunicación cara a cara, donde los gestos, las expresiones y el lenguaje corporal y las formas de expresar permiten evaluar la fiabilidad de los interlocutores.</p> <p>En el caso de la CAONGD, las conclusiones coinciden con Ostrom <i>et al.</i> (2010), cuando a través de experimentos en la universidad de Indiana con grupos de estudiantes concluye que, un mayor conocimiento de los agentes y la posibilidad de discusiones con compañeros conocidos, aumenta los niveles de confianza de los participantes y su disposición a la cooperación. Las aportaciones de Sanker y Pawitt (2002), citados por los mismos autores, entienden que el reconocimiento de la expresión verbal, el desarrollo de una identidad y las normas del grupo son desde ellos la mejor explicación de por qué la comunicación mejora los resultados. Se sabe, en consonancia con ellos, que la coordinadora andaluza, por su carácter jurídico y su naturaleza representativa, goza de</p>	

<b>Entidades particulares</b>	<b>Valoración General</b>	determinan el comportamiento de los actores.		una identidad propia a través de sus entidades y gracias a los distintos espacios creados para la reflexión, el debate y la negociación.
<b>Descripción</b>	<p>El segundo grupo de entidad que participan al juego de la cooperación de la junta de Andalucía son las entidades particulares. Son particulares porque no pertenecen, desde consideraciones formales, a algún tipo de federación como puede ser la CAONGD. Aunque consideran el enfoque de la racionalidad limitada, se enfrentan solas a los limitantes que plantean sus posiciones. Forman un grupo muy heterogéneo de actores andaluces, con naturaleza jurídica distinta e intereses que no son comunes. En su relación con la AACID, gozan todas de la posibilidad de firma de convenios para la obtención de financiación o del acceso a la convocatoria de concurrencia competitiva. En otras palabras, son entidades de cooperación directa (fundaciones públicas de la Junta, otras consejerías de la Junta) y de cooperación indirecta (ONGD, sindicatos, agentes empresariales, entidades locales, universidades) con acceso directo e indirecto a los fondos de cooperación.</p>	<p>En torno a la cooperación no son representativas porque no tienen altos rendimientos marginales per cápita y tampoco existen para ellas la libertad de entrada y salida. Su reputación es desconocida entre los agentes particulares y, si bien es posible la comunicación, no tiene por qué ser viable, ya que los participantes se conocen menos.</p> <p>En un contexto de racionalidad limitada es difícil predecir sus actuaciones y más si se toma en cuenta su heterogeneidad. Ostrom <i>et al.</i> (2010) consideran, entonces, que para ellas los resultados son subóptimos debido a la falta de cooperación y más si se considera las entidades particulares que compiten en las mismas condiciones que las federadas.</p> <p>Para las entidades que se benefician de la financiación directa con convenios, la situación es distinta. Sus diferentes hacen que sus resultados no se dan en base a la cooperación, sino gracias a la capacidad de conseguir un acuerdo satisfactorio con la AACID, de ahí que no valoran la necesidad de autoorganizarse. Estos autores subrayan el comportamiento más egoísta de los individuos en situación de no cooperación; dado que no conocen a los demás, no siguen ni normas ni reglas, no hay confianza y tampoco reciprocidad, no hay mecanismos de sanción ni comunicación. En definitiva, las variables de la cooperación no influyen en su caso. En el contexto andaluz, el grupo de entidad particular se rige con las características que determinan la resolución de dilema social en situación de no cooperación.</p> <p>La verdad es que las entidades particulares actúan directamente, en el contexto más amplio, en cuanto sus acciones vienen solo regidas por las reglas de funcionamiento que establece la Administración pública, sus propios estatutos y reglamentos internos.</p>		<p>Valoración en base al parasitismo</p> <p>En el marco experimental y en contraposición con las entidades no federadas, se observa otro rasgo característico destacable en la producción de bienes públicos, que llega a ser una realidad en este estudio. Es el parasitismo de las entidades que no cooperan, ya que se pueden beneficiar de las aportaciones de las entidades en el marco de la producción del bien público. A lo largo del periodo estudiado, 2006-2012, han sido varios los resultados de la acción colectiva de los que se han beneficiado las entidades particulares. La lucha por la mejora cuantitativa y cualitativa de la cooperación andaluza ha sido continua por parte de las entidades organizadas. A finales del 2012, la cooperación indirecta a nivel porcentual representa el 84,95 % del total, cuando al principio, en el 2006, se elevaba al 61,86%. De hecho, si solo son 66 entidades las federadas en la CAONGD, en 2012, en el registro de la AACID se pueden contar con 324 entidades. Además las cifras de las entidades que se presentan en las distintas convocatorias superan ampliamente el número de agente de la CAONGD. Se constata la dificultad de luchar contra el parasitismo para las entidades, para el conjunto las poblaciones beneficiarias y, porque la reforma institucional es imprescindible, para la mejora de la calidad de una política cualquiera.</p> <p>Ostrom <i>et al.</i> (2010) señalan que las diferencias en las contribuciones se derivan de la estructura y no de las preferencias, en cuanto los individuos están dispuestos a contribuir si otros lo hacen, pero no lo quieren hacer, en el caso contrario, para no ser los tontos, ya que solo los desertores sacan ganancias de la situación. No obstante, en el modelo de AOD la Junta de Andalucía, al ser el bien público la solidaridad, la estructura de las relaciones y de los agentes son diferentes y existen más actores involucrados de los que aparecen en la situación de acción del caso estudiado, que se benefician de las actuaciones, tales como son las contrapartes locales y poblaciones locales. Es, pues, necesaria una cierta flexibilidad para asegurar la mejora continua del modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía en relación con su objetivo de lucha contra la pobreza, en consonancia con las tesis de Simon (2007).</p>

Fuente: elaboración propia.



## **Resultados de interacción en microsituación (resultados intermedios o subresultados)**

Esta primera parte del análisis microsituacional, en el ámbito de la acción colectiva para resolver dilemas sociales, permite la consecución de resultados intermedios como respuesta al proceso de cooperación entre las entidades federadas, por un lado, y como consecuencia de su inexistencia, en situación de no cooperación por otro.

El conjunto de los resultados intermedios alcanzados se establece entonces como:

- **Subresultado 1: Una estructura organizada de funcionamiento, interlocución e incidencia en torno a la política de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía configurada por las entidades organizadas.**
- **Subresultado 2: Una estrategia conjunta establecida y consensuada por las entidades organizadas para resolver los dilemas sociales a los que se enfrentan.**
- **Subresultado 3: La consecución de ganancias aseguradas como resultado del proceso de cooperación entre las entidades organizadas.**
- **Subresultado 4: La toma de decisión en torno a distintas alternativas aseguradas en el ámbito de las entidades organizadas.**
- **Subresultado 5: La perpetuación de la heterogeneidad de los agentes con resultados diferentes y desiguales entre ellos.**

No obstante, las aportaciones de Ostrom *et al.* (2010) introducen, en el análisis de la microsituación, otras variables que inciden sobre estos resultados intermedios y que permiten relativizar su medición, antes de proceder al análisis, en el contexto más amplio de la acción colectiva. Estas variables son:

- ✚ El tamaño del grupo
- ✚ La disponibilidad de información acerca de la contribución promedio
- ✚ La capacidad de sancionar
- ✚ La heterogeneidad de beneficios y costes

### **✓ El tamaño del grupo**

El tamaño del grupo es un factor importante en la evaluación del modelo de AOD de la Junta de Andalucía y de los resultados intermedios. A fecha del 3 de julio de 2013, el registro de agentes de cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía cuenta con 331 entidades. Los datos del 2013 representan, en su mayoría, la actualización<sup>109</sup> de datos del 2012. En todo caso, lo importante aquí es la diferencia existente entre el número de entidades registradas y el número de entidades federadas, representativas del tejido de ONGD andaluza, a través de la CAONGD. Hemos de aclarar, que el artículo 16 del capítulo III del mismo decreto establece que es un

---

<sup>109</sup> Siendo una de sus funciones, en su artículo 19b, la actualización de los datos. Se establece, a tal efecto, en el artículo 25, que la actualización de datos se realiza durante los seis primeros meses del año, con respecto al año natural anterior, por lo tanto estos datos se ubican al final del periodo de interés

requisito la inscripción de las entidades cuyo domicilio social figure en el territorio de la comunidad autónoma, o que tenga delegación o establecimiento permanente en ella. Por añadidura, se deduce que independientemente de su estructura general, las entidades que se inscriben en el registro tienen capacidad para incidir sobre la política de cooperación andaluza para el desarrollo, a través de las delegaciones que las representan. Ostrom *et al.* (2010) afirman que el tamaño del grupo en dilemas de bienes públicos favorece la probabilidad de cooperación, en cuanto a nivel individual aumentan los beneficios no sustractivos para todos sin afectar a costes individuales. Se pueden aquí considerar beneficios no sustractivos todas las mejoras que pueden recibir las entidades de la acción colectiva como fruto de esta cooperación, siempre que no se constituyen alrededor de los fondos de financiación para actuaciones de CID facilitados por la AACID. Estos beneficios se ubican alrededor del poder de la representatividad del sector, su poder de negociación y las firmas de pactos y acuerdos, en relación con la calidad de la cooperación y la integración de la pluralidad y diversidad del sector.

El análisis de los resultados intermedios de la microsituación, en relación con el tamaño del grupo, establece grandes dudas sobre la efectividad de los mismos. La representatividad del sector a través de la Coordinadora Andaluza es muy baja y se sitúa en 20,75% entre 2010 y 2012.<sup>110</sup> Se puede establecer una estrategia de conjunto y conseguir el consenso para resolver dilemas sociales, por parte de las entidades federadas e independientemente de su número, conseguir algunas ganancias como resultado del proceso de cooperación y asegurar la toma de decisión sobre las diferentes alternativas, aunque cabe preguntarse si estos resultados son sobrevalorados. Se deduce, entonces, que la mayoría de las entidades del sector cuenta más con su trabajo individual que con un enfoque de conjunto para resolver dilemas sociales, en relación con su supervivencia y su participación como interlocutor válido del modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía. Al no favorecer la cooperación, se destacan por un comportamiento egoísta, alejándose del cumplimiento de normas y de las relaciones de confianza que requiere un modelo adecuado de acción colectiva, y no pueden aprovechar suficientemente los beneficios derivados de los altos rendimientos marginales per cápita.

Por consiguiente, si bien se puede contar con una estructura organizada a través de la Coordinadora Andaluza, donde las decisiones son consensuadas, estas no son representativas de todo el sector, lo que obliga a la Administración a considerar la visión de otros interlocutores individuales que pertenecen al mismo colectivo, ofreciéndole un margen suficiente para incidir de forma independiente, en base a todos, y en algunos casos fuera de los objetivos de la misma CAONGD. La principal estructura organizada de los agentes viene a convertirse en un subsector dentro del colectivo, lo que hace reducido su poder de negociación e incidencia.

Las preguntas que vienen a continuación se centran en encontrar los aspectos organizativos u contextuales que hacen más difícil la incorporación de más entidades en la estructura organizada y colaborativa. Se trata, entonces, de comprobar si existe una falta de agilidad en los procesos de admisión, unos costes elevados o sencillamente una falta de información, conocimiento y entendimiento, por parte de las entidades no federadas acerca del poder de convicción de la acción colectiva, en el ámbito de los dilemas con bienes públicos. No se puede, en este sentido, dar la razón a los modelos clásicos que hacen referencia, a través de Ostrom (2009), al «dilema del prisionero» u

---

<sup>110</sup> Este porcentaje se deduce de la relación datos agentes federados por datos inscritos en el RACI fuente memorias AACID y CAONGD y libro de socio CAONGD.

otros dilemas sociales que consideran que los individuos están permanentemente atrapados en situación, sin tener la capacidad de cambiar por sí mismo su estructura. Se subraya en esta problemática la falta de capacidad de los individuos para transformar las variables externas que afectan a su propia situación cuando los investigadores públicos tratan de mantener separados a los prisioneros para que no pueden comunicarse entre sí.

Una respuesta adecuada para entender este proceso se establece alrededor de las grandes dudas, que surgen del conjunto de entidades del sector sobre el impacto de la acción organizada sobre la política de interés.

El quinto resultado, a su vez, se aprecia a través del tamaño de grupo, en cuanto la falta de organización y de cooperación mantiene heterogeneidad de los agentes en base a sus posiciones, su naturaleza, su capacidad y como consecuencia de sus actuaciones y de comprensión de la acción colectiva, en la resolución de los dilemas sociales, en el ámbito de la CID andaluza.

### ✓ La disponibilidad de información acerca de la contribución promedio

Es evidentemente un elemento básico para valorar la cooperación de las entidades, dentro del ámbito federado. Es cierto también que la Coordinadora, independientemente de su tamaño, se ha establecida en la microsituación como interlocutora principal de la AACID en nombre del sector. Aun así, para poder apreciar esta capacidad de interlocución es imprescindible valorar los niveles de aportaciones de las entidades, en el ámbito interno. La estructura de la federación aporta entonces elementos aclaratorios, a través de su organigrama, sin perjuicio de las aportaciones paralelas en momentos de convocatorias específicas como pueden ser las relativas a los documentos para la elaboración del plan anual de cooperación internacional para el desarrollo y durante el proceso de elección de criterios para los programas que se dio en el 2011, para citar algunos casos<sup>111</sup>. La participación promedio favorece la consecución de los cuatro primeros sub-resultados, en cuanto asegura la mejora de los niveles organizativos, la consecución de ganancias derivadas de la cooperación y la toma de decisión de cara a la necesidad de la negociación colectiva gracias a su posición de grupo.

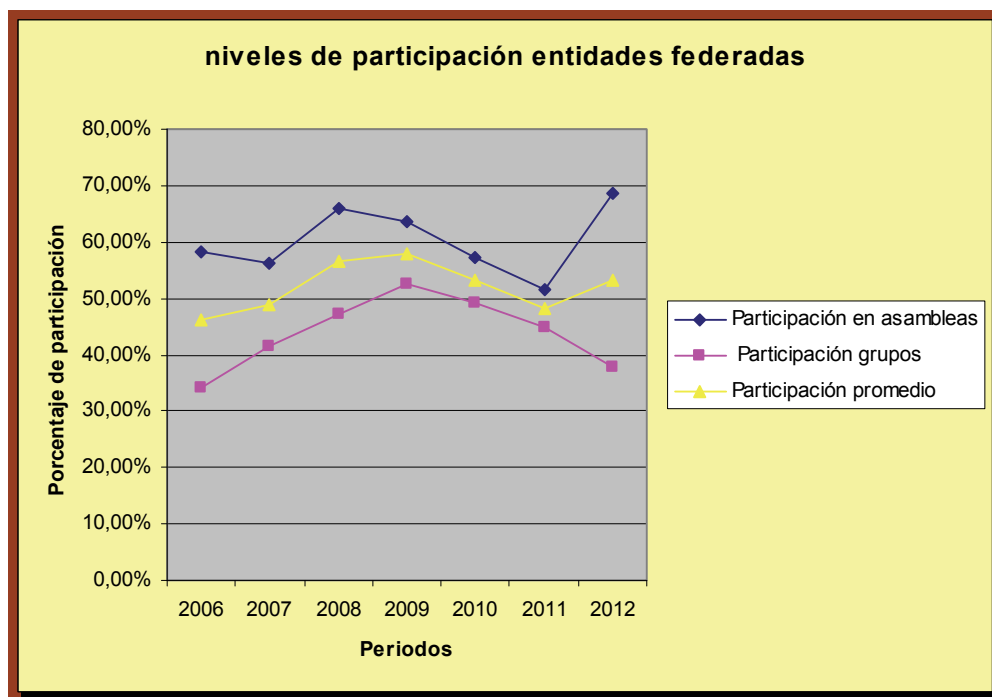
**Tabla 5.8:** Datos de participación de los agentes federados en la CAONGD en el periodo 2006-2012

	Número de entidades federadas*	Participación en asambleas	Participación grupos	Participación promedio
<b>2006</b>	47	58,23%	34,04%	46,14%
<b>2007</b>	53	56,20%	41,50%	48,85%
<b>2008</b>	57	66,03%	47,36%	56,70%
<b>2009</b>	61	63,65%	52,45%	58,05%
<b>2010</b>	63	57,33%	49,20%	53,27%
<b>2011</b>	67	51,58%	44,77%	48,18%
<b>2012</b>	74	68,64%	37,83%	53,24%

Fuente: elaboración propia con datos libro de socios de la CAONGD y memorias del año 2006 a 2012.

<sup>111</sup> Ver tabla 5.9.

**Gráfico 5.7:** Evolución de la participación promedio de los agentes federados, en el seno de la CAONGD durante el periodo 2006-2012.



Fuente: elaboración propia.

Entre el año 2006 y 2012 se constata que el número de entidades que se incorpora en la Coordinadora es progresivo. Se pasa de tener 47 entidades al principio del periodo a alcanzar 74 a finales del mismo, según datos del listado de socio de la federación de diciembre de 2014. La mayoría de las entidades que se integran se queda, aunque se dan algunas bajas y alguna reincorporación desde la fundación de la CAONGD en 1993. En relación con la participación promedio, son las cifras de las asambleas las que permiten salvar la media global, ya que están entre el 58,23% y el 68,64% como valor máximo en el año 2012; mientras que la participación en los grupos de trabajo, junta directiva, comité de enlace y comisión del código de conducta solo integran la mitad de las entidades federadas en 2009 con una participación del 52,45%. Como resultado de ello, la participación promedio es progresiva hasta 2009, cuando alcanza su máximo valor en un 58,05% y luego decreciente hasta 2011, para luego remontar en el último año, alcanzando un 53,24%.

En definitiva, la participación promedio va en paralelo con el aumento del número de entidades en la federación y el aumento de los fondos de cooperación indirecta otorgados a ONGD. En este sentido, la buena salud de la política de AOD de la Junta de Andalucía entre el 2006 y el 2009, resultado del cambio institucional que propicia la creación de la AACID, la puesta en marcha del PACODE y el aumento de la financiación, favorece la organización de las entidades y la consolidación de sus esfuerzos hacia unos objetivos comunes. Su reducción coincide con la disminución de los fondos a partir del año 2010; un posible cambio de estrategia de las mismas, asumiendo que la tendencia a la baja se consolidará en el año 2011; y la reducción de ingresos de algunas entidades y del personal disponible para colaborar en el ámbito interno. El repunte del año 2012 se debe a una mayor incorporación de las entidades y la necesidad para las entidades de encontrar respuestas al atasco administrativo y financiero causado por la situación de impago.

## ✓ La capacidad de sancionar

Esta capacidad es la tercera variable de la valoración de los resultados de la microsituación. Solo se puede estimar sobre el conjunto de las entidades federadas en cuanto las entidades particulares no están comprometidas.

Las sanciones aparecen principalmente en dos documentos: los estatutos y el código de conducta de la Coordinadora. En los estatutos tiene como referencia el artículo 32c, en relación con la baja de organización a propuesta de la junta directiva por incumplimiento de las obligaciones recogidas en el artículo 27 relativas a las competencias de los grupos de trabajo. También se establecen en el artículo 34 por impago reiterado e injustificado de las cuotas por parte de una entidad, implicando la pérdida de voto por decisión del comité ejecutivo, hasta que se ponga al día.

En relación con el código de conducta, las sanciones se darán por desconsideraciones hacia la comisión, en relación a la no atención a sus consultas de diálogo, el rechazo injustificado de la entrega de información solicitada o el reiterado e injustificado incumplimiento del código. En este caso, la comisión hará una propuesta de expulsión a la junta directiva que tendrá que ser ratificada por la asamblea general.

La valoración de las sanciones se puede considerar según los tres primeros subresultados –los relativos a la estructura fortalecida de funcionamiento, interlocución e incidencia sobre la política de cooperación de la Junta; la estrategia de conjunto establecida y consensuada por las entidades para resolver dilemas sociales; y la consecución de ganancias aseguradas como resultado del proceso de cooperación–. En primer lugar, durante el periodo establecido 2006-2012, no consta aplicación de sanciones relevantes a alguna de las entidades, y si las hay, no ha habido ratificación de las mismas por parte de la asamblea de socios, de tal manera que implique alguna precedente importante para el estudio. Mientras tanto, la dificultad de aplicación de las sanciones tiene mucho que ver con la flexibilidad en la aplicación de las normas por parte de la federación, así como la falta de información sobre las acciones particulares de las entidades federadas en el ámbito externo. De hecho, no se ha establecido ningún sistema de monitoreo de las actuaciones de las entidades fuera del ámbito federado, obviamente por la dificultad de poner en marcha el mismo y porque los principios básicos de la cooperación descansan en la confianza y la reciprocidad, en cuanto a las decisiones tomadas y a su respeto. Es evidente, también, que la poca representatividad del sector, tal como se ha deducido con anterioridad, a través del número de entidades federadas, implica una mayor agilidad en los procesos, en la toma de decisiones y en su respeto. De hecho, la principal sanción a aplicar en el ámbito federado es la expulsión de la Coordinadora de la entidad, lo que en definitiva, a la luz de las conclusiones sacadas, no se sabe hasta qué punto tendría una repercusión negativa sobre sus ganancias, en el ámbito de la situación de acción en el contexto más amplio. Ostrom *et al.* (2010) subrayan la relevancia de la relación entre el coste de la sanción y el tamaño de la multa. Esto, en primer lugar, abre la posibilidad al establecimiento de un sistema de multas o sanciones en acorde con el perjuicio causado. Por otro lado, al ser la única sanción, la baja de una entidad en este sistema perjudica todavía más a la acción colectiva.

A su vez, las consideraciones «parasitarias», en cuanto las entidades del sector se pueden beneficiar de los acuerdos alcanzados por las entidades federadas implica aún más la ineficacia del sistema de sanción aplicado.

Tampoco existen recompensas para las entidades federadas, dentro de la estructura, por su contribución a la acción colectiva, tal como establecen Ostrom *et al.* (2010). Se entiende que su aplicación pasaría, obviamente, por ajustar su uso a un análisis de sus beneficios en relación al fortalecimiento de la estructura organizativa y de la acción colectiva.

En definitiva, es imprescindible –si se quiere aumentar los niveles de confianza y reciprocidad de los resultados derivados de la cooperación, vinculados al fortalecimiento de la estructura de funcionamiento, interlocución e incidencia, así como de cara a la consolidación de una estrategia de conjunto de las entidades federadas– revisar el sistema de sanciones para adecuarlo a la realidad de la microsituación y asegurar que de él se deriven costes y beneficios internos; los primeros para las entidades que no cumplen, y los segundos para el conjunto de las entidades como resultado del proceso de cooperación, además de no perjudicar los niveles de representatividad de la acción organizada ante su interlocutor principal, que es la Administración de la Junta de Andalucía.

Por último, se reforzará, de esta manera, la toma de decisión de los actores en las diferentes alternativas, preservando su pluralidad y diversidad, así como se evitará perpetuar su heterogeneidad, preservando su tamaño en primera instancia y trabajando siempre para la incorporación de más entidades y no su disminución.

Las sanciones tienen que ver con algunas de las reglas que se vinculan a las partes funcionales de la situación de acción, cuya relevancia se estableció previamente en el marco del IAD. Pueden operar a través de las reglas de elección y de las de información relativa a las entidades federadas de la Coordinadora Andaluza de ONGD, en cuanto, en el marco de la microsituación, cobran importancia aspectos tales como el voto y la representatividad vinculados con las actuaciones de las entidades en su posición. Es evidente que la consideración de un sistema de sanción tendrá relación con el interés de las entidades federadas, vinculándose a las posibles ganancias que estas obtienen dentro del modelo de acción colectiva. Es imprescindible valorar las posiciones de los actores para definir qué tipo de acciones son sancionables y hacia qué tipo de entidad, en función de la posición que ocupa, se pueden aplicar y, por supuesto, el grado de libertad de actuación que puede tener una entidad en el marco de la federación.

En cuanto a las reglas de información, es necesario determinar el tipo de sanciones a establecer, definir adecuadamente los canales de información entre actores, tal como ya se hizo con anterioridad a través de los grupos de trabajo, y de comunicación en las distintas instancias y, sobre todo, qué tipo de información pueden, deben o no deben compartir las entidades federadas andaluzas. La idea de compartir o no información no descansa tanto en poner límites a la comunicación entre entidades –lo que podría ser contraproducente en un contexto de confianza y reciprocidad–, sino más bien en reconocer el carácter horizontal y no vertical de la organización. Se entiende que toda la información derivada de las actuaciones, en el ámbito de la Coordinadora, ha de ser compartida por todas las entidades del grupo y, a partir de ahí, valorar la información que se puede compartir o no en el ámbito de las relaciones con otros agentes, para preservar el valor añadido que ofrece la estructura federativa en sí. Es imprescindible, entonces, asumir que no cabe tampoco duda, entre las entidades federadas, sobre la inexistencia de información no compartida, o distribuida a diferentes niveles, en base a las distintas posiciones que pueden ocupar las entidades.

En definitiva, como resultado de las aportaciones anteriores, hay que entender que la capacidad de sancionar va mucho más allá que la aplicación de mecanismos de



regulación de la acción colectiva en su estructura organizativa, ya que se define como un sistema de frenos e incentivos a las actuaciones de las entidades en torno a las reglas, los niveles de confianza y la reciprocidad establecidos como posibilidad para fomentar la participación y evitar el parasitismo de las entidades que no contribuyen a los resultados y ganancias, en el ámbito federativo. Además, su carácter democrático, basado en documentos y decisiones consensuadas por todos, asegurará la legitimidad de su aplicación; por lo tanto, se reforzará de esta manera el proceso de transparencia y reciprocidad.

### ✓ **La heterogeneidad de beneficios y costes**

Este apartado se vincula con los subresultados tres y cinco, a saber: la consecución de ganancias aseguradas como resultado del proceso de cooperación, y la perpetuación de la heterogeneidad de los agentes con resultados diferentes y desiguales entre ellos.

La ganancias aseguradas dependen de que el sistema de cooperación consiga resultados de provecho para las entidades federadas, mientras la heterogeneidad en el sector tiene que ver con el nivel de retribución, que se puede obtener como resultado de las distintas posiciones que ocupan las entidades y cómo, en base a ello, se provoca un movimiento de entrada y salida de las mismas en el modelo federado. Hay que entender aquí el sistema de beneficios y costes como retribuciones no sustractivas porque, en este caso, los resultados se definen todavía en la microsituación.

Se trata, pues, de valorar la satisfacción obtenida como fruto de los acuerdos conseguidos y en qué medida se piensa que estos acuerdos van a generar beneficios y costes desiguales para las entidades, una vez en el contexto más amplio.

La situación de la heterogeneidad pone en evidencia dos tipos de reglas, en relación con la situación de acción definida con el modelo IAD: las reglas de alcance, que tienen que ver con los resultados alcanzados por las entidades de cooperación andaluza y cómo se pueden ver afectados; y las reglas de pago en torno a la distribución de los beneficios y costes entre los actores y sus posiciones.

A lo largo del periodo 2006-2012, los beneficios y costes derivados de su heterogeneidad se han centrado en las negociaciones de las bases de las convocatorias y del modelo de calificación de las entidades andaluzas, para su participación en los programas y en la elaboración de los planes anuales de cooperación y del segundo PACODE, estableciendo las retribuciones y costes en base a los acuerdos conseguidos y propuestas rechazadas.

Ninguna duda cabe que las decisiones tomadas, en el ámbito federado, han surtido efectos sobre los beneficios y costes de las entidades participantes, aspecto que se considerará con toda certeza en el análisis más amplio del contexto.

El conjunto de las aportaciones a los distintos documentos se ha realizado, en la mayoría de los casos, mediante un sistema de aportaciones personales en relación con la visión y el interés de cada entidad. Es, de hecho, el conjunto de los intereses individuales lo que ha configurado las aportaciones generales de la CAONGD. El sistema ha sido participativo y democrático, dando la opción a cada entidad de participar en la estrategia política de la AOD andaluza.

**Tabla 5.9:** Algunos de los principales procesos de trabajo, negociaciones e intercambios entre agentes andaluces de CID realizados durante el periodo 2006-2012:

Comunicado de la CAONGD	Fecha del comunicado encuentro	Documento o proceso tratado	Observaciones
N.º17	07/06/2006	Sistema de calificación de las entidades para programas	Proceso de reflexión del conjunto de entidades
N.º17	07/06/2006	Proceso de planificación de la AACID	Proceso de reflexión del conjunto de entidades
	21/06/2006	Reunión para realización de borrador sobre criterios de acceso a programas de la AACID	6 entidades: Entreculturas, PROYDE, Intermon Oxfam, Ingenieros Sin Fronteras, ASPA Málaga y Ayudemos a un niño.
N.º 263	10/06/2011	Modificación orden de base de convocatoria de la AACID de subvención para ONGD, 2010	Aportaciones propuestas al conjunto de entidades
N.º 271	13/06/2011	Aportaciones Plan Operativo RD Congo	2 entidades realizan 25 propuestas
N.º 280	21/09/2011	Aportaciones al PACA 2011	41 propuestas en relación con observaciones generales, presentación, objetivos, prioridades horizontales, resultados, marco presupuestario
N.º 285	19/10/2011	Aportaciones Planes Operativos Togo, Honduras y Perú.	Togo: 41 propuestas Honduras: 24 propuestas Perú: 93 propuestas
N.º 287	15/11/2011	Propuesta modificación de orden de base 2010	17 propuestas
N.º 287 Externo	15/11/2011	Evaluación PACODE y propuesta próximo PACODE	
N.º 290	23/11/2011	Aportaciones nuevo PACODE	Por partes de las entidades de la CAONGD
N.º 294	18/01/2012	Documento de valoración de la CID de la Junta de 2010	Aportaciones del grupo de cooperación descentralizada, de otros grupos, del comité ejecutivo y del GAT de la Coordinadora
N.º 307	21/03/2012	Seguimiento pagos de la convocatoria del 2011 de la AACID	Propuestas de entidades de la CAONGD en el Comité de Enlace
N.º 312	04/04/2012	Convocatoria Asamblea Ordinaria donde se incluye en la orden del día, en el punto 11, propuesta para tratar el tema de calificación de ONGD y herramientas de financiación de proyectos y programas	Proceso abierto a todas las entidades federadas que están presentes en la asamblea
N.º 329	10/05/2012	Plan de comunicación de la CAONGD	Solicitud de propuestas de apoyo a las ONGD federadas
N.º 362	19/10/2012	Seguimiento pagos atrasados de AACID	Información sobre criterios de la AACID propuesta por las ONGD del comité de enlace, 1 proyecto, 1 programa por ONGD en base a puntuación obtenida y justificación pendiente y después excepción
N.º 364	26/10/2012	Seguimiento pagos atrasados AACID	Solicitud de información a las ONGD para pagos atrasados de 2011
N.º 365	30/10/2012	Plan de comunicación externo	Información sobre el plan en marcha a las ONGD
N.º 377	30/11/2012	Convocatoria Asamblea del 17/12/2012 y punto sobre reflexión y debate sobre las herramientas de proyectos y programas en el nuevo escenario de la cooperación andaluza	Reflexión y debate abierto a todas las entidades federadas presentes en la convocatoria
N.º 378	05/12/2012	Sesión informativa a las ONGD federadas sobre relaciones laborales en situación de crisis organizada por la CAONGD	Abierta al conjunto de las entidades federadas
N.º 380	28/12/2012	Sesión sobre comunicación de bajo coste	Abierta al conjunto de las entidades federadas

Fuente: elaboración propia.

El proceso de calificación de ONGD para programas ha tenido directamente que ver con el reparto de los fondos de cooperación de la Junta de Andalucía entre las entidades de cooperación indirecta, durante el año 2011 y 2012, dejando a la luz divergencias entre las entidades, que se han resuelto de forma consensuadas pero que han resurgido debido a la sensibilidad del tema cuando ha habido modificaciones de las condiciones coyunturales de la AOD. Las modificaciones de las bases de convocatoria, a su vez, han ido orientadas hacia la planificación de mejores condiciones de la financiación para las entidades, asegurando así una mayor estabilidad en la gestión de los recursos conseguidos, no solo en la capacidad de cumplir con los contratos, sino también de fomentar la estabilidad de la propia estructura de las entidades a través del aumento del porcentaje de los costes indirectos y de los gastos de auditoria. Además, las aportaciones a los planes anuales de cooperación andaluza se han centrado en todos los aspectos de la planificación, desde los objetivos hasta los resultados, así como tomando en consideración una mayor apuesta por las prioridades horizontales, además de insistir en la consecución de un marco presupuestario satisfactorio para el conjunto del sector. Por último, las propuestas a los planes operativos por países han permitido integrar la experiencia y el conocimiento de las entidades que llevan años trabajando en áreas geográficas donde la Junta tiene relativamente poco recorrido, conjugando con el estudio de la situación socioeconómica de sus poblaciones la pertinencia del contacto diario y del análisis sobre el terreno.

En definitiva, se ha comprobado que la heterogeneidad de los beneficios y costes en la microsituación se relacionaban con los resultados de la consecución de ganancias y la heterogeneidad de los agentes con resultados desiguales, en cuanto algunas decisiones o propuestas aprobadas, en el ámbito federado, beneficiaban a unos y perjudicaban a otros, tal como subrayan Ostrom *et al.* (2010) cuando analizan el acceso de los beneficiarios a los recursos de uso común.

Tabla 5.10: Valoración de los resultados intermedios en la microsituación

Subresultados/ variables de medición de los subresultados	El tamaño del grupo	La disponibilidad de información acerca de la contribución promedio	La capacidad de sancionar	La heterogeneidad de beneficios y costes
<b>SR1:</b> Una estructura organizada de funcionamiento, interlocución e incidencia en torno a la política de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía configurada por las entidades organizadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecida la estructura gracias a los beneficios no sustractivos.</li> <li>- Poca representatividad, 20,75%</li> <li>- La federación es un subsector dentro del colectivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La estructura viene favorecida por la contribución promedio, pero no es suficiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No existen casos de expulsión en el periodo valorado.</li> <li>- Hay un limitado monitoreo y número de sanciones</li> <li>- Tienen que establecerse en base a la posición del actor en el ámbito federado.</li> <li>- Su reforma puede fortalecer el proceso de transparencia interna.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la heterogeneidad dentro de la estructura fomenta un sistema participativo y democrático.</li> </ul>
<b>SR2:</b> Una estrategia conjunta establecida y consensuada de las entidades organizadas para resolver los dilemas sociales a los que se enfrentan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No impide que se establezca una estrategia, pero es sobrevalorada.</li> <li>- Tienen más peso las estrategias individuales como consecuencia de la sobrevaloración.</li> <li>- Tiene un reducido poder de negociación e incidencia en caso de dilema.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La estrategia viene favorecida por la contribución promedio, pero no es suficiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El sistema de sanción al ser solo la expulsión perjudica la estrategia de representatividad.</li> <li>- Hay necesidad de revisión del sistema de sanción</li> <li>- Mejorar su definición para asegurar unos mejores canales de comunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Su beneficio descansa en los acuerdos tomados y los procesos participativos en la elaboración de documentos relevantes</li> </ul>
<b>SR3:</b> La consecución de ganancias aseguradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las ganancias son no sustractivas.</li> <li>- Hay una pérdida en rendimientos marginales per cápita como consecuencia de la poca representatividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se recibe ganancias por ser el interlocutor principal de la AACID, que representa el sector.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No existen premios a la contribución y tampoco sanciones (multas) a la no participación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Su consecución tiene que ver con la utilidad ampliada de los agentes federados.</li> </ul>
<b>SR4:</b> La toma de decisión según las distintas alternativas asegurada, en el ámbito de las entidades organizadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No está afectada por el tamaño del grupo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Viene favorecida por la contribución promedio, pero no es representativa de la realidad del grupo como consecuencia de los niveles de participación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Si se reforma el sistema de sanción, eso permitirá fortalecer la toma de decisión al consolidar el grupo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las tomas de decisión vienen afectadas por los beneficios y costes</li> </ul>
<b>SR5:</b> La perpetuación de la heterogeneidad de los agentes con resultados diferentes y desiguales entre ellos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Está favorecida por el tamaño del número de entidades federadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No interviene en este caso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El comportamiento parasitario de las entidades particulares es impune</li> <li>- La mejora del sistema de sanción perjudica la heterogeneidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los beneficios y costes se tienen que valorar en el contexto amplio</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

El análisis de la microsituación ha sido el primer punto de partida del estudio de las interacciones de cara a la situación de acción, que viene a ser el entorno donde se realizan intercambios entre los agentes de la cooperación andaluza, según el modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía. Deja constancia de la existencia de dos grupos de entidades participativas: las entidades federadas de la Coordinadora Andaluza de ONGD, y las entidades particulares, que se benefician ambas de esta política y que interactúan en un contexto más amplio. El considerar estos dos tipos de entidades ayudó a definir mejor las normas que rigen sus actuaciones y su sistema de preferencias.

El mayor provecho de la introducción de las primeras variables de la microsituación de Ostrom *et al.* (2010), tales como el rendimiento marginal per cápita, la reputación de los actores, la libertad de unirse o abandonar el grupo y la comunicación posible entre los participantes, asociada a la existencia de entidades particulares, conllevó a la obtención de cinco resultados intermedios como consecuencia de las interacciones. Los cuatro primeros, relacionados con las entidades federadas, tenían que ver con la consolidación de una estructura fortalecida de funcionamiento, interlocución e incidencia, el desarrollo de una estrategia establecida y consensuada, la consecución de ganancias como resultado del proceso de cooperación y la toma de decisión en torno a distintas alternativas, todo en relación con la resolución de dilemas sociales, pero sin traspasar todavía el ámbito interno de la federación. A su vez, el último resultado, introduciendo la consideración de entidad particular, se centró en la heterogeneidad de los agentes andaluces con resultados diferentes y desiguales, dentro y fuera de la microsituación.

Son, por último, cuatro variables más de Ostrom *et al.* (2010) que permitieron en relación con las interacciones en la microsituación valorar el alcance de los resultados intermedios obtenidos. En otras palabras, el tamaño de los actores, la disponibilidad de información acerca del tamaño de la contribución promedio, la capacidad de sancionar y la heterogeneidad de los beneficios y costes, sacaron a relucir los beneficios y perjuicios de la capacidad de incidencia de la federación, de su nivel de participación interno y de las decisiones tomadas por los agentes en función de sus intereses y expectativas, introduciendo en última instancia su carácter representativo en el sector y en la situación de acción, cuyas interacciones solo se pueden analizar en relación con la Administración central de la Junta de Andalucía y los elementos contextuales que caracterizan su política.

## VI.2.4. ANÁLISIS DE INTERACCIONES EN EL CONTEXTO AMPLIO DE LA SITUACIÓN DE ACCIÓN DESDE EL ENFOQUE DE LOS SISTEMAS SOCIALES Y ECOLÓGICOS (SSE):

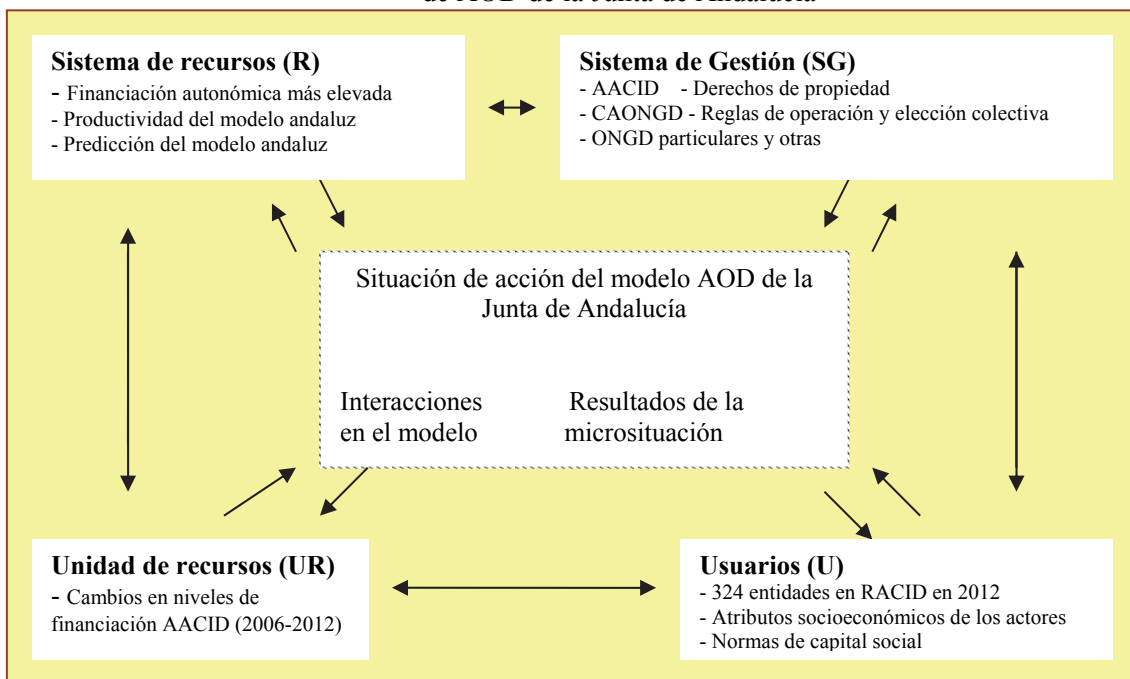
Ostrom (2009) recurre a las aportaciones de académicos de Europa y Estados Unidos que vinculan el IAD, sus interacciones y sus resultados finales a nivel micro, con un conjunto de variables más amplio observadas en el terreno. Entiende que estas interacciones generadas y esos resultados se ven influenciados e influyen sobre las variables, *sistema de recursos, unidades de recursos, sistemas de gestión y usuarios*, afectando, al mismo tiempo, los entornos sociales, económicos, políticos y los ecosistemas asociados.

A partir de esta afirmación se considera el sistema más amplio como relación entre los agentes andaluces y el modelo de gobernanza de la Junta de Andalucía, en la cooperación internacional para el desarrollo. Se tiene en cuenta tanto su efecto sobre los recursos de financiación como sobre los diferentes actores andaluces descritos y analizados con anterioridad.

Son dos los pasos a seguir para este análisis final: entender en qué medida estas cuatro variables afectan a la situación de acción, y realizar una fusión entre el análisis micro y el análisis en el contexto amplio para sacar los resultados finales del estudio.

¿Cómo afectan las variables del contexto amplio la situación de acción?

**Figura 5.9:** Contexto amplio de la situación de acción del modelo de AOD de la Junta de Andalucía



Fuente: Ostrom *et al.* (2010), p. 418.

Se trata de saber en qué medida estas cuatro variables, a través de un subgrupo de variables establecidas en la figura 5.9, afectan a la situación de acción e influyen sobre los resultados intermedios, y cómo generan resultados definitivos en el contexto más amplio. Para ello, es imprescindible asegurarse que estos resultados respondan a los principales dilemas que se identificaron en la situación de acción: la supervivencia de las entidades andaluzas que participan en el modelo político de gestión de la AOD, la exigencia de su participación efectiva y el cumplimiento de los objetivos de erradicación de la pobreza del Plan Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PACODE 2008-2011).

Este análisis de las interacciones en el modelo de AOD de la Junta de Andalucía procede, al igual que en el caso de la microsituación, de la introducción de múltiples variables cuya combinación ofrece una imagen completa de los procesos de relaciones entre los agentes (Ostrom *et al.*, 2010), considerando un conjunto de factores pertinentes derivados del ámbito económico, jurídico, psicológico y de gobernabilidad y subrayando el papel de la acción colectiva para la resolución de dilema social o en su caso, su ausencia.

No hay que olvidar otro de los principales supuestos que conduce este análisis, según Ostrom *et al.* (2010), para quienes los usuarios de un sistema seguirán cosechando las unidades de recursos sin intentar organizarse, a menos que perciban que los beneficios de un cambio en las reglas son mayores que los costes de cambiarlas. En este sentido, sus trabajos son una vez más pertinentes cuando intentan responder por qué algunos usuarios de recursos se autoorganizan y otros no. Plantearlo aquí es buscar la posibilidad para las entidades andaluzas de cooperación internacional para el desarrollo de realizar cambios institucionales mediante cambios en las reglas del juego o las reglas de operaciones, para poder así asegurarse un mayor beneficio como resultado de la política aplicada. Se establecen, como respuesta, una alternativa en la relación de igualdad entre el sistema de gestión con reglas antiguas y nuevas, y el incentivo para las entidades de cambiar estas reglas a través de la acción colectiva.

**Cuadro 5.1:** Costes de pertenecer o no al grupo a través de la organización

1)  $I_{\text{actores}} = B_i \text{SG}_5 \text{ reglas nuevas} - B_i \text{SG}_5 \text{ reglas antiguas}$

Siendo  $I_{\text{actores}}$ : incentivo actores cooperación andaluza;  $B_i$ : coeficiente; SG: variable del sistema de gestión

2)  $I_{\text{actores}} < 0$  si  $I$  es negativo para estos individuos no hay incentivo para cambiar

3)  $I_{\text{actores}} \geq 0$

Se establece aquí la necesidad de estimación de:

- C1: costes de tiempo y esfuerzo de idear y lograr acuerdos sobre nuevas reglas
- C2: costes a corto plazo de aplicar las nuevas reglas
- C3: costes a largo plazo de monitorear y mantener un sistema de gestión

➤ Si se tiene entonces:  $I^{\text{ONGD}} \geq (C1 + C2 + C3)$   
Se crean coaliciones a través de las cuales algunos agentes perciben beneficios y otros no. Lo que quiere decir que el cambio institucional es favorecido para algunos y para otros no. Por esto SG6a (siendo la autonomía para cambiar las reglas de operaciones) es importante, si bien no existe la garantía que cualquier tipo de decisión sea óptima. Esas mismas decisiones dependen de la forma de la toma de decisión

➤ Si se tiene entonces:  $I^{\text{ONGD}} < (C1 + C2 + C3)$  – no ocurre ningún cambio.

Fuente: elaboración propia a partir de Ostrom *et al.* (2010), apéndice 6.1, p. 437

En el cuadro 5.1, se entiende que, si se pudieran generar medidas válidas y confiables de los beneficios y costes percibidos de la acción colectiva en el contexto amplio, para los participantes estos serían datos fundamentales para predecir cuándo ocurre una acción colectiva para cambiar las reglas. Aun así, Ostrom *et al.* (2010) especifican que, en la mayoría de los casos, es casi imposible obtener información acerca de los beneficios y costes específicos percibidos por los actores andaluces, en este caso, en el momento de la decisión sobre la acción colectiva. Uno de los pasos esenciales consiste, entonces, en generar información acerca de los atributos de los sistemas de recursos y sus usuarios, y de su autonomía para crear reglas, para aumentar la capacidad de diagnosticar por qué algunos grupos superan el desafío de la acción colectiva y otros no.

No obstante, aprovechando el carácter complementario de los datos cuantitativos y cualitativos, se averiguará, en el caso del modelo, esta capacidad de cambio institucional, considerando los beneficios y costes cualitativos para los agentes en el contexto amplio, y aprovechando los datos y la previsibilidad del modelo en el periodo estudiado, como consecuencia de su grado de estabilidad en época de seguridad financiera e institucional. De hecho, se ha podido valorar esta cuestión, en el análisis microsituacional, subrayando la importancia de la confianza y la existencia de reciprocidad en la relación entre las entidades federadas y los beneficios deducibles de este esquema de relación, en comparación con la acción particular. Se observó que, aspectos como la heterogeneidad de las entidades y sus relaciones con la Junta de Andalucía, hacía más complicada esta valoración, dejando incógnitas sobre los costes de no pertenecer a este grupo, a sabiendas que muchos de los compromisos y acuerdos logrados beneficiaban al conjunto del colectivo y dejaban constancia de posiciones parasitarias ocupadas por muchas ONGD del sector. Se definieron, entonces, unos resultados pertinentes como fruto de la cooperación de las entidades andaluces, aun teniendo en cuenta la imposibilidad de medir el conjunto de percepciones de cada agente andaluz por separado. De hecho, estos autores subrayan que, ante esta imposibilidad, los elementos contextuales cobran máxima importancia en la evaluación de las interacciones y en la situación de acción. Es, por consiguiente, por esta razón que la valoración relativa a los costes de pertenecer o no al grupo se realizará después de las aportaciones relativas al contexto amplio, en el análisis de los resultados finales de la situación de acción.

Por último, antes de emprender la aplicación de las variables contextuales al análisis presente, es importante resaltar que algunas de las variables SSE que permiten ahondar en las interacciones existentes en el modelo de la Junta de Andalucía, vienen ya definidas en los cuatro primeros niveles del análisis de contextualización y en el modelo IAD, donde se concretaron respectivamente las condiciones socioeconómicas, así como el carácter social, económico y presupuestario de la política de la Junta, en la comunidad, los factores exógenos, los atributos de la comunidad, las reglas y el análisis de situación del modelo estudiado, donde se organizaba la relación entre los actores.

A continuación, el análisis microsituacional de los agentes andaluces ofrecía la introducción de variables de interacción y la posibilidad de alcanzar unos resultados, así como de valorar su estado. Las variables de interacción, visto a través de la cooperación en la microsituación, se ven complementadas con otras interacciones derivadas del nivel de sustracción del recurso (en este caso obtención de fondos de financiación), el conflicto entre agentes andaluces de cooperación y las actividades de cabildeo (negociación con la Administración central andaluza y los otros actores). Los resultados, a su vez, siguen siendo los mismos. Es cierto, también, que en el contexto



más amplio se puede deducir además información derivada del nivel de cumplimiento de los objetivos del PACODE (2008-2011).

Se tienen, por lo tanto, todos los elementos pertinentes para coser el tejido de las relaciones en el contexto macro, asumiendo que las variables deducidas del SSE aporten más especificidad contextual para una mayor información sobre la dirección tomada para alcanzar unos resultados finales derivados de la situación de acción del modelo de cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía.

**Cuadro 5.2 :** Subgrupo de variables de las variables del contexto amplio:

<p><b>Contexto socioeconómico y político ©:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollo económico de Andalucía creciente entre 2006 y 2008, ya que crece un 10%, pero a partir de ahí hasta el 2012 baja un 4,64%. Misma tendencia en relación con la evolución del PIB per cápita, además de crecimiento progresivo del desempleo entre 2007 y 2012.</li> <li>1. Tendencias demográficas a la alza durante todo el periodo con un crecimiento de la población de 9,43%</li> <li>2. Estabilidad política asegurada durante todo el periodo</li> <li>3. Tecnología en aumento en el conjunto de la sociedad andaluza, al ser fomentada por el Gobierno económico y en el sector con uso de plataforma informática para gestión de propuestas a partir de 2011</li> <li>4. Política gubernamental de recursos en torno a sociedad del conocimiento, empresas, recursos naturales, equilibrio territorial, energía y desarrollo rural y agropecuario a través del Plan de Economía General y Estrategia (2007-2013)</li> </ol>	<p><b>Variables del sistema de recursos (SR):</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. <i>Tamaño fondos de AOD anual de la Junta de Andalucía: fondos importantes en cuanto en términos absolutos, el mayor presupuesto autonómico dedicado a la AOD. Superan al conjunto de las CCAA, pero decreciente a lo largo del periodo</i></li> <li>6. <i>Productividad del sistema de AOD de la junta de Andalucía: como resultado de la producción de bienes y servicios o en este caso objetivo en relación con la calidad del factor trabajo o su cantidad, el stock de capital público y el marco regulatorio</i></li> <li>7. <b>La previsibilidad de las dinámicas del sistema:</b> resultado de los presupuestos aprobados en este campo y de la política aplicada en el ámbito del consenso, así como de la realidad presupuestaria</li> </ol>
<p><b>Variables de unidad de recurso (UR):</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. <i>Movilidad de unidad de fondos de CID a lo largo del periodo, año tras año</i></li> <li>9. <i>Valor económico de los fondos de AOD de la Junta de Andalucía</i></li> </ol>	
<p><b>Variables sistema de gestión (SR):</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>10. <i>Organización gubernamental a través de la Junta de Andalucía (AACID)</i></li> <li>11. <i>Organización no gubernamental en referencia a las entidades federadas y las particulares</i></li> <li>12. <i>Estructura de red a través de la Coordinadora Andaluza</i></li> <li>13. <i>Reglas de operaciones: en leyes de cooperación y normativa de bases de convocatoria, reglamento de cooperación</i></li> <li>14. <i>Reglas de elección colectiva: tomadas en el ámbito de la Coordinadora</i></li> <li>15. <i>Reglas de constitución</i></li> <li>16. <i>Procesos de monitoreo y sanciones: tanto a través de la Coordinadora como por incumplimiento de contrato con la AACID</i></li> </ol>	<p><b>Variables usuarios (U):</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>17. 324 actores de CID andaluces que participan a la política en 2012</li> <li>18. Atributos socioeconómicos de los actores andaluces de CID</li> <li>19. Normas de capital social</li> <li>20. Importancia del recurso</li> <li>21. Tecnología utilizada</li> </ol>
<p><b>Interacciones (I): a las derivadas de la microsituación se añade:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>22. Nivel de sustracción del recursos por los actores a través de la financiación conseguida de la AACID</li> <li>23. Conflicto entre los usuarios</li> <li>24. Actividad de cabildeo, es decir negociación y diálogo de los agentes con la AACID</li> <li>25. Actividad de creación de redes, tal como la Coordinadora Andaluza de ONGD</li> </ol>	<p><b>Resultados ®:</b> a los derivados de la microsituación valorados bajo las influencias de condiciones contextuales en el modelo de cooperación internacional para el desarrollo de la junta de Andalucía, así como los nuevos que surgen de estas mismas condiciones en relación con el cumplimiento de los objetivos del PACODE (2008-2011)</p>

Fuente: elaboración propia con adaptación de datos de Ostrom *et al.* (2010)

Como ya se ha comentado, para medir la influencia de estas variables sobre la situación de acción y los resultados se tomarán en cuenta aspectos característicos de interacción derivadas del análisis, en el contexto más amplio, tales como el nivel de consecución de fondos por las entidades andaluzas, el conflicto, las actividades de negociación con la Junta de Andalucía y entre los actores y la creación de redes en su caso. No se definirá la influencia de las variables usuarios, al ser sujetos del análisis a lo largo de todo el trabajo, a través del análisis de los atributos de la comunidad en los factores exógenos y de los individuos de la situación de acción, en el modelo IAD, así como continuamente presente en el análisis de la microsituación.

### ➤ **Influencias de las variables sistema de recursos sobre la situación de acción**

La distribución de los fondos otorgados por la cooperación internacional de la Junta de Andalucía, durante el periodo 2006-2012, ha sido dispar. La tabla 3.4, en el capítulo tres ha expuesto un aumento de los fondos entre 2006 y 2009, en más de un 57%, y una brutal caída entre el 2009 y el 2012, con cifras inferiores al año 2006. Las cifras que van decayendo a partir del 2010 establecen claras preocupaciones para el sector, en cuanto retroceden los avances realizados implicando un nuevo reparto de la ayuda. Las expectativas de ganancias de los agentes se invierten y la nueva convocatoria de programas iniciados en 2010 se retira temporalmente. Entre 2009 y 2012, la reducción presupuestaria de la AOD es de más de 72%, volviendo a plantearse la cuestión del 0,7% como un inquietud del sector y un objetivo político, una vez ya superada la lógica de los recortes (CAONGD, 2012).

Hay que subrayar que, a raíz del importante incremento de fondos del periodo 2006-2009, las inquietudes de los agentes organizados se centran más bien en la productividad del sistema, en términos de agilidad, eficacia y autonomía, siendo preocupantes algunos síntomas de rigidez burocrática y falta de planificación. Se planteaban cuestionamientos sobre la productividad del sistema de recurso de la AACID, como consecuencia de su incapacidad para conseguir los objetivos planteados con los insumos aplicados. Se valora de forma cualitativa esta productividad como positiva en algunos ámbitos y negativa en otros, debido a los resultados obtenidos, tomando como referencia para su definición, en el sector de gobierno, las aportaciones de Mostago Guardia (2000). El autor define la productividad de la consecución de objetivos planteados o producción de bienes y servicios como resultados de la aplicación de insumos en torno a la cantidad y calidad de la fuerza de trabajo; a la cantidad y calidad del stock de capital público para mayor inversión en equipos; a las estructuras e infraestructuras públicas; a la mejor y nueva tecnología para incrementar la eficiencia en el uso de los factores de producción; y al marco regulatorio adecuado para el logro de los objetivos y la eficiencia de la economía.

Se entiende que las valoraciones de las entidades federadas se establecen en base a condiciones inadecuadas en algunos de estos aspectos. Valoran la necesidad, recogida por el PACODE, de coordinar e integrar en un esfuerzo único partidos y agentes y retrasos en documentos estratégicos y operativos (CAONGD, 2013). En este apartado se establecen, especialmente preocupantes, los atrasos en pagos de las convocatorias de 2011 como resultado de la nueva interpretación de las normas aplicadas por la AACID en la justificación de expedientes, asumiendo que la responsabilidad de cerrar los mismos depende de la capacidad de la Administración y no de atrasos en entrega de los informes finales por parte de las entidades destinatarias de los fondos.

Por último, los recortes presupuestarios y los atrasos en los pagos y en la preparación de la documentación técnica de planificación, impidieron asegurar la previsibilidad del

modelo por parte de los actores andaluces de cooperación y provocó el incumplimiento de varios compromisos del PACODE (2008-2011). Se promueve, entonces, la necesidad de una mayor incidencia de los agentes andaluces en los ámbitos identificados, en el sistema de recursos del contexto amplio, y se establece la necesidad de buscar soluciones a esta situación.

Estas variables impactan, en definitiva, en los resultados intermedios 1, 3 y 5 de la microsituación para el análisis general, y afectan al cumplimiento de los planteamientos del modelo de planificación plurianual (PACODE 2008-2011).

➤ **Influencias de las variables unidad de recursos sobre las interacciones en la situación de acción**

La variable unidad de recursos está muy estrechamente vinculada con el sistema de recursos y se ubica alrededor de las variables movilidad de los recursos y valor económico de los mismos. Estas dos subvariables son consecuencia del incumplimiento de los compromisos del PACODE y, a mitad del periodo, se caracterizan por un cambio de tendencia.

La movilidad evoluciona progresivamente hasta el año 2009, para luego decrecer hasta el 2012. Su valor se reduce entre el 2011 y 2012, con una pérdida en términos absolutos de más de la mitad del presupuesto, provocando una importante disminución en el ingreso de las entidades de cooperación. Se modifica la imagen de la cooperación de la Junta de Andalucía, que pasa a ser principalmente indirecta. Según la tabla 3.1, las cifras de la cooperación directa se mantienen alrededor de un 50% hasta el 2009, para luego reducirse a un 32,15%, 13,83% y 15,05% respectivamente, en los años que van del 2010 al 2012.

Por otro lado, se entiende aquí que la acción colectiva para la resolución de dilemas se centra principalmente alrededor de las iniciativas de los actores de cooperación indirecta, en cuanto buena parte de las entidades de cooperación directa vienen constituidas por las fundaciones de la Junta de Andalucía vinculadas a distintas consejerías de la Administración. Las principales reivindicaciones están, pues, en el compromiso presupuestario del PACODE hacia la consecución del 0,7% (CAONGD, 2012) y la insistencia por parte de las entidades federadas de hacer prevalecer el destino de fondos hacia los países con IDH bajo y la implementación de estrategias específicas en países con IDH medio, la apuesta por los servicios sociales básicos, la inversión de un 10% de los fondos tanto a proyectos de EPD como de AH y mayores mecanismos, medidas y recursos para fines de prioridades horizontales en torno al seguimiento y la rendición de cuenta (CAONGD, 2012).

Estas variables impactan entonces sobre los resultados intermedios 3 y 5 de la microsituación para el análisis general, y afectan al cumplimiento de los planteamientos del modelo de planificación plurianual (PACODE 2008-2011).

➤ **Influencias de las variables sistema de gestión sobre las interacciones en la situación de acción**

El sistema de gestión se establece como el centro del modelo y permite articular las interacciones dentro de la situación de acción. Las variables con las que cuenta en el

cuadro 5.2 ayudan a acotar el análisis y se establecen según consideraciones fundamentales de la nueva economía institucional. Evidentemente, en el contexto amplio se da especial relevancia a las interacciones entre la AACID y las entidades no gubernamentales. Si es cierto que existen otras entidades gubernamentales, otras consejerías y entidades locales a través de la federación de municipios, que vienen a ser beneficiarias de los fondos de la Junta de Andalucía, la AACID es el agente dominante del modelo cuya estrategia de diseño y de gestión viene establecido por el Gobierno de la Junta de Andalucía, a través del diálogo y el capital social como elementos centrales de la toma de decisión y del diseño de las líneas y objetivos de su política. Así ha ido, progresivamente, instaurando reglas constituyentes y reglas de operaciones (Ostrom *et al.*, 2010). Ya se citaron los decretos y leyes que habilitan sus competencias.<sup>112</sup>

Es, entonces, la operatividad de estas normas en un contexto de interacción con los agentes, que cobra importancia en el contexto amplio. Su capacidad de cumplir con las mismas asegura la puesta en marcha de un modelo participativo, en la toma de decisión, y equitativo en la distribución de los recursos de la cooperación a los agentes, siendo el eje principal de la situación de acción. Durante el periodo analizado, la operatividad del modelo en torno al sistema de gestión viene caracterizado por luces y sombras. Luces en los progresos en la distribución de los fondos durante el primer trienio e incluso hasta el 2010, cuando la cooperación andaluza alcanza unas cifras máximas y se aprecia mejorías en el modelo de planificación como resultados de la concreción de planes operativos, por países y por sectores, y la reducción progresiva de la cooperación directa. Sombras en cuanto al nivel de cumplimiento presupuestario hasta el año 2012 cuando la financiación de la Junta de Andalucía se reduce a niveles inferiores al año 2006, las entidades sufren los impagos de la convocatorias del 2011 y 2012, hay aspectos de la planificación relativos a distribución geográfica de la AOD por mejor, y se dificulta el cierre de expedientes de evaluación puesta a su disposición, por el conjunto de las entidades de cooperación indirecta.<sup>113</sup>

Por otro lado, el impacto de la crisis económica sobre la región frena los avances realizados hasta ahora. La CAONGD (2011) advierte sobre la posibilidad de que se quiera justificar algunos aspectos de la inoperancia del modelo político de gestión por esta vía. Entiende, en este sentido, que no habría que recortar en cooperación destinada a ONGD hacia servicios sociales básicos y países de IDH bajo, y asegura que la falta de cumplimiento de los compromisos acordados no descansa únicamente en aspectos presupuestarios, sino en la necesidad de mejorar la agilidad, eficacia y capacidad de planificación de la AACID para facilitar el trabajo de los actores. Se trata, en otras palabras, de la eficacia de medidas, en relación con el desempeño social, en la aplicación de reglas eficaces, eficientes, equitativas, explicables y sustentables sobre los resultados que se quieran conseguir (Ostrom *et al.*, 2010).

Es imprescindible, por lo tanto, que el cumplimiento de los contratos se establezca alrededor del seguimiento – a través de la información periódica, facilitada por las entidades ejecutantes– de las sanciones de la Administración central en caso de incumplimiento, y del respeto de los derechos de los actores. Este último se ha de

---

<sup>112</sup> La Ley de Cooperación Andaluza, los decretos relativos a la creación de la Agencia, sus estatutos y la creación de órganos de decisión, como la Comisión de Cooperación, el reglamento de cooperación internacional para el desarrollo, la creación del Consejo de Cooperación y sus funciones, el PACODE (2008-2012) y las normativas de convocatoria de bases de subvenciones a ONGD.

<sup>113</sup> Ver Defensor andaluz del pueblo, 2014.

contemplar a través de mecanismos que les protejan del incumplimiento de los contratos por parte de la Administración central.

En definitiva, estas variables impactan sobre los resultados 3 y 5 en cuanto a la promoción de más homogeneidad como reducción de la cooperación directa y desaparición de los programas en un primer momento, así como afectan al cumplimiento de los planteamientos del modelo de planificación plurianual (PACODE 2008-2011).

## **VI.2.5. RESULTADOS FINALES DEDUCIDOS DE LAS INTERACCIONES ENTRE EL CONTEXTO MICRO Y MACRO SITUACIONAL**

Tomar en cuenta la situación contextual de la cooperación andaluza para el desarrollo pasa por un análisis de sus unidades de recursos, su sistema de recursos y su sistema de gestión, los cuales se conjugan con las características de los agentes andaluces de cara a la negociación colectiva para resolver dilemas sociales y a la acción independiente de entidades andaluzas particulares.

La aplicación de las variables del contexto amplio a los resultados intermedios permite alcanzar resultados finales. Es imprescindible tener en cuenta que el modelo SSE se configura alrededor del nivel de sustracción de fondos de CID por parte de los agentes andaluces, del conflicto entre actores, del diálogo y de la negociación con la AACID y de la creación de redes, tal como puede ser la Coordinadora Andaluza de ONGD.

La influencia del contexto amplio sobre los cinco resultados intermedios vienen a configurar una respuesta a las dos primeras cuestiones de interés de nuestro estudio, a saber: la supervivencia de las entidades en el modelo y su participación efectiva en su construcción mediante el compromiso, el consenso y la incidencia política. Los resultados conseguidos giran también en torno al cumplimiento de los planteamientos del PACODE (2008-2011) para asegurar la consolidación de un modelo AOD consensuado.

Ante de comprobar los resultados de la aplicación del análisis de SSE sobre la situación de acción y los resultados intermedios alcanzados, hay que valorar las consideraciones hechas con anterioridad a la voluntad de autoorganización de las entidades, en relación con los objetivos que persiguen en el contexto amplio. Ya se introdujo esta cuestión el cuadro 5.1, sin realizar por él mismo un análisis cuantitativo, asumiendo la falta de información viable de los costes y beneficios de las entidades en relación con el tema. No obstante, un breve análisis cualitativo informa sobre los extremos siguientes:

- El contexto amplio aporta respuestas a esta cuestión cuando entiende que son las nuevas reglas del juego<sup>114</sup> que favorecen, hoy en día, la satisfacción de las entidades andaluzas o provocan su rechazo, ante el modelo actual de AOD.

---

<sup>114</sup> Reglas derivadas del proceso de cambio institucional que surge a raíz de la creación de la AACID en el 2006 para configurarse a través del PACODE y de la nueva estructura de gestión de la AACID.

- En el ámbito de las entidades andaluzas federadas, una primera valoración subjetiva de las variables reglas nuevas y reglas antiguas ya permitió apreciar el valor cualitativo del incentivo para los actores de cooperación internacional para el desarrollo.<sup>115</sup> Se entiende, en todo caso, que durante este tramo la importancia de las reglas nuevas supera a las antiguas, que se caracterizaban por una cooperación poco planificada, poco programada y con un componente discrecional de cooperación directa muy elevado en financiación otorgada, siendo, a su vez, definido todo ello como el carácter tradicional de la cooperación de la Junta de Andalucía. El análisis plantea que el nuevo modelo heredado de la creación de la agencia en el año 2006 aporta más transparencia, planificación y organización, así como la aplicación de más instrumentos consensuados como son las prioridades horizontales, las líneas objetivos y los principios operativos.
- No obstante, si bien el análisis cualitativo demostró que el incentivo para el cambio para los agentes andaluces de CID fue superior a cero en el año 2006, en el año 2012 ya no supera la prueba de los costes para poder dar lugar a un segundo cambio institucional. Se entiende así que para que se diera el primer cambio institucional del modelo de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía, en el año 2006 la suma de C1, C2 y C3 era inferior al incentivo de los agentes para asumir este cambio.
- Al contrario, no parece evidente, a finales de 2012, la capacidad en tiempo y esfuerzo de idear y lograr acuerdos sobre nuevas reglas, cuando la situación de pagos lleva atascada desde 2009 por temas administrativos, asumiendo que por esta misma situación la AACID no ha podido, durante todo el periodo, mantener un sistema de gestión consolidado. Se valora, entonces, los costes como demasiados elevados en comparación con las expectativas de ganancias de los agentes andaluces, y si no lo son todos en su suma, lo son, algunos de ellos en particular, de tal manera que la suma del conjunto es superior al incentivo.
- En otras palabras, a finales del periodo estudiado, las entidades todavía están cosechando los frutos del primer cambio institucional, intentando consolidar lo realizado y ampliar sus opciones de captación de fondos (mejorías en distribución geográfica, incorporación de programas y agilidad en la gestión) como para poder darse cuenta de la necesidad de un nuevo cambio en las reglas del juego, a través de una mayor autoorganización.

No desaparece, por lo tanto, la heterogeneidad de los agentes andaluces de CID, en el marco de la situación de acción y en el propio contexto amplio, que se caracteriza, en los últimos años, por una baja productividad de la agencia, una difícil previsibilidad del modelo, una importante reducción presupuestaria a finales del ciclo y, sobre todo, por la dificultad de incorporación de nuevos actores en la microsituación, para que a mayor número de entidad se consiga más autoorganización, más representatividad y mayor capacidad de incidencia sobre la Administración central andaluza.

---

<sup>115</sup> Cobra especial relevancia, en este punto, la reestructuración de la cooperación andaluza a partir del 2006, que se va consolidando con la creación de la AACID, la elaboración del PACODE (2008-2011), la incorporación de la CID en los nuevos estatutos andaluces de autonomía y el crecimiento importante de los fondos invertidos por la cooperación de la Junta de Andalucía, en los cuatro primeros años del periodo de referencia.

Los resultados intermedios alcanzados en la microsituación se encuentran, pues, afectados por la capacidad de autoorganización de las entidades andaluzas para medir su impacto en el contexto amplio y los factores relevantes, como las reglas, la incidencia política, la representatividad de redes y la productividad de la Administración central. Su financiación se da en las relaciones de cooperación, conflicto y orden, y se refleja a través de un análisis de las variables sistema de recursos, unidad de recursos y sistema de gestión.

Es evidente que la incidencia política previa a los resultados conseguidos no llega, en el periodo estudiado, a alcanzar las expectativas de los agentes, en cuantos son varios y pertinentes los temas que todavía están sobre la mesa con la Junta de Andalucía, sobre la financiación, la productividad y la falta de soluciones aportadas, entendiendo que estas incidencias tienen que ver con la falta de representatividad y autoorganización. Esto se da porque, si bien se sienta la toma de decisión en la cooperación mediante la confianza y las normas aplicables entre entidades, la elevada heterogeneidad de agentes, fuera y dentro del ámbito de la cooperación indirecta, sigue siendo demasiado importante para favorecer que el impacto de la Coordinadora Andaluza sea suficiente para poder cambiar las reglas de juego con la Junta de Andalucía.

A su vez, las ganancias en el proceso de cooperación no llegan a ser aseguradas por el carácter jerárquico del modelo, donde la Administración mantiene las entidades en un nivel subordinado, o porque la incidencia de estas últimas no es lo suficientemente pertinente por su poca representatividad. Muestra de ello, son las cifras de financiación de la AOD, que en términos absolutos van disminuyendo a partir del 2010 y en términos relativos son muy inferiores a las previsiones del PACODE, sin que haya capacidad de respuesta adecuada de las entidades. Si bien es cierto que la estructura de los agentes organizados, a través de la CAONGD y su capacidad de interlocución, siguen vigentes, en una situación de baja productividad y de incumplimiento, la negociación se ha de situar en las consecuencias de los acuerdos que no se han respetado para la resolución de dilemas sociales.

En el contexto del estudio en cuestión, las ganancias de las entidades dependen del cumplimiento de los contratos, concretados cuando se realicen las transacciones que permiten la producción de las entidades. De hecho, se han ido acumulando atrasos en la realización de las transacciones, ya que si bien se han firmado los contratos, no se realizaron los pagos para asegurar su ejecución.

De hecho, la situación de acción ha demostrado que, en caso de retribución, se cumplen los contratos por parte de las entidades ejecutoras y que, cuando los problemas de productividad impiden que la entidad contratante, en este caso la AACID, revise en plazos los resultados del servicio realizado, se merma la realización de posteriores contratos, rompiendo así el ciclo de la cooperación andaluza, desde la convocatoria de 2011 hasta la de 2012 y en años posteriores.

Más allá de los problemas observados en el sistema de recursos y la unidad de recursos, una de las principales dificultades del sistema de gestión tuvo que ver con el respeto de los derechos de las entidades ejecutoras. Los agentes andaluces no se han podido beneficiar de un sistema de derechos en las mismas condiciones que la Administración central, en cuanto esta última ha podido plantear la opción del reintegro en caso de incumplimiento de contrato. En esta relación de conflicto, no se ha contemplado ningún derecho para el agente andaluz contratado, que sufre un perjuicio ante los impagos reiterados de la AACID. La muestra de ello viene reflejada en la tabla siguiente, donde figuran los derechos, obligaciones y sanciones de las partes contratantes a través de las bases de convocatorias del año 2006, 2008 y 2012.





Cuadro 5.3: Marco regulador de la relación entre la AACID y los agentes de cooperación indirecta en el periodo 2006 y 2012 en base a la obtención de subvenciones

	Derechos de entidades beneficiarias de acceso a subvención (sección 2, artículo 2) en base a:	Obligaciones	Régimen sancionador
Bases 2006	<p><b>Derecho de entidades beneficiarias de acceso a subvención (sección 2, artículo 2) en base a:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- disponer de sede social en la CCAA Andalucía</li> <li>- estar inscrita en el RACID y actualizado</li> <li>- tener 50 socios mínimo</li> </ul>	<p><b>Obligaciones de las entidades beneficiarias en el artículo 21:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ejecución de la intervención</li> <li>- presentación de documentos de seguimiento y evaluación</li> <li>- justificar el cumplimiento de requisitos y condiciones</li> <li>- someterse a actuación de comprobación por AACID</li> <li>- comunicar obtención de otras subvenciones</li> <li>- disponer de libros contables y registros</li> <li>- conservar documentos de justificación</li> <li>- publicidad del proyecto</li> <li>- proceder a reintegro en supuestos del artículo 34</li> <li>- comunicar cambios de domicilio</li> </ul>	<p><b>En el artículo 35:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Título IV de la LGS y artículo 116 de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma.</li> <li>2. Los administradores de la ONGD son responsable subsidiariamente de la sanción en casos previstos en artículo 113 de la LGHPCAA y artículo 69.2 de la LGS.</li> </ol>
Bases 2008	<p><b>Derecho de entidades beneficiarias de acceso a subvención (artículo 3) en base a:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- disponer de sede social en la CCAA Andalucía</li> <li>- estar inscrita en el RACID y actualizado</li> <li>- tener 50 socios mínimo</li> <li>- tener contraparte legalmente constituida e inscrita en registros oficiales de su país)</li> </ul>	<p><b>Obligaciones de las entidades beneficiarias en el artículo 21:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ejecución de la intervención</li> <li>- presentación de documentos de seguimiento y evaluación</li> <li>- justificar el cumplimiento de requisitos y condiciones</li> <li>- someterse a actuación de comprobación por AACID</li> <li>- comunicar obtención de otras subvenciones</li> <li>- disponer de libros contables y registros</li> <li>- conservar documentos de justificación</li> <li>- publicidad del proyecto</li> <li>- proceder a reintegro en supuestos del artículo 34</li> <li>- comunicar cambios de domicilio</li> </ul>	<p><b>En el artículo 33:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Título IV de la LGS 38/2003 de 17 de noviembre y artículo 116 de la Ley General 5/1983 de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, de 19 de julio</li> <li>2. Los administradores de la ONGD son responsable subsidiariamente de la sanción en casos previstos en artículo 113 de la LGHPCAA y artículo 69.2 de la LGS.</li> </ol>
Bases 2012	<p><b>Derecho de entidades beneficiarias de acceso a subvención (artículo 3) en base a:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- disponer de sede social en la CCAA Andalucía</li> <li>- estar inscrita en el RACID y actualizado</li> <li>- tener 50 socios mínimo</li> <li>- tener contraparte legalmente constituida e inscrita en registros oficiales de su país)</li> <li>- Cumplir requisitos para asistir a programas</li> </ul>	<p><b>Obligaciones de las entidades beneficiarias en el artículo 47:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Art. 14 y 46.1 de la Ley 38/2003 y 116 y 119.2h del texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Mantener los requisitos del art. 3 hasta la finalización de la justificación de la intervención</li> <li>b. Ejecución de la intervención</li> <li>c. Presentación de documentos de seguimiento y evaluación</li> <li>d. Justificar el cumplimiento de requisitos y condiciones</li> <li>e. Someterse a actuación de comprobación por AACID</li> <li>g. Comunicar obtención de otras subvenciones</li> <li>h. Estar al corriente de obligaciones fiscales y de seguridad social</li> <li>i. Disponer de libros contables y registros</li> <li>j. Conservar documentos de justificación</li> <li>k. Publicidad del proyecto</li> <li>l. Proceder a reintegro en supuestos del artículo 34</li> <li>m. Comunicar cambios de domicilio</li> <li>n. Cumplir los plazos establecidos en el orden</li> <li>ñ. Utilizar para la gestión y justificación la aplicación informática</li> <li>o. Presentar dos copias en cuanto a justificación</li> </ol> </li> <li>2. La ONGD es la única responsable</li> </ol>	<p><b>En el artículo 63:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Infracción y sanciones administrativas relativas al artículo IV de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre</li> <li>2. Los administradores de la ONGD son responsable subsidiariamente de la sanción en casos previstos en artículo 113 de la LGHPCAA y artículo 69.2 de la LGS</li> </ol>

Fuente: elaboración propia basada en la convocatoria de subvenciones a ONGD de cooperación internacional para el desarrollo.



Por mucho que se haya subrayado la relevancia del sistema de derechos y reglas específicas dentro del modelo, para acotar mejor la relación existente entre los agentes andaluces y la política de CID de la Junta de Andalucía, asumiendo la existencia de derechos de propiedad como reglas pertenecientes a los factores exógenos a través del IAD para llegar a la situación de acción, el análisis de las interacciones en el contexto amplio revela que se caracterizan más por su ausencia que por su existencia.

Los principales documentos normativos sobre el sistema de cooperación indirecta se reúnen todos en las bases anuales de convocatorias de subvención, que describen más bien las obligaciones de los actores y el régimen sancionador al cual se puede acoger la Administración en caso de incumplimiento, es decir el que las protege contra las incidencias derivadas de las acciones de los agentes sociales en el marco de su relación.

Las aportaciones son escasas en los derechos de los agentes beneficiarios de la política en cuestión. No se aprecia la noción de reciprocidad entre actores en el ámbito contractual, lo que viene a dificultar el consenso en el contexto amplio en cuanto no se considera la defensa en caso de perjuicio de una de las partes contratantes. El cuadro 5.3 es, a tales efectos, muy gráfico para definir el sistema de obligaciones y sanciones previstas para los actores de cooperación indirecta que no cumplen con sus compromisos. No consta de ninguna situación de incumplimiento por parte de la Administración dominante.

Es, por lo tanto, imprescindible que los derechos de los agentes andaluces se hagan tácitos y vengan reflejados en los principales documentos y normativas reguladores de su acción en el ámbito de la AOD de la Junta de Andalucía, pero no solo a través de los contratos que firma con la Administración, sino también para establecer un régimen de garantía alrededor de la política y los acuerdos consensuados con ella. En este sentido, entender que los derechos de las entidades de la sociedad civil se limitan a la posibilidad de beneficiarse de las subvenciones y no anticiparse a situaciones de conflictos que se derivan del contexto amplio, es imposibilitar una relación de igualdad y reciprocidad entre los agentes en beneficio de la política andaluza de cooperación internacional para el desarrollo. Se implica así la falta de sostenibilidad de una política cuyo objetivo principal se establece en la viabilidad y perduración de las acciones que promueve dentro de un proceso de concertación social para el consenso entre las partes.

En definitiva, el contexto amplio se caracteriza por unos indicadores que permiten valorar los niveles de madurez de cuatro variables que han estado presentes a lo largo de nuestro análisis, y son unos parámetros básicos de referencia a la hora de valorar el modelo de gestión política de AOD de la Junta de Andalucía. Estas variables se constituyen, en todo momento, como medidas o termómetros que permiten alcanzar los resultados de las interacciones entre agentes. Su principal valor reside en que han sido generadas como respuestas naturales al proceso de investigación propuesto por el estudio.

**Las variables son:**

- *La autoorganización de los agentes andaluces de cooperación internacional para el desarrollo ante la resolución de dilemas sociales.*
- *La representatividad de los agentes andaluces en la microsituación, asumiendo el carácter homogéneo y heterogéneo del grupo y de las decisiones tomadas.*
- *La productividad de la AACID de cara al cumplimiento de sus planteamientos, compromisos y programas.*
- *El carácter presupuestario de la acción de la AACID y su evolución dentro de la situación de acción durante el periodo estudiado.*

Por último, hay que entender que estas variables del modelo se aprecian en la relación entre los agentes andaluces de CID y la Administración central, asumiendo un mayor grado de incidencia o no sobre el conjunto de la gestión política de la CID de la Junta de Andalucía y sobre sus resultados, a través de la aplicación de reglas y del respeto de los derechos y obligaciones adquiridos por las partes, e influyen en las apuestas de las agentes andaluces para la mejoría del conjunto de reglas que caracterizan su acción. De hecho, después del análisis en el contexto amplio y como consecuencia de la información alcanzada, se deducen cuatro resultados finales, que son los siguientes:

**Resultado final 1:**

**Una estructura de agentes andaluces de cooperación para el desarrollo fortalecida, con poca representatividad y con incidencia limitada sobre el modelo de gestión política de AOD de la Junta de Andalucía.**

**Resultado final 2:**

**Un sistema de retribución desigual entre entidades del modelo por incumplimiento de obligaciones de contrato por parte de la Administración central.**

**Resultado final 3:**

**Un modelo político de gestión pública de la AOD andaluza compuesto por actores heterogéneos, favoreciendo así una posición de subordinación en contra de las de consenso y del cumplimiento de los compromisos entre los agentes andaluces de cooperación internacional para el desarrollo.**

**Resultado final 4:**

**Un plan plurianual (2008-2011) incumplido parcialmente tanto en el ámbito cualitativo en torno a planificación y objetivos, como en el presupuestario.**

**Cuadro 5.4:** Resultados finales en el contexto amplio de modelo de AOD de la Junta de Andalucía:

<b>Resultados intermedios de la microsituación</b>	<b>Influencias del contexto amplio sobre los resultados intermedios</b>	<b>Resultados finales en el contexto amplio</b>
1- Una estructura organizada de funcionamiento, interlocución e incidencia en la política de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía compuesta por parte de las entidades organizadas.	<b>El subresultado 1 viene afectado por:</b> 1. Un sistema de recursos adecuados 2. Una buena interlocución de los actores andaluces con el agente principal 3. Una incidencia limitada de los actores andaluces 4. Un mayor peso progresivo de la cooperación indirecta andaluza 5. Unos atrasos en pagos de subvención	<b>1- Una estructura fortalecida de funcionamiento e interlocución con incidencia limitada de las entidades organizadas sobre el modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía</b>
2 - Una estrategia conjunta establecida y consensuada por estas entidades para resolver los dilemas sociales a los que se enfrentan.	El resultado intermedio se limita al ámbito de la microsituación	No da lugar a resultado final en el contexto amplio
3 - La consecución de ganancias aseguradas como resultado del proceso de cooperación.	<b>El subresultado 3 viene afectado por:</b> 6. El hecho que las ganancias de los agentes andaluces se reducen como resultado de la baja financiación por situación contextual 7. La falta de previsibilidad del modelo de gestión 8. La reducción de la movilidad de los fondos para financiación 9. Los atrasos en pagos de subvención	<b>2-Sistema de retribución desigual entre entidades del modelo por incumplimiento de obligaciones de contrato por parte de la Administración central.</b>
4- La toma de decisión en las distintas alternativas, asegurada en el ámbito de las entidades organizadas.	El resultado intermedio se limita al ámbito de la microsituación	No da lugar a resultado final en el contexto amplio
5- La perpetuación de la heterogeneidad de los agentes con resultados diferentes y desiguales entre ellos	<b>El subresultado 5 viene afectado por:</b> 10. El aumento de la heterogeneidad interna con la introducción de programas 11. La poca eficiencia del sistema de sanción en el contexto microsituacional y la inexistencia de un sistema de incentivos tangibles para fomentar la implicación de las entidades federadas. 12. El mayor número de actores en el contexto amplio que en la microsituación	<b>3- Modelo de AOD de la Junta de Andalucía compuesto por actores heterogéneos, lo que favorece la posición de subordinación en contra de las de consenso y del cumplimiento de los compromisos entre los agentes andaluces de cooperación internacional para el desarrollo</b>
El resultado 4 viene impulsado por la situación de acción en el contexto amplio directamente.	<b>El modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía se caracteriza por:</b> 13. Baja productividad, difícil previsibilidad interanual y reducción presupuestaria progresiva importante 14. Se respeta líneas prioritarias, principios operativos y objetivos del PACODE (2008-2011) en mayor medida	<b>4- Un plan plurianual (2008-2011) incumplido parcialmente tanto en el ámbito cualitativo en la planificación y objetivos, como en el presupuestario.</b>

Fuente: elaboración propia

## VI.2.6. EVALUACIÓN DE RESULTADOS A TRAVÉS DE CRITERIOS DEL IAD

La última etapa del análisis de caso, sobre el modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía, conlleva a la evaluación de los resultados obtenidos, como consecuencia de las interacciones y de objetivos planteados a través del PACODE (2008-2011) y permite el establecimiento de predicciones en la evolución del modelo estudiado (Ostrom, 2005).

**Tabla 5.11:** Criterios de evaluación de los resultados y de CID

<b>Criterios de evaluación estándares (IAD)</b>	<b>Criterios de evaluación de desarrollo</b>
1. La eficiencia económica	7. La utilidad (teoría de la utilidad, Simon (2007))
2. La equivalencia fiscal	8. El fomento de la especialidad productiva
3. La equidad productiva	9. La interdisciplinariedad del modelo
4. La responsabilidad	10. La plurianualidad de la planificación
5. La conformidad con los valores de los actores locales	11. La vinculación de la AOD
6. La sostenibilidad	

Fuente: elaboración propia.

Son once los criterios de evaluación recogidos en la investigación. Los seis primeros son criterios estándares utilizados en análisis económico institucional; el séptimo viene derivado de la teoría de la utilidad de Simon (2007). A continuación, se asegura la flexibilidad de la misma investigación con la posibilidad de introducir nuevos criterios elegidos por el analista (Ostrom, 2005). En este caso, los nuevos criterios son cuatro, y están directamente relacionados con la materia del desarrollo socioeconómico en el ámbito de la planificación, la gestión y la financiación de iniciativas de desarrollo con fondos públicos, en este caso, los de la Junta de Andalucía a través de la AACID. Se elige para valorar cada resultado los criterios que mejor se adaptan a él, de tal forma que aseguren con su aplicación su evaluación.

- **Evaluación del resultado 1: Una estructura de agentes andaluces de cooperación para el desarrollo organizados, con poca representatividad y con incidencia limitada sobre el modelo de gestión política de AOD de la Junta de Andalucía.**

**Cuadro 5.5:** Evaluación del resultado final 1

	<b>Criterios de evaluación</b>	<b>Evaluación</b>
	La eficiencia económica	La limitación en la representatividad de las entidades organizadas, hace: - que la fiabilidad, como fruto de acuerdos tomados entre entidades y con la AACID, esté limitada en cuanto no están respetada por todo el sector. - que los niveles de satisfacción de los actores se encuentren distorsionados, según sean agentes federados o particulares.
	La responsabilidad	Es un criterio que reduce el impacto positivo del resultado 1 debido a las dificultades de transparencia entre entidades y en la relación entre entidades y AACID
<b>Resultado 1: Una estructura fortalecida de funcionamiento e interlocución con incidencia limitada de las entidades organizadas sobre el modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía</b>	La conformidad con los valores de los actores locales	Encaja la estructura con los valores de los agentes locales por la flexibilidad y la adaptación de las normas y reglas a la voluntad de los agentes federados, así como la casi inexistencia de penalización para el conjunto del sector. Hay que tener un especial cuidado con el respeto de los derechos de los actores andaluces, en términos de financiación, como resultado de los compromisos oficiales firmados con la AACID.
	La sostenibilidad	Criterio de alcance relativo como consecuencia de la limitada incidencia de la estructura organizada, en el ámbito del Consejo de Cooperación, presupuestario y de financiación de la AACID
	El fomento de la especialidad productiva	Especial incentivo al criterio por la estructura organizada como receptor y difusor de información y conocimiento.

Fuente: elaboración propia

La evaluación de la estructura fortalecida de los agentes andaluces, en base a su eficiencia económica, teniendo en cuenta su limitada representatividad e incidencia, conlleva al planteamiento de dos preguntas<sup>116</sup>. La primera sobre la fiabilidad o deseabilidad de la política de referencia y su incidencia sobre el resultado; la segunda sobre la satisfacción de los participantes en las soluciones encontradas (Ostrom, 2011). La fiabilidad de tal situación pasa entonces por la interlocución y el compromiso con la AACID, que se plasma en acuerdos, contratos, convenios y pactos firmados que

<sup>116</sup> Es esencial recordar que la estructura de los agentes saca sus raíces en el contexto de la microsituación y, si bien se forma para asegurar la interlocución con la Administración central de la Junta de Andalucía, en esta primera fase no entra en contacto con ella, sino que viene a ser nada más que un arreglo institucional entre agentes andaluces de cooperación para el desarrollo deseosos de que esta política siga un camino definido por ellos.

aseguran la implementación de planteamientos comunes y estrategias compartidas en el periodo 2006-2012. La segunda pregunta se establece en la satisfacción del mayor número posible de agentes andaluces sabiendo que la representatividad de las entidades federadas está muy limitada. Es verdad, sin embargo, que los acuerdos tomados con unos pocos vienen a tener sus repercusiones en el conjunto del sector.

No obstante, la satisfacción de los mismos, en un primer instante, está únicamente asumida por las entidades federadas, en cuanto se sigue sin conocer la posición de un conjunto de entidades que gozan de los frutos de los acuerdos,<sup>117</sup> en algunos casos, o que se encuentran perjudicados por los mismos<sup>118</sup> pero que son particulares, es decir, que toman sus decisiones de forma unilateral y plantean sus acciones a través de un proceso paralelo de negociación con la AACID.

Por consiguiente, la eficiencia económica en relación con el resultado 1 no está del todo asumida, en cuanto las limitaciones en términos de representación de las entidades federadas plantean un panorama distorsionado para la satisfacción del conjunto del sector y para el respeto de los acuerdos, en todo momento.

Por su parte, el criterio de responsabilidad deja en entredicho el alcance del carácter positivo del resultado uno, ya que al hablar de responsabilidad se toma en cuenta la comunicación y la toma de decisión derivada de la relación entre agentes organizados y particulares y entre agentes andaluces y administración responsable<sup>119</sup>. De hecho, la estructura de entidades federadas asegura a su vez la información, algunos aspectos relativos a la transparencia y la capacidad de evaluación de actuaciones, en el ámbito de la política de cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía. Si bien es cierto que las limitaciones de la CAONGD, en términos de representatividad e incidencia, no impiden que se haya instituido como interlocutora principal ante la AACID, a través de su participación tanto en el Consejo de Cooperación como en el Comité de Enlace y mediante varias propuestas que reflejan sus niveles de responsabilidad en el modelo, independientemente que los mecanismos de sanción entre entidades, todavía no han demostrado su relevancia. Tampoco se considera las necesidades de aplicar esta transparencia en la relación entre entidades federadas y particulares.

Asumiendo, por otro lado, el carácter positivo del resultado uno, se aprecia que algunas de sus características encajan perfectamente con los valores de los agentes andaluces porque existe en el contexto de la microsituación una elevada capacidad de adaptación a la voluntad de los agentes, a través de la creación de normas y reglas que rigen las relaciones entre ellos. Quizá también esta situación viene favorecida porque el proceso de penalización entre agentes es todavía muy escueto y con poco impacto para asegurar mayor transparencia e impedir la existencia de procesos de interlocución paralelos de los agentes federados y particulares con la Administración central de la AACID. Es cierto, también, que en el contexto amplio, el modelo se enfrenta a la ausencia de mecanismos de protección de los derechos de los agentes en el ámbito de los compromisos de financiación firmados, tal como retrata las situaciones reiteradas de impagos de las convocatorias de 2011 y 2012.

---

<sup>117</sup> Beneficios de acuerdos logrados en las bases de convocatorias de subvenciones tales como el aumento de los costes indirectos y financiación personal en sede, por ejemplo.

<sup>118</sup> Perjuicio que puede ocasionar acuerdos logrados en el establecimiento de financiación para programas.

<sup>119</sup> Esto se deduce de las aportaciones de Ostrom y Polsky (1999), cuando hacen referencia, en relación con este criterio, a la necesidad de información, transparencia y la capacidad de evaluación de monitoreo y de sanciones entre participantes.



De la misma manera, la segunda mitad del periodo 2006-2012 viene caracterizado por cambios importantes en el ámbito presupuestario y en los procesos de aplicación o cumplimiento de los contratos firmados, dejando muchas incógnitas alrededor de la sostenibilidad del resultado uno. De hecho, la incidencia limitada es el reflejo de esta situación, en cuanto lo acordado entre la Administración de la AACID y varias entidades andaluzas en términos de financiación no se ha cumplido. Incluso bajo la presión de las estructuras organizadas como la CAONGD, no se respetaron las convocatorias de los consejos de cooperación, no se pagaron en plazo los proyectos aprobados en algunas convocatorias y no se cumplieron con las previsiones presupuestarias del PACODE (2008-2011), haciendo insatisfactorios los mecanismos de gestión para los beneficiarios.

Por último, la especialidad productiva ha sido incentivada, en el ámbito de la estructura de agentes organizados, por varias convocatorias de formación en temáticas relativas al desarrollo y por parte de la AACID a través de subvenciones, reconociendo así la validez del sector para difundir acciones de solidaridad y asumir su participación en la consolidación del proceso de planificación en el ámbito de la información y del conocimiento estratégico.

- **Evaluación del resultado final 2: Un sistema de retribución desigual entre entidades del modelo por incumplimiento de obligaciones de contrato por parte de la Administración**

**Cuadro 5.6: Evaluación del resultado final 2**

	<b>Criterios de evaluación</b>	<b>Evaluación</b>
	La eficiencia económica	Eficiencia económica no se alcanza con este resultado como consecuencia de impagos repetidos a varios agentes de cooperación indirecta, a través de la productividad insuficiente para el cierre de expedientes de justificaciones convocatorias anteriores
	La equivalencia fiscal	No hay equivalencia entre esfuerzo y beneficio para todas las entidades y existe incumplimiento de los derechos de propiedad de las entidades beneficiarias al no recibir los pagos acordados en plazos especificados.
	La responsabilidad	Está puesta en duda, por el carácter discrecional de las excepciones realizadas hacia unos proyectos antes que otros.
<b>Resultado 2: Un sistema de retribución desigual entre entidades del modelo por incumplimiento de obligaciones de contrato por parte de la Administración central</b>	La conformidad con los valores locales	La política de la Junta de Andalucía se aleja de los valores locales por incumplimiento de acuerdos firmados, es decir, derechos, en la segunda parte del periodo.
	La sostenibilidad	No se asegura, ya que hay cambios de tendencias con el impacto de los choques sistémicos en la economía andaluza. No hay adaptabilidad para encontrar soluciones. Los efectos negativos de las características del sector prevalecen sobre los resultados.
	La utilidad	Mínima en cuanto no se respeta ni el criterio económico ni el correspondiente a otros valores tal como participación y equidad
	La desvinculación del AOD	CID vinculada a intereses geopolíticos, económicos en Marruecos

Fuente: elaboración propia

La eficiencia económica es el primer criterio que se incumple con este resultado, en cuanto ha sido imposible encontrar soluciones que satisfagan a un gran número de participantes, ya que la dificultad de cierre de expediente por parte de la AACID de convocatorias anteriores a la del 2010 –problema de productividad de la Agencia– ha impedido los pagos de subvenciones, en plazos, para muchos agentes andaluces.

En la misma medida, esta situación tiene graves repercusión sobre el resultado cuando se valora en la equivalencia fiscal, ya que no refleja la coincidencia entre el esfuerzo de las entidades andaluzas de cooperación y el beneficio recibido en estos años de impago, es decir, 2011 y 2012. Esto ha falseado, a su vez, la correcta aplicación de derechos de propiedad sobre los fondos de cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía a entidades beneficiarias específicas. La distorsión entre el esfuerzo y el beneficio es clara, en cuanto las entidades no reciben en el tiempo especificado los fondos acordados para la financiación de sus actuaciones, sino en plazos posteriores. El incumplimiento de los derechos de propiedad, en cuanto sus derechos oficiales adquiridos como beneficiarios de las convocatorias de 2011 y 2012, no están respetados; y las entidades no reciben compensaciones ni la Administración sanción por esta situación. Aquí aparece la relevancia de un proceso que se llama exceptuación, y que beneficia algunas entidades en detrimento de otras, estableciendo grandes dudas alrededor de la igualdad de trato a las entidades por parte de la AACID.

Por lo que corresponde al criterio de responsabilidad en torno al resultado dos, también está puesto a prueba, en cuanto el proceso de exceptuación, atrasos en pagos e incumplimiento de los mismos durante el periodo valorado de las convocatorias de 2011 y 2012, ofrece poca información y se establece un conflicto entre eficiencia y equidad. Es difícil, en este sentido, entender por qué unas actuaciones se exceptúan y otras no, cuando todas van dirigidas a población en situación de mucha vulnerabilidad. De hecho, se entiende desde la CAONGD que se debe aplicar la exceptuación cuando la ONGD ha cumplido con su obligación de presentar la documentación de justificación, mientras la AACID consideraba que esto dependía de la tesorería y emitía como criterio la idea del análisis de la realidad de cada proyecto por separado<sup>120</sup>.

Los valores locales se encuentran altamente perjudicado por esta política en los dos últimos años del periodo de estudio, destacando la incompatibilidad de soluciones y la falta de expectativas certeras para los agentes andaluces. En ningún momento este resultado encaja con los valores locales al no permitir que las entidades andaluzas asuman beneficios por sus actividades, que residen en el proceso de identificación, formulación de propuestas y funcionamiento como entidad de CID. De la misma manera, no existe un sistema de penalización o *enforcement* que obligue a la Administración central a cumplir con su obligación de pago, en este caso.

A su vez, la sostenibilidad del modelo no está asegurada, en cuanto el consenso como pilar institucional de las relaciones entre agente dominante y subordinados no se consigue, además de no encontrar salida al atasco en los pagos de la agencia. Las características del sector, como son su heterogeneidad, los niveles de productividad de la agencia, la autoorganización de los agentes y la seguridad presupuestaria de la agencia no favorecen el encontrar soluciones, y el modelo pierde su sostenibilidad. Este mismo criterio se encuentra perjudicado porque el modelo se adapta difícilmente al cambio para encontrar soluciones, puesto que, fuera del periodo estudiado, estos impagos persisten y las soluciones son lentas. Por supuesto, a través de este resultado,

---

<sup>120</sup> Información sacada del acta de Comité de Enlace, 25/07/2012.

tampoco el modelo político de gestión asegura la permanencia de mecanismos satisfactorios (Ostrom, Polsky, 1999) para el conjunto de los actores andaluces.

Por su parte, la utilidad del modelo, derivada de este resultado, es mínima. Las retribuciones desiguales no son solo reflejo de los fondos económicos esperados, sino resultados también de la ausencia de otros valores que las entidades perjudicadas no encuentran en su interlocución con la AACID. Se hace especial hincapié en la igualdad de trato, en cuanto a procesos de negociaciones acerca del PACODE 2008-2011, cuando no se comparte la elaboración de un documento base para el intercambio, sino que es un documento elaborado por la AACID.

La desvinculación de la AOD, en el resultado 2, pasa por la capacidad del agente principal de cumplir con los compromisos y obligaciones fuera de la búsqueda de intereses propios, como pueden ser los económicos, políticos y culturales. Desrues y Moreno (2007), a tales efectos, definen la acción exterior de las comunidades autónomas no solo a través de su dimensión ética y humanitaria, sino también de intereses de distintos índoles diferentes a los del Estado. Reprochan, así, la utilización de la CID para la proyección exterior de las comunidades autónomas en detrimento de los principios que la rigen. En el caso de la política de la Junta de Andalucía, y durante el periodo que nos ocupa (2006-2012), cobra especial importancia la cooperación con Marruecos a través del programa de desarrollo transfronterizo, desarrollado sobre 7 ejes en el 2003 y 2006 con un presupuesto de 11.760.824,84 € (Desrues y Moreno, 2007) para el fortalecimiento institucional, el desarrollo económico, el desarrollo social, el medio ambiente y la energía, las infraestructuras y los servicios sociales básicos. Entienden que ese periodo de ejecución debía de ser entre el año 2001 y 2006, pero se frenó por la situación de los acuerdos pesqueros de 1999, la tensión entre el régimen marroquí y el Gobierno de España y la llamada a consulta del embajador marroquí en el año 2001. Se refleja aquí la vinculación existente entre la política de desarrollo, en algunos casos, e intereses vinculantes en otros ámbitos. Los autores subrayan, por otra parte, que la Fundación Tres Culturas es un elemento pertinente de esta vinculación, tanto a través de la presidencia de su patronato –con las figuras del rey de Marruecos y del rey de España–, así como la presidencia de la Fundación a través de la Presidencia de la Junta y del consejero del rey de Marruecos, además de la importante financiación en cooperación directa que recibe durante el periodo analizado. Para terminar, destacan, en el caso de la cooperación al desarrollo de la Junta con Marruecos, que situaciones como la vecindad, el pasado y la cultura común, el reconocer Andalucía como un crisol de civilizaciones solidarios con los pueblos desfavorecidos, la inmigración y la cuestión saharauí, las conversaciones sobre el sector pesquero y las oportunidades de negocio, son varios de los aspectos que justifican la proyección exterior de la Junta de Andalucía. Concluyen refiriéndose a la posición privilegiada de la Junta como interlocutor en caso de tensión, y al uso de la política de cooperación internacional para el desarrollo como moneda de cambio a través de su incremento, o bien como mecanismo de compensación.

- **Evaluación del resultado 3:** Un modelo político de gestión pública de la AOD andaluza compuesto por actores heterogéneos, favoreciendo así una posición de subordinación en contra de las de consenso y del cumplimiento de los compromisos entre los agentes andaluces de cooperación internacional para el desarrollo.

**Cuadro 5.7:** Evaluación del resultado final 3

	<b>Criterios de evaluación</b>	<b>Evaluación</b>
	La eficiencia económica	No es consecuencia de la heterogeneidad, sino más bien lo contrario, a la vez que las distintas modalidades de financiación implican desigualdad entre entidades. Necesidad de tratar el tema de las reglas desiguales que provocan trato diferenciado y más heterogeneidad en los resultados y en las entidades.
	La equivalencia fiscal	Cuando el modelo establece reglas no consensuadas, existen diferencias en el cupo de derecho que gestiona cada entidad como resultado de su interacción con la AACID. No se alcanza la equivalencia fiscal
	La equidad redistributiva	Se han hecho esfuerzo relevantes, pero no siempre se da; independientemente de la heterogeneidad que se deriva de la especialización sectorial y geográfica de las entidades, las reivindicaciones van hacia más fondos para los países con IDH bajo y sectores vulnerables de IDH medio
	La responsabilidad	No coincide con el criterio de heterogeneidad cuando se refiere a política aplicada y distribución de recursos con resultado desigual. Favorece la desarticulación del sector con resultados diferentes por entidades y con posiciones desiguales. Acuerdos de mínimos en vez de avances estructurales.
	<b>Resultado3: Un modelo político de gestión pública de la AOD andaluza compuesto por actores heterogéneos, favoreciendo así una posición de subordinación en contra de las de consenso y del cumplimiento de los compromisos entre los agentes andaluces de cooperación internacional para el desarrollo.</b>	La conformidad con los valores de los actores locales
	La sostenibilidad	Las entidades están movidas por valores solidarios, aun así es difícil de valorar la heterogeneidad de las entidades en base a estos valores en el marco de las interacciones por lo menos al principio. Eso sí, cuando los efectos de estas interacciones son negativos aparece entonces la aplicación de otras prácticas como causas de los resultados.
	La utilidad del modelo	Como resultado de la heterogeneidad de los actores, los acuerdos no siempre son permanentes y no se sabe si satisfacen a todos. La heterogeneidad en este modelo es una fractura para la resolución de dilemas sociales.
	El fomento de la especialidad productiva	Heterogeneidad distorsiona la utilidad de los agentes andaluces de cooperación en su relación y con otros agentes, haciendo prevalecer el interés económico ante la honestidad, la integridad. Relativización del concepto de utilidad limitada en el modelo de AOD de la Junta de Andalucía
	La desvinculación de la AOD	Especialidad productiva permanente con este resultado en relación con la heterogeneidad del sector, favorece subordinación de agentes a la AACID en base a los criterios culturales, políticos y económicos en actuaciones.
		Perjuicio de la heterogeneidad del sector y la realización de ayuda directa por parte de la AACID

Fuente: Elaboración propia

Este resultado no integra el criterio de eficiencia económica, es una consecuencia de la fiabilidad o de la deseabilidad de la política de AOD de la Junta de Andalucía, por parte al menos de los agentes. La consideración de la heterogeneidad del grupo saca sus raíces no solo de la microsituación, ya que incorpora actores federados que se diferencian de los actores particulares, sino también del contexto más amplio, dada la influencia de la AACID a través de su trato con los agentes y las mayores dificultades en las relaciones en épocas de choques sistémicos, tales como la recesión económica que caracteriza los recortes e impagos. Es importante entender que se trata de una heterogeneidad que, si bien se basa en la naturaleza diferente de las entidades (grandes, pequeñas, asociaciones y fundaciones, especialidad sectorial y geográfica), su relevancia no nace de estos rasgos característicos, sino más bien de las consecuencias de un trato diferenciado por parte de la Administración central de la AACID, con modalidades como la financiación directa vía convenio, la financiación indirecta vía subvención, diferentes niveles de interlocución con las entidades en su caso y resultados diferentes en el proceso competitivo hacia la financiación. Si bien esta heterogeneidad se justifica en el ámbito competitivo, no lo hace cuando las reglas del juego y las normas que rigen el reparto de derechos son desiguales o favorecen unas entidades en detrimento de otras.

La intervención del concepto de igualdad entre agentes andaluces conlleva la consideración del criterio de equivalencia fiscal, donde sistemáticamente viene establecida la relación entre el esfuerzo y el beneficio (Ostrom, Polsky, 1999), cuando el modelo político de gestión de los fondos de cooperación para el desarrollo establece alternativas no consensuadas, durante el periodo elegido, si bien las mismas siempre han sido rasgo de identidad del modelo estudiado. Como consecuencia de ello, el cupo de derechos otorgados para las entidades andaluzas de cooperación es desigual. Algunas concentran más derechos que otras mediante la cantidad de financiación recibida para el desarrollo de su acción, así como en el proceso de consecución de estos derechos.

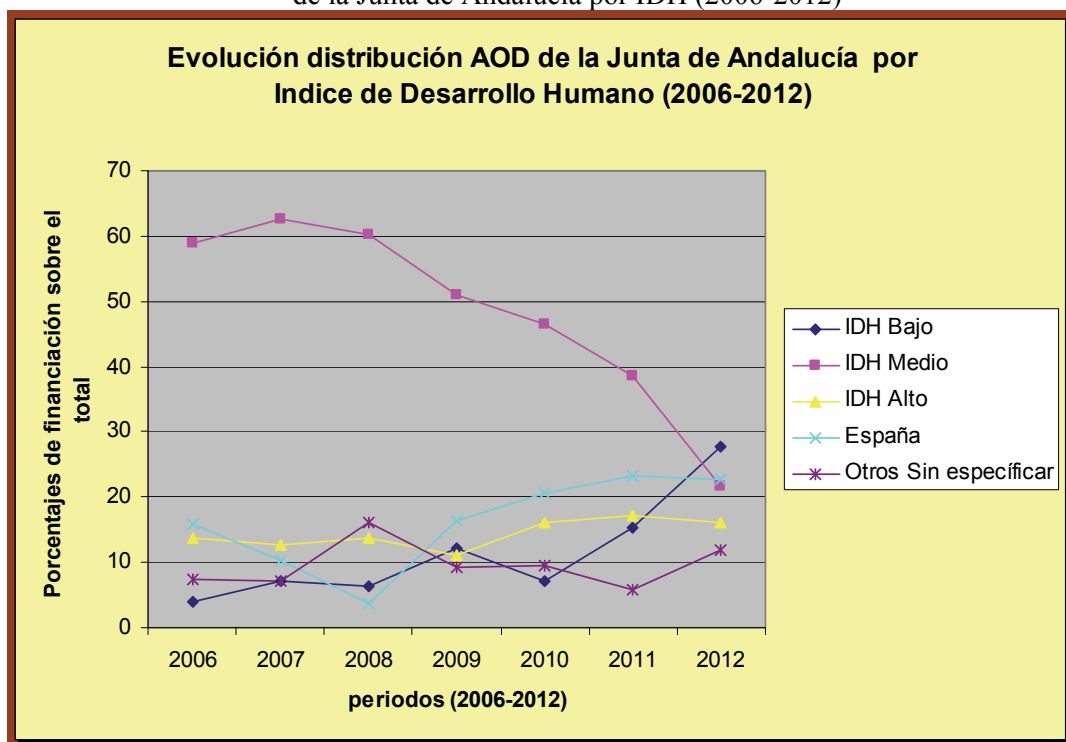
La heterogeneidad de las entidades, tal como se mencionó, procede también de la especialización productiva, así como del destino geográfico de su acción. Es necesario que esta coincida con los estándares marcados no solo en el PACODE (2008-2011), que vayan hacia los países con menor índice de desarrollo humano o hacia las poblaciones más vulnerables de determinados países prioritarios. En este sentido, las reivindicaciones de la CAONGD demuestran que no es del todo el caso, en cuanto tiene mucha importancia en el reparto de la ayuda andaluza, los países con IDH medio y alto.

**Tabla 5.12:** Distribución de porcentajes de financiación de AOD de la Junta de Andalucía por IDH en el periodo 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>IDH Bajo</b>	4,05	7,04	6,47	12,27	7,02	15,40	27,78
<b>IDH Medio</b>	58,99	62,61	60,13	51,02	46,55	38,48	21,58
<b>IDH Alto</b>	13,63	12,75	13,72	11,19	16,17	17,05	16,00
<b>España</b>	15,95	10,36	3,67	16,31	20,65	23,17	22,77
<b>Otros Sin especificar</b>	7,38	7,25	16,02	9,22	9,60	5,70	11,89

Fuente: elaboración propia con informes AOD 2006-2008 y 2009-2011 y memoria AACID 2012.

**Gráfico 5.8:** Evolución distribución AOD de la Junta de Andalucía por IDH (2006-2012)



Fuente: elaboración propia con informes AOD 2006-2008 y 2009-2011 y memoria AACID 2012.

A su vez, el criterio de responsabilidad coincide difícilmente con el de heterogeneidad de los agentes andaluces, siempre que se entienda esta como consecuencia de la política aplicada y resultado del proceso de distribución de recursos, pudiendo ser considerados como desiguales por la naturaleza de las relaciones que les precede o de las reglas aplicadas para su consecución. Eso sí, la heterogeneidad ha de ser concebida, no solo en la relación entre agentes andaluces de cooperación y Administración central, sino en el resultado de los intercambios entre agentes andaluces. Cuando no observan las mismas reglas del juego ni existe cooperación entre ellos, en el caso de las interacciones con entidades particulares, esta situación implica decisiones diferentes para temas comunes, yendo en contra de la negociación colectiva y de la resolución de dilemas sociales en beneficio del conjunto del sector y a favor de una situación desarticulación del mismo. Es, en definitiva, un contexto en el que los resultados son diferentes para cada entidad y las posiciones individuales prevalecen sobre las de conjunto, favoreciendo acuerdos de mínimos, en lugar de avances estructurales en la política de cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía.

Es, a su vez difícil, valorar el resultado 3, en base a la conformidad con los valores de los actores locales, porque se entienden estos valores como solidarios; y si bien las actuaciones de las entidades no siempre se asemejan a estos ideales, es debido a las diferentes posiciones que ocupan, como el resultado de su acción en el ámbito de la situación cuando hay dilemas sociales. Si la heterogeneidad por naturaleza o por orientación política se entiende como el resultado de una estrategia establecida desde la fundación de las entidades, hasta su consolidación a través de sus actuaciones, la heterogeneidad como consecuencia de las interacciones que se dan solo en el ámbito de la situación de acción no es resultado de sus propios valores. No obstante, la respuesta de las entidades andaluzas en la situación de acción para contrastar el impacto negativo de las interacciones ha de depender totalmente de sus valores y de su voluntad o

capacidad para trabajar desde un enfoque colectivo o particular, respondiendo a su identidad fundacional y dependiendo de su libertad de elección. La diferencia entre asociación, fundación, sindicatos y otros actores andaluces plantea ya una cierta heterogeneidad, mientras que en la situación de acción la interacción plantea una heterogeneidad que no depende de sus valores entendiendo que las entidades deberían trabajar en función a sus fines estatutarios. Por consiguiente, cuando se dan resultados negativos, la reacción de las entidades ha de ser en base a sus valores. La cuestión del dilema social es la que promueve la toma de decisiones en base a otras consideraciones o prácticas no identitarias. Si no hay dilema social o conflicto, es entonces difícil percibir estas prácticas que diferencian un actor de otro.

Por otro lado, este mismo resultado no favorece la sostenibilidad del modelo público de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía, en cuanto no todos los acuerdos institucionales a los que se llegan sean permanentes o de aplicación. Se considera aquí la heterogeneidad como una fractura para la resolución de dilemas sociales desde un enfoque colectivo. El existir unas entidades andaluzas federadas y organizadas permite asegurar la permanencia de algunos cambios, tales como la adaptación de las órdenes de convocatorias de subvenciones a algunas de las propuestas de la CAONGD y sus aportaciones en la elaboración de los planes operativos durante el periodo en cuestión, pero no se sabe si son satisfactorios para el conjunto del sector, ya que no vienen a representar todas las partes involucradas por ser firmantes del acuerdo, en su caso.

En cuanto al criterio de utilidad, se sabe muy bien que precede la obtención de resultados en la situación de acción del modelo de cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía, en cuanto es parte del esquema mental de los actores. En este sentido, esta utilidad viene distorsionada por la heterogeneidad de los actores en sus interacciones con el agente principal y otros agentes particulares, haciendo prevalecer el interés económico ante valores como la honestidad, la convicción política, la integridad. Ya se mencionó el parasitismo (Ostrom *et al.*, 2010), como rasgo característico de este proceso de interacciones, cuando las entidades particulares disfrutaban de los acuerdos firmados por las entidades federadas y la Administración central de la Junta de Andalucía, de la misma forma que el análisis detectó actuaciones unilaterales de las entidades federadas contrarias a los compromisos establecidos en su marco de referencia.<sup>121</sup>

En el ámbito específico del desarrollo, la heterogeneidad de los agentes andaluces se caracteriza también por su especialidad productiva. Es una situación que se hace permanente, ya que es gracias a la consolidación de su acción que ganan en valor añadido. Si por un lado la especialidad productiva asegura la implementación de acciones por parte de las entidades en diferentes sectores y áreas geográficas a lo largo del periodo estudiado, asumiendo la heterogeneidad identitaria de los actores, es este mismo rasgo el que favorece la subordinación de los actores andaluces ante la AACID favoreciendo el desarrollo de actuaciones de cooperación en base a criterios culturales y políticos y con trasfondos económicos, pues dificulta la tarea de la oposición consensuada por parte de los agentes federados andaluces.

Por último, la heterogeneidad de los agentes andaluces es un factor importante a la hora de valorar la desvinculación de la AOD. De hecho, la presencia de agentes empresariales, sindicatos e universidades como agentes de cooperación indirecta con financiación directa no deja vacío el capítulo de los vínculos de la ayuda. La misma AACID, a través de la cooperación directa, establece un componente político a la

---

<sup>121</sup> Ver documento de evaluación PACODE (2008-2011) de la CAONGD.

ejecución de la ayuda, sin perjuicio de los factores económicos, culturales y económicos que pueden promover sus actuaciones.

- **Evaluación del resultado final 4: Un plan plurianual (2008-2011) incumplido parcialmente tanto en el ámbito cualitativo en la planificación y objetivos, como en el presupuestario**

**Cuadro 5.8: Evaluación del resultado 4**

	<b>Criterios de evaluación</b>	<b>Evaluación</b>
	La eficiencia económica	La herencia del modelo anterior a través de la cooperación directa y atrasos en compromisos hacen que se mitigue el grado de satisfacción de los agentes pasando de un nivel de retribución positivo hasta 2010 para decaer en 2011 y 2012, llevando a importante cambios en la eficiencia económica del modelo
	La equidad redistributiva	La equidad redistributiva es progresiva en la acción de las entidades de cooperación indirecta con incremento de fondos destinados a países con IDH bajo, mientras que en el ámbito de las entidades, los problemas de pago de 2011 y 2012 provocan su ausencia progresiva.
	La responsabilidad	Se ha de dar en la transparencia e información que, debido a problemas de incumplimiento de compromisos, conlleva a la ausencia del respeto por parte de la Administración, de los derechos adquiridos por entidades. Se asume que aceptar la capacidad de los agentes de la sociedad civil como interlocutores, tal como se ha ido dando, ha de seguir siendo la base de un cumplimiento firme de sus derechos.
	La conformidad con los valores de los actores locales	La ausencia de planes en 2006, 2007 y 2012, silencia las aportaciones de los agentes de cooperación, si bien en periodos posteriores 2008-2011, se recupera esta participación e intercambio de criterios.
<b>Resultado 4: Un plan plurianual (2008-2011) incumplido parcialmente tanto en el ámbito cualitativo en la planificación y objetivos, como en el presupuestario</b>	La sostenibilidad	Parte de ella descansa en la capacidad de anticipación a los acontecimientos del entorno gracias a las exigencias de planes plurianuales, lo que no es el caso para los años 2006, 2007 y 2012
	La utilidad	La utilidad ha de darse en base al desarrollo del plan y en relación con la capacidad de adaptación de la AACID al contexto económico, político y social y no siempre ha sido funcional. En el último periodo del estudio, 2011 y 2012, viene determinada por los recortes en vez de estar asegurada por un modelo de gestión impecable. Por ello, la utilidad de los agentes decae drásticamente al final del periodo de análisis.
	El fomento de la especialidad productiva	Viene fomentada por la misma estructura del plan por los sectores y el destino de la ayuda.
	La interdisciplinariedad del modelo	Existen diferentes enfoques tratados en el ámbito de la ayuda al desarrollo de la Junta. A su vez, las líneas específicas incorporan actuaciones que refuerzan esta estrategia. La interdisciplinariedad se refleja en la diversidad de enfoques y su complementariedad.
	La plurianualidad de la planificación	Es válida en algunos periodos y ausente en otros, cuando se demuestran mayor incumplimiento de acuerdos, mayor sensibilidad a los choques coyunturales y menor nivel de compromiso del conjunto de los agentes
	La desvinculación del AOD	Existe y procede de las relaciones económicas, culturales y políticas, que vienen a ser contrarrestadas por criterios más relevantes como el IDH en el ámbito de la política de desarrollo de la Junta de Andalucía.

Fuente: elaboración propia.



Evaluar la eficiencia económica, en relación con el resultado 4 –plan plurianual (2008-2011)– en su cumplimiento total o parcial, lleva a tener en cuenta los planteamientos de partida, frutos del consenso entre la AACID y los agentes sociales que participaron en la elaboración del documento. Se trata de tener una medida mucho más exacta de lo cumplido, en relación con lo que se querría hacer. De hecho, si en término presupuestario el plan se divide en dos, al cumplir en el primero trienio hasta 2010 y ya no a partir del 2011, en cuanto a objetivos, su evolución es progresiva. La lectura final es que las soluciones encontradas no son siempre satisfactorias debido a la herencia del modelo anterior al 2006, con prevalencia de la cooperación directa y a los atrasos en el cumplimiento de los compromisos, en cuanto a puesta en marcha de planes operativos y plan operativo por países. No obstante, el grado de satisfacción de los agentes es más elevado durante la primera parte del periodo que a medida que se van incorporando los recortes. Esto demuestra la fragilidad del modelo a los choques estructurales y la ausencia de planificación.

Ya se trató el tema de la equidad redistributiva al solicitar un redireccionamiento de los fondos de la cooperación de la Junta de Andalucía hacia países con IDH bajo y colectivos de menor ingresos y menor expectativas en países de IDH medio. Por lo tanto, el ir cobrando mayor importancia, en la estrategia de la AACID, los países de África Subsahariana y que se invierta cada vez más en ellos a partir del año 2011, demuestra la voluntad de la Junta de cumplir con los compromisos adquiridos, asumiendo una mayor equidad redistributiva. Otro aspecto relativo a esta equidad redistributiva tiene que ver con las propias entidades. Ya no se trata solo de tener en cuenta las interacciones en el modelo, como resultado de las reglas del juego establecidas, sino también de cuestionar la capacidad de gestión o de pago de la estructura. Los problemas vinculados a las convocatorias de 2011 y 2012 tienen tanto o más impacto sobre las entidades que las reducciones presupuestarias, en cuanto dejan de cobrar unos fondos esperados para asegurar su acción y su funcionamiento.

La plurianualidad de la planificación viene principalmente motivada por la adopción de los criterios de responsabilidad en el modelo, que, con la proyección de la propia política de cooperación andaluza, se establecen para aportar mayor información y transparencia a las actuaciones emprendidas por las entidades andaluzas e iniciadas por la Administración, y, sobre todo, las que giran en torno a procesos de negociación. En este sentido, el cumplimiento parcial de los compromisos adquiridos por razones de gestión, tanto por menor productividad como por un planteamiento político equivocado, pone en entredicho esta política, ya que al incumplir los objetivos de eficiencia, en ciertas épocas, tampoco respeta el principio de equidad entre agentes, al no defender, de la misma manera, los derechos que ella misma les otorga.

Es, así, imprescindible que el modelo político de AOD de la Junta de Andalucía respete entre otros, la capacidad de evaluación de los participantes para seguir asumiendo ciertos niveles de responsabilidad, en relación con la plurianualidad de la estrategia. Se entiende, así, que la evaluación conjunta entre la Administración y los agentes de cooperación para el desarrollo, que introduce la elaboración del PACODE (2008-2011) y su cierre, refrende estos niveles de responsabilidad siempre que sus resultados constituyan el reflejo de la evolución del modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía.

No es menos cierto que esta misma plurianualidad responde a los planteamientos establecidos por las entidades federadas de la CAONGD, en cuanto la política de cooperación necesita un mayor nivel de anticipación a las condiciones del ámbito en

que evoluciona. Esta anticipación ha de ser tanto política como económica, reflejándose en el ámbito institucional para poder ganar en sostenibilidad, estabilidad y madurez. La ausencia de la plurianualidad para el año 2012 y la tardanza en la puesta en marcha del siguiente plan de cooperación andaluza deja, pues, muchas dudas sobre la conformidad de la misma política con los valores de los actores locales. Hay que reconocer, por tanto, que durante sus años de vigencia han aumentado los niveles de convergencia entre agentes andaluces de cooperación para el desarrollo y Administración central a través de la AACID. Esta misma sostenibilidad va desapareciendo con el incumplimiento de los compromisos del plan, tanto en términos técnicos como a nivel presupuestario, dejando entre dudas la relevancia de esta política para la misma Administración. La existencia de un plan plurianual aseguró unos planteamientos y exigencias acordados durante su periodo de vigencia; su desaparición, en el 2012, deja el modelo huérfano ante la realidad político-económica de la comunidad autonómica andaluza. Ante esto, el modelo andaluz ha tenido que asumir su falta de viabilidad y sostenibilidad.

Más allá de ello, el incumplimiento de la parte presupuestaria del plan no tiene por qué ir en contra de la utilidad del modelo, siempre que los mecanismos de adaptación sean comprensibles y reflejen una situación coyuntural compartida que vaya más allá de la mera política en ejecución, tal como podría haber sido el caso con la crisis económica que sufre la región y España durante el periodo de vigencia del análisis. No obstante, es imprescindible que este déficit venga compensado por un modelo de gestión adecuado donde rigen otros criterios de valoración que los económicos, tal como la convicción política y la honestidad, cumpliendo con el funcionamiento adecuado de la máquina. Es evidente que el incumplimiento de los compromisos de pago, por otras razones que las presupuestaria, marcados por la falta de personal –en definitiva, la baja productividad en la gestión de la AACID–, viene a ser un rasgo característico de la utilidad del modelo, en parte del periodo de análisis.

A su vez, e independientemente de sus niveles de cumplimiento, el plan ha favorecido la especialidad productiva de los agentes gracias a las diferentes líneas objetivo abiertas en las convocatorias y también características de su estructura, así como la distribución geográfica que se ha ido manteniendo. La formación e investigación han sido también parte integrante de los fondos invertidos, de tal forma que el aprendizaje y el conocimiento han sido un motor de avance para el conjunto de los agentes. De la misma forma, la diversidad y complementariedad de los enfoques presentes en su implementación –como son el género, el enfoque ambiental, el institucional y el cultural, con la incorporación del enfoque basado en derechos humanos– definen una dimensión mucho más integral en los procesos de desarrollo promovidos desde la Junta de Andalucía. Es necesario poder cubrir los espacios vacíos donde no ha habido planes vigentes, que son el 2006, 2007 y posterior 2012, para asegurar en el caso andaluz no solo su continuidad, sino sobre todo asumir que los compromisos y acuerdos sean vigentes en todo momento, de tal manera que las evaluaciones respondan a los planteamientos establecidos y no únicamente a los acontecimientos de una época que no se sujeta a ninguna planificación política y económica.

Por último, es difícil apreciar en qué medida los intereses políticos o de otra naturaleza encuentran su espacio en el plan en cuanto uno de los elementos vinculantes de esta política de cooperación para el desarrollo viene a ser la misma experiencia en países donde existen vínculos políticos, económicos y culturales. Por ello, sigue siendo importante asumir las reivindicaciones de las entidades andaluzas en una política orientada a países con IDH bajo y sectores vulnerables en países con IDH medio.

## VI.2.7 CONFIRMACIÓN DE LA SEGUNDA SUBHIPÓTESIS

El uso de las tres herramientas metodológicas derivadas de los trabajos de investigación de Ostrom *et al.* (1999, 2005, 2009, 2010) ha permitido el contraste de la segunda subhipótesis, asegurando un análisis pertinente del modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía de la forma siguiente:

1. El enfoque del IAD (Análisis Institucional y de Desarrollo) permite definir la situación de acción del modelo de AOD de la Junta de Andalucía, organizando tanto sus elementos constituyentes como el espacio donde interactúan los actores andaluces de CID, asumiendo la existencia de la AACID como agente dominante con un recurso financiero público de 541 millones de euros a lo largo del periodo 2006-2012, un recurso de personal deficitario y unos recursos materiales de gestión reflejados por los inmuebles, mobiliario y equipamiento que ocupa, y un sistema de gestión de las solicitudes de financiación que se ha ido instalando progresivamente. A su vez, pone el acento sobre un ordenamiento normativo propio a esta política en la Ley Andaluza de CID, el Estatuto de Autonomía, la ley de creación de la AACID, las bases de la convocatoria que en su conjunto conforman un sistema de derechos de propiedad para el acceso de los agentes, su derecho de administración y las características de la exclusión, las obligaciones y las sanciones establecidas por el agente dominante y el tipo de transacción entre actores. Todo ello conforma, en definitiva, las reglas funcionales que, en su conjunto, acotan los límites del modelo.

A continuación, define los atributos de la comunidad de los actores andaluces, en función de su naturaleza jurídica, sus vínculos políticos, su carácter de agentes de cooperación directa o indirecta. Ofrece una visión de la heterogeneidad del sector como consecuencia del perfil jurídico, ideológico y organizativo de sus agentes, clasificándoles en torno a la Coordinadora de ONGD federadas, los sindicatos, la federación de entidades locales representantes de la acción de ayuda para el desarrollo de los municipios solidarios, la federación de empresarios y las fundaciones públicas, reafirmando el carácter activo de cada actor en el ámbito de interés. El enfoque IAD ayuda a entender que todos estos actores participan a través de su estructura y en base a un modelo ideológico propio, en colaboración con la AACID, en la política de AOD de la Junta de Andalucía, ocupando de esta forma posiciones distintas –como consecuencia de su presupuesto–, acceso a fondos, niveles de participación y subraya más específicamente, en el periodo de referencia, la posición de las entidades federadas de la Coordinadora Andaluza de ONGD.

Los atributos de la comunidad se entienden, además, dentro del contexto de un marco autonómico, donde se aportan los elementos distintivos de la política de AOD de la comunidad a través de la modalidad de cooperación a la que acuden; así como el valor del capital social y la especialidad productiva vienen a ser respuestas aportadas a la acción del agente dominante.

El enfoque del IAD, en esta primera parte del análisis de caso, demuestra que estas valoraciones no pueden ser completas si no se llega a comprender la naturaleza de los individuos participantes a través de su comportamiento, que viene influenciado principalmente por un modelo de elección humana y que a continuación se sujeta a las siete partes funcionales que definen su situación de acción. A modo de recordatorio, el

enfoque demuestra la conexión que existen entre estos aspectos, en torno a la naturaleza de los agentes, su posición como consecuencia del tipo de cooperación a las que se adscriben (directa o indirecta) y su grado de participación en la configuración del modelo en plataformas organizadas o en su relación con los otros agentes y el agente dominante, los resultados que obtienen de su acción vinculados a las cuestiones de interés (supervivencia, participación y planificación), las conexiones entre resultados económicos y de planificación, el control de la situación en base a sus posiciones y su poder de representación, la información a la que acceden en función de esta misma posición, su capacidad organizativa y especialidad productiva y los costes y beneficios resultados de la relación existente entre coste de transacción y costes de producción, siendo la misma positiva o negativa dependiendo del modelo de cálculo utilizados y del periodo que se toma en cuenta. A tales efectos, una comparación anual de la evolución de los costes, para establecer una estructura sólida del modelo en relación con los gastos de producción, ofrece ganancias de eficiencia solo en el 2007 y 2009; mientras que una valoración interanual de estos mismos conceptos, en comparación con el año base 2006, subraya ganancias de eficiencia para los años que van del 2007 al 2010.

En todo caso, para volver a la idea de partida, el enfoque del IAD subraya que los agentes andaluces se toman sus decisiones apoyándose en el concepto de la racionalidad limitada como resultado de una información asimétrica y de un concepto de la utilidad amplio, donde intervienen, además de consideraciones cuantitativas, valoraciones de equidad, justicia, integridad y honradez; en definitiva, van más allá del beneficio económico. Por lo tanto, gran parte de estos agentes, principalmente los de cooperación indirecta, se organizan con la idea de que predomine entre ellos la confianza y la reciprocidad en la configuración de sus actuaciones. Son estos esquemas mentales los que constituyen, aparentemente, el eje principal de las elecciones en la situación de acción.

2. La confirmación de la segunda subhipótesis se apoya, con la idea de superar las limitaciones de la primera parte del análisis con la herramienta metodológica del IAD, utilizando el análisis de microsituación. Esta segunda etapa se adentra en la heterogeneidad de los actores como elemento característico de sus niveles de organización y de sus diferentes formas de toma de decisión. Incorpora el análisis del comportamiento de las entidades federadas que constituyen la Coordinadora Andaluza de ONGD como otro nivel del modelo, y favorece un estudio diferenciado de los agentes particulares y los agentes organizados. Este análisis es el primer paso de la valoración de las interacciones entre agentes, ya que define un modo de hacer política que descansa en el compromiso, la cooperación y la confianza existente entre varias entidades en relación con las actuaciones particulares de los agentes no federados. Esta primera característica es un rasgo clave de la heterogeneidad del modelo, y viene fortalecida por la naturaleza distinta existente entre el resto de agentes particulares (fundaciones, sindicatos, agentes empresariales, universidades y ONGD). Pone, por lo tanto, el acento sobre las motivaciones y normas que rigen las actuaciones de las entidades andaluces antes de incorporarse en el contexto amplio donde se relacionan entre ellas y con el actor dominante. El análisis destaca los altos rendimientos marginales de las entidades federadas con un mejor acceso a la información, un mayor poder de representación y negociación sin entrar en su estudio ya que pertenecen al contexto amplio, la importancia de las posiciones, así como los beneficios de la pluralidad y diversidad, haciendo hincapié en la buena reputación de las entidades en el

contexto organizado, su libertad efectiva para unirse o abandonar el grupo y la comunicación como elemento que permite fortalecer esta estructura.

En definitiva, el objetivo del análisis de la microsituación, siendo introducir las interacciones en la situación de acción, ha permitido, en segundo lugar, ofrecer respuestas tangibles a las cuestiones de interés, desembocando en la consecución de cinco resultados intermedios reflejados por una estructura organizada de funcionamiento, interlocución e incidencia en la política de AOD de la Junta, una estrategia conjunta establecida y consensuada por las entidades para la resolución de dilemas sociales a los que se enfrentan, unas ganancias aseguradas como resultado de este proceso de cooperación, la toma de decisión y la perpetuación de un modelo con agentes heterogéneos con resultados diferentes y desiguales.

Por último, al introducir cuatro variables adicionales, el análisis de microsituación asegura una valoración intermedia que informa que el tamaño del grupo federado no es representativo del conjunto del sector, ya que se sitúa en un 20,75% entre el 2010 y 2012. Subraya, además, la existencia de comportamientos egoístas en el seno de la Coordinadora como consecuencia de acciones individuales, una sobrevaloración de su potencial y la consecución de acuerdos que no representan el conjunto del sector resultado de su reducida representatividad. Asume, también, la necesidad de revisar la estructura y normas de funcionamiento para una mayor incidencia, encontrando incentivos en el fortalecimiento de la participación promedio de las entidades y en la revisión del sistema normativo de sanción, al ser este escaso. Aconseja enriquecer este sistema con premios y favorecer con él la toma de decisión, usándolo para evitar comportamientos parasitarios y consolidando un grupo homogéneo a través de la heterogeneidad de beneficios y costes.

3. Para la confirmación de la segunda subhipótesis, el análisis de caso, en relación con la definición de las interacciones dentro de la situación de acción del modelo de AOD de la Junta de Andalucía, se apoya en el estudio del contexto amplio como tercera herramienta metodológica. Este mismo proceso recurre a cuatro grupos de variables procedentes del sistema de recursos, de la unidad de recursos, del sistema de gestión y de las variables usuarios, analizadas con anterioridad. El análisis de los resultados intermedios supone, pues, para el modelo político de gestión de la AOD, la consecución de unos resultados finales en consonancia con las tres cuestiones de interés enumeradas con anterioridad. El contexto amplio reúne de forma adicional los elementos del primer nivel del análisis de contextualización, relativo a las condiciones del desarrollo socioeconómico y político de la región, que caracterizó a la comunidad andaluza con un crecimiento de sus principales indicadores económicos entre 2006 y 2008; pero que sufre un descenso importante de su PIB y del empleo entre el 2009 y el 2012, con unas tendencias demográficas a la alza durante todo el periodo; y una estabilidad política, un aumento en el uso de la tecnología y un plan de economía general y estrategia pertinente entre el 2007 y 2013.

Un examen exhaustivo del sistema de recursos recuerdan una mayor importancia en términos absolutos de la financiación en AOD que en términos relativos durante el periodo, una productividad decreciente de la gestión en AOD de la Junta y la difícil previsibilidad del sistema como resultado de la inexistencia del Plan Andaluz de Cooperación en los años 2006, 2007 y 2011. Las variables sistemas de recursos definen una movilidad decrecientes del valor económico de los fondos a partir del 2010, alcanzando cifras inferiores al 2006 en el último año del periodo. Por último, el sistema

de gestión establece cómo las reglas vinculadas a las condicionantes de las otras variables, y en relación a las actuaciones de los actores andaluces, se pueden analizar dentro de este contexto amplio donde se realizan los contratos entre agentes andaluces federados y particulares y agente dominante a través de su estructura de gobernanza. No deja dudas sobre las dificultades que sufre el modelo como consecuencia de la ralentización de pagos de la AACID y las medidas de presión de las entidades organizadas, a sabiendas de que son pocas las que pueden tomar las entidades particulares como resultado de su limitada representatividad. En todo caso, las variables del contexto amplio inciden en la situación de acción y, por consiguiente, sobre los resultados ya observados en la microsituación y hacia la consecución de resultados finales.

Es, por lo tanto, la fusión de la microsituación y del contexto amplio lo que permite deducir estos resultados como consecuencia de los dilemas sociales identificados en el punto de partida. Independientemente de las características de la evolución del modelo entre los agentes durante el periodo de referencia del estudio, es la misma según las nuevas reglas del juego que surgen con las reformas del año 2006 y la satisfacción de los actores andaluces que están en entredicho. Subraya, además, que la capacidad de los actores para fomentar un nuevo cambio institucional se encuentra limitada porque no asumen que sus costes superan los incentivos que se conseguirán como resultados, independientemente de la situación de atasco de la financiación en el año 2012. Los actores andaluces todavía entienden que pueden cosechar los frutos del primer cambio institucional. Si por un lado el sector se enfrenta a problemas ligados a la representatividad, existen otras dificultades ligadas a la baja productividad del agente dominante, la falta de previsibilidad con la ausencia de Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo y la indefensión de las entidades ante el incumplimiento de los contratos.

Lo más sobresaliente es que, en la definición de los resultados finales, la fusión del análisis de microsituación y del contexto amplio resalta, antes de llegar a estos últimos, la identificación de cuatro variables que se caracterizan por ser identificativas del modelo político de gestión de AOD de la Junta, siendo las mismas la autoorganización de los agentes andaluces de CID en relación con los dilemas sociales, su representatividad en la microsituación, la productividad de la AACID y el carácter presupuestario de su acción y su evolución en la situación de acción. Hay que entender la imposibilidad de análisis del estudio sin considerar la relevancia de estas variables.

Esta integración de los análisis del modelo, basado en las herramientas metodológicas de Ostrom *et al.* (1999, 2005, 2009 y 2010), ofrece unos resultados de las interacciones con las cuestiones de interés establecidas para el modelo de AOD de la Junta:

- 1) Una estructura fortalecida de funcionamiento e interlocución con incidencia limitada de las entidades organizadas sobre el modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía
- 2) Un sistema de retribución desigual entre entidades del modelo por incumplimiento de obligaciones de contrato por parte de la Administración central
- 3) Un modelo de AOD de la Junta compuesto por actores heterogéneos, lo que favorece la posición de subordinación en contra de las de consenso y del cumplimiento de compromisos entre los agentes andaluces de CID
- 4) Un plan plurianual (2008-2011) incumplido parcialmente, tanto en el ámbito cualitativo de planificación y objetivos, como en el presupuestario

La última etapa para la confirmación de la segunda subhipótesis de la tesis se enmarca en la evaluación de los resultados del modelo, y viene especificada por once criterios de los cuales seis son estándares y pertenecen al IAD, uno viene derivado de la teoría de la utilidad de Simon (2007) y cuatro pertenecen a la teoría del desarrollo. La valoración de los resultados en torno a ellos, informa que:

- En torno a la eficiencia económica, la estructura fortalecida de funcionamiento de los agentes, a través del resultado uno, tiene limitaciones de representatividad incidiendo negativamente sobre la fiabilidad de los acuerdos y distorsionando los niveles de satisfacción de los agentes. Los problemas de transparencia en la responsabilidad reducen el impacto positivo del resultado. Si bien encaja este resultado con los valores de los actores locales, se aconseja un especial cuidado en el ámbito de la financiación como resultado de incumplimiento de los contratos firmados. Mientras tanto, la sostenibilidad no está asegurada por la limitada incidencia de la estructura en los ámbitos de la negociación y del presupuesto. El fomento de la especialidad productiva viene fortalecida por este resultado mediante el intercambio de información y conocimiento.
- El resultado dos, con un sistema de retribución desigual entre actores andaluces, informa que no se alcanza la eficiencia económica por los impagos del agente dominante y su baja productividad en la gestión de los expedientes. La relación entre su esfuerzo y sus resultados no está, por lo tanto, asegurada y no se respetan sus derechos de propiedad en cuanto la AACID no cumple con sus compromisos de pago. Ante esta situación el trato es discrecional, advirtiendo de bajos niveles de responsabilidad de los actores, mientras que la conformidad con los actores locales en este resultado sigue puesta en duda por los incumplimientos del actor dominante en la segunda parte del periodo estudiado. No se puede, pues, hablar de sostenibilidad debido a los choques sistémicos reflejados por los recortes de la AOD. Eso sí, hay una cierta adaptación al contexto socioeconómico que impide la desaparición de la política de AOD de la Junta, pero los efectos negativos prevalecen sobre los resultados alcanzados. Por otro lado, la utilidad del resultado es mínima porque no se respetan los compromisos económicos de participación y de equidad. El estudio revela que a través de este resultado la política de CID de la Junta está vinculada a intereses geopolíticos y económicos en Marruecos.
- El resultado tres que describe un modelo de AOD con actores heterogéneos, que favorece la subordinación en contra del consenso y del cumplimiento de los compromisos entre agentes, informa que la eficiencia económica descansa en la homogeneidad del trato; por lo tanto, hay que resolver el problema de la aplicación de criterios desiguales en el trato ofrecido a los actores. De la misma manera este problema plantea una diferenciación en el cupo de derechos de los que se benefician las entidades con el agente dominante impidiendo la equivalencia fiscal. Se destacan esfuerzos en términos de financiación de países con IDH bajo lo que favorece mayor equidad redistributiva. Al contrario, la heterogeneidad no favorece la responsabilidad y provoca la desarticulación del sector con resultados y posiciones desiguales entre actores. A su vez, los valores aparentes que motivan los actores aparecen en un primer plano como causas de los resultados debido a las interacciones negativas. Es, entonces, necesario replantear las prioridades de los agentes en función de sus fines estatutarios y no

de su beneficio propio. El resultado distorsiona el concepto de utilidad dominante que define la relación entre los agentes en contra de la honestidad e integridad. La heterogeneidad se considera como una fractura para la resolución de dilemas sociales dificultando la sostenibilidad del resultado. Aquí la especialidad productiva es permanente, lo que, por otra parte, favorece la subordinación de los agentes que toman decisiones en base a criterios culturales, políticos y económicos. El resultado favorece la continuidad de un modelo dual dividido entre cooperación directa e indirecta fomentando la vinculación de la AOD.

- La eficiencia económica según el último resultado definido como el incumplimiento parcial del PACODE (2008-2011) se establece a través de la herencia del modelo de AOD anterior al 2006 y de atrasos en el cumplimiento de compromisos, haciendo positiva la satisfacción de las entidades hasta el 2010 para luego decaer en los dos últimos años del periodo. Mientras tanto, la equidad redistributiva es progresiva en la ayuda al desarrollo hacia los países con IDH bajo y negativo en torno a la financiación de las entidades debido a los impagos del 2011 y 2012. La responsabilidad, por su parte, está mermada a finales del periodo al no respetarse los derechos adquiridos por los agentes, y se pone en duda en el ámbito de la participación efectiva. La ausencia de planes durante tres años del periodo silencia las aportaciones de los actores, dejando un vacío sobre la conformidad del resultado con sus valores y en su sostenibilidad en cuanto no hay previsibilidad en los años de ausencia del plan. La utilidad de los agentes decae a final del periodo como consecuencia de los recortes de los dos últimos años del periodo, cuando la cooperación retorna a niveles anteriores al 2006. Eso sí, el resultado favorece la especialidad productiva del sector a través de los instrumentos que pone a su servicio. El resultado cuatro se sustenta en interdisciplinariedad del modelo, reflejado en la diversidad de enfoque y su complementariedad, que configuran el PACODE durante el periodo de referencia. La plurianualidad es válida durante el periodo de cumplimiento del PACODE y ausente cuando este no existe, periodos en los que se asiste a los mayores niveles de incumplimiento de los compromisos adquiridos. Por último, existe la desvinculación de la política de AOD de la Junta cuando el interés por financiar países de IDH bajo predomina sobre las relaciones culturales, económicas y políticas, según el destino de la financiación.



### **VI.3. ANÁLISIS DE DATOS DEL ENFOQUE PARTICIPATIVO DE LOS ACTORES ANDALUCES DEL MODELO DE AOD DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

El análisis de datos del enfoque participativo se articula en el tratamiento de las respuestas de un cuestionario sobre el modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía, que ha sido remitido a 31 entidades distribuidas entre las distintas categorías de actores andaluces de CID. Vienen constituidos por los agentes públicos, tales como la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID), las fundaciones públicas y las entidades locales y los actores privados de las ONGD, las entidades federadas en la Coordinadora Andaluza de ONGD (CAONGD), la misma CAONGD, las ONGD, entidades particulares, los sindicatos, las universidades y los agentes empresariales. Se cuenta, en definitiva, con un total de 9 agentes diferenciados, inscritos en el registro andaluz de cooperación internacional para el desarrollo y que participan activamente en actuaciones de CID cofinanciadas por la Junta de Andalucía a través de la AACID.

La diferenciación existente en la clasificación por grupo de agentes es un rasgo importante a la hora de valorar el conjunto de respuestas. Lo es también en relación con el conjunto de criterios y constructos que se derivan del cuestionario realizado. De hecho, es en esta clasificación donde residen los rasgos de la heterogeneidad de los actores, el interés que tienen y las decisiones que toman de forma consensuada o unilateral. Es también a través de esta diversidad que se generan las interacciones entre los agentes para tratar los dilemas sociales en la situación de acción y de cara a la política del agente dominante, como ya se ha visto.

El enfoque participativo permitirá, entonces, valorar la posición de los actores a través de un análisis de percepción.

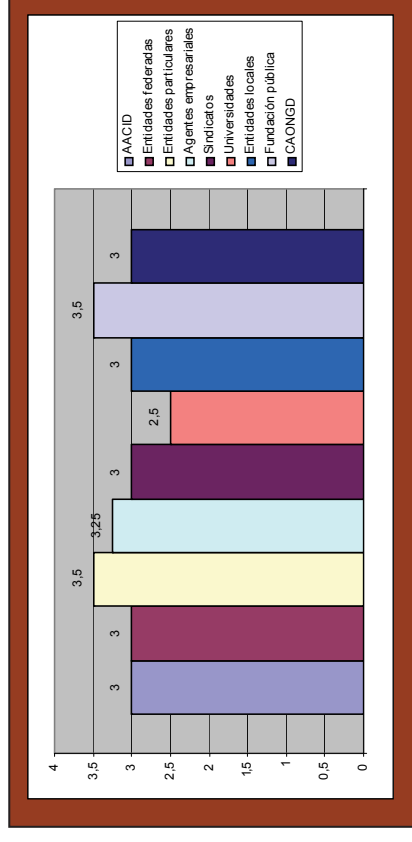
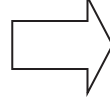


VI. 3.1. ANÁLISIS DE PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES ANDALUCES SEGÚN EL MODELO POLÍTICO DE GESTIÓN DE AOD DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN EL PERIODO 2006-2012

Cuadro y gráfico C.1: Relación de constructos del criterio 1, la sostenibilidad en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
1.1. En base a un enfoque histórico, el modelo de gestión de AOD de la Junta de Andalucía es sensible, de forma positiva, a cambios en diferentes aspectos de su funcionamiento, en su ámbito interno y en su relación con el resto de los agentes andaluces de CID.		↑	↑ ↑		↑	
1.2. La rutina como norma informal es un elemento fundamental del desempeño de las tareas, en el ámbito del modelo de AOD de la Junta de Andalucía.		↑ ↑	↑ ↑ ↑ ↑			
1.3. Existen en el modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía aspectos organizativos que se resisten al cambio.		↑ ↑	↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑			
1.4 El modelo político de AOD de la Junta de Andalucía, en su evolución, ha superado las ataduras del institucionalismo clásico a través de la autonomía e independencia de sus instituciones y rechazando las figuras del pasado en su nueva configuración.		↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑		
1.5. El modelo de AOD de la Junta de Andalucía aprovecha las lecciones del pasado como fuente de conocimiento para su progreso.			↑	↑ ↑ ↑ ↑	↑	
1.6. La capacidad de aprendizaje del modelo de AOD de la Junta de Andalucía es una fuente de conocimiento para su progreso.				↑ ↑ ↑ ↑	↑ ↑	

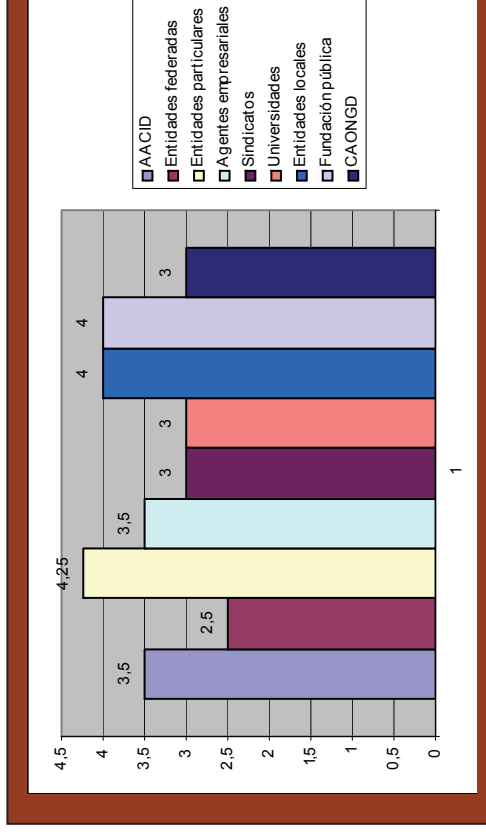
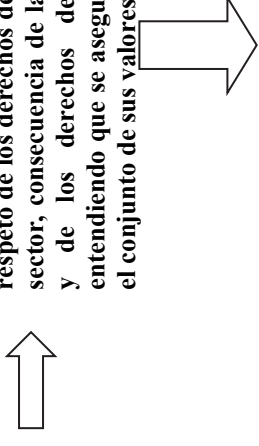
1. La sostenibilidad del modelo de AOD de la Junta de Andalucía se establece arrimada al cambio institucional reconociendo su valor en el enfoque histórico eficiente, la interpretación de la rutina como regla informal, la autonomía política de su principal organismo ejecutor, la AACID, en su capacidad de cambiar aspectos organizativos de su gestión, en la experiencia y el conocimiento de los agentes.



**Cuadro y gráfico C.2:** Relación de constructos del criterio 2, la conformidad del modelo con los valores de los agentes sociales

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
2.1. El modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía tiene capacidad para hacer cumplir los contratos que genera no solo su interacción con los actores, sino también su gestión interna.		↑	↑	↑		
2.2. Entendiendo la importancia de las leyes, se reconoce la calidad de la legislación específica del modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía.		↑	↑	↑		
2.3. La calidad de la legislación entre los actores asegura la utilidad de las sanciones en casos de incumplimiento de las obligaciones de las entidades beneficiarias en el modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía.		↑	↑	↑	↑	
2.4 El modelo de AOD de la Junta de Andalucía asegura el reconocimiento de los derechos adquiridos por las entidades beneficiarias como resultado de los derechos de propiedad adquiridos por estas a través de contratos administrativos y de financiación.			↑	↑	↑	

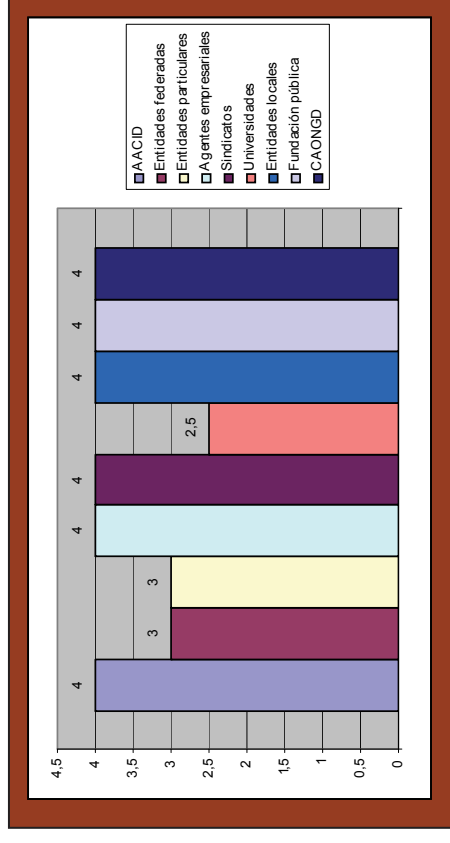
2. El modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía asegura tanto el cumplimiento de obligaciones hacia la Administración, así como el respeto de los derechos de los agentes andaluces del sector, consecuencia de la calidad de su legislación y de los derechos de propiedad adquiridos, entendiéndose que se asegura así la conformidad con el conjunto de sus valores.



**Cuadro y gráfico C.3:** Relación de constructos del criterio 3, la responsabilidad en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
3.1. El modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía introduce en el diseño de su política elementos que proceden del diálogo en torno a preferencias compartidas.		↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑		
3.2. El modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía integra en su relación con los agentes elementos que proceden del diálogo y de la negociación sobre temas presupuestarios y planificación del ciclo de la cooperación.		↑	↑ ↑	↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑		
3.3. Las consideraciones culturales, el capital social, los elementos institucionales y el juego político son elementos propios al modelo de AOD de la Junta de Andalucía.			↑ ↑	↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑	↑	

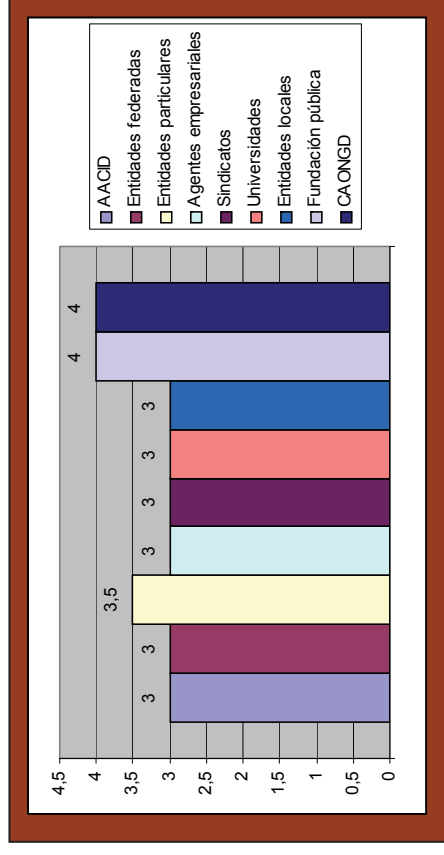
3. La responsabilidad del modelo vincula las preferencias de los agentes andaluces de CID dentro del proceso de su interacción con la AACID, al diálogo y a la negociación como estrategia de acción colectiva para alcanzar acuerdos, poniendo un especial acento sobre el valor del capital social.



**Cuadro y gráfico C.4:** Relación de constructor del criterio 4, la eficiencia económica del modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
4.1. La eficiencia en la gestión del modelo se establece a través del análisis coste-beneficio y el análisis de los costes de transacción.			↑ ↑ ↑ ↑ ↑	↑ ↑		

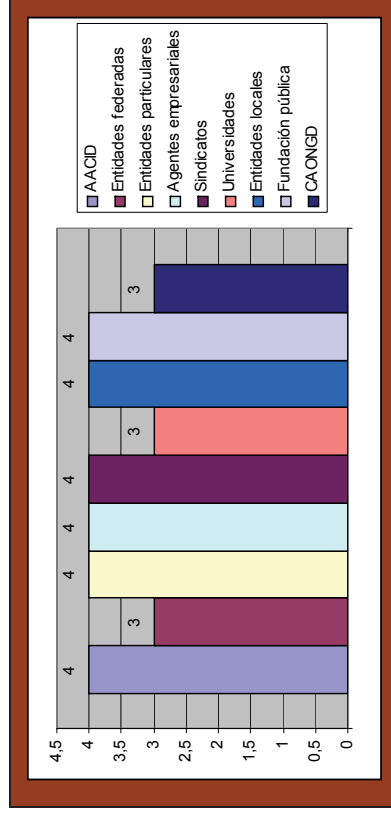
4. La concreción del modelo de la Junta se establece también en el análisis racional relativo a la exploración de coste-beneficio y de los costes de transacción, en el modelo de gestión.



**Cuadro y gráfico C.5:** Relación de constructor del criterio 5, la utilidad en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
5.1. La utilidad del modelo de AOD de la Junta de Andalucía integra, más allá de lo económico y lo sostenible, valores socioculturales positivos			↑ ↑	↑ ↑ ↑ ↑		

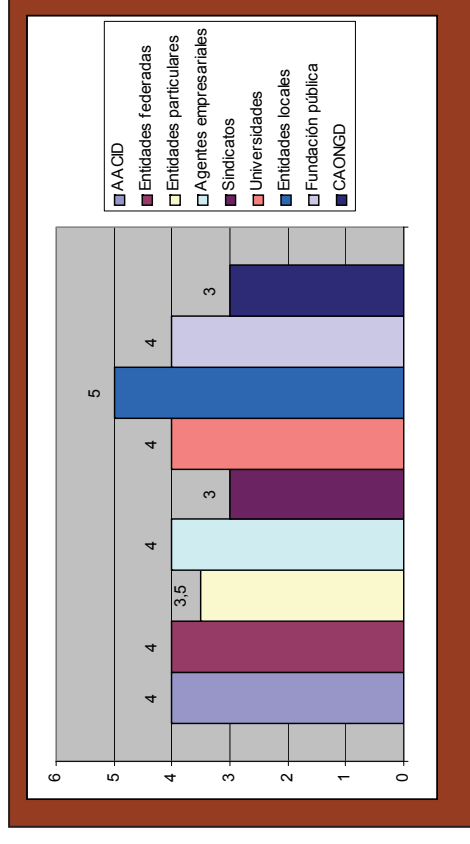
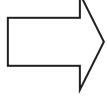
5. El esquema mental de los actores establece un concepto de utilidad amplio que va más allá de la rentabilidad de su gestión, asumiendo la integración de valores vitales y sociales de equidad y justicia.



**Cuadro y gráfico C.6:** Relación de constructor del criterio 6, la equivalencia fiscal en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
6.1. El modelo de gestión de AOD de la Junta de Andalucía asegura el reconocimiento de derechos de propiedad a los agentes involucrados.			↑	↑ ↑ ↑ ↑	↑	

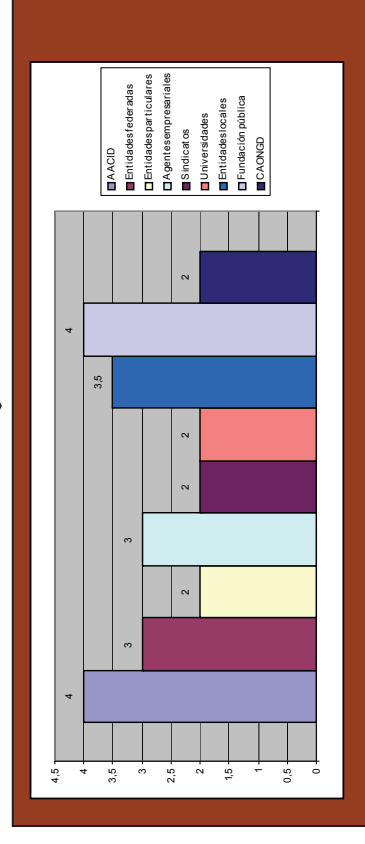
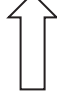
6. Se reconoce la existencia de derechos de propiedad en el modelo de AOD de la Junta de Andalucía como derecho derivado de las transacciones entre agentes andaluces de CID.



**Cuadro y gráfico C.7:** Relación de constructor del criterio 7, la equidad redistributiva

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
7.1. La ejecución del modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía se adapta eficientemente en la planificación, gestión y financiación, a la vez que redistribuye de la misma forma sus recursos y fondos disponibles.		↑	↑ ↑	↑		

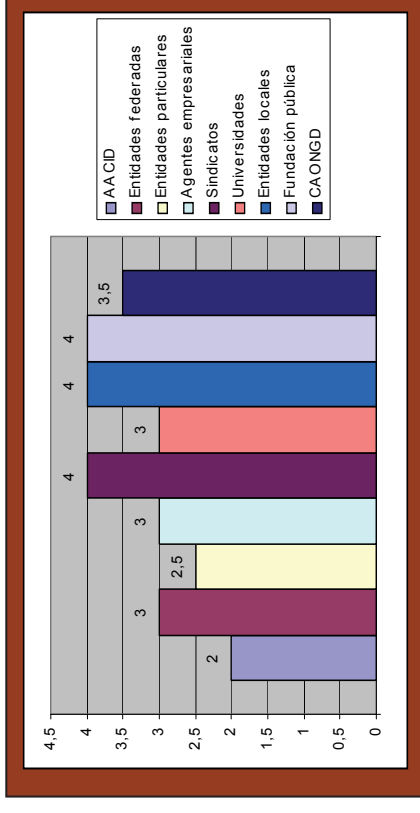
7. La eficiencia en la gestión y distribución de los recursos del modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía asegura su equidad redistributiva.



**Cuadro y gráfico C.8:** Relación de cosntructo del criterio 8, la especialidad productiva en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
8.1. Los actores andaluces de CID tienen capacidad suficiente para ubicar su trabajo de forma específica en el marco de las actuaciones que configura el modelo de AOD de la Junta de Andalucía.		↑	↑ ↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑		

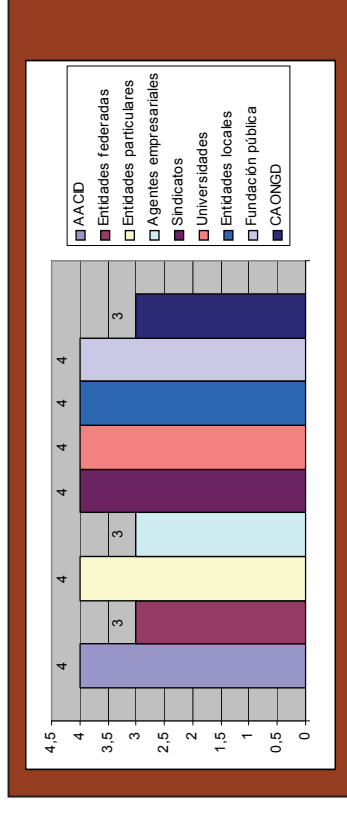
8. Se valora la especialidad productiva de los actores andaluces de CID como elemento dominante en el modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía.



**Cuadro y gráfico C.9:** Relación de cosntructo del criterio 9, interdisciplinariedad del modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
8.1. El modelo de AOD de la Junta de Andalucía enfoca la cuestión de la lucha contra la pobreza desde la pluralidad y complementariedad de distintas materias.		↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑ ↑		

9. Se valora la interdisciplinariedad del conocimiento en la planificación del modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía.

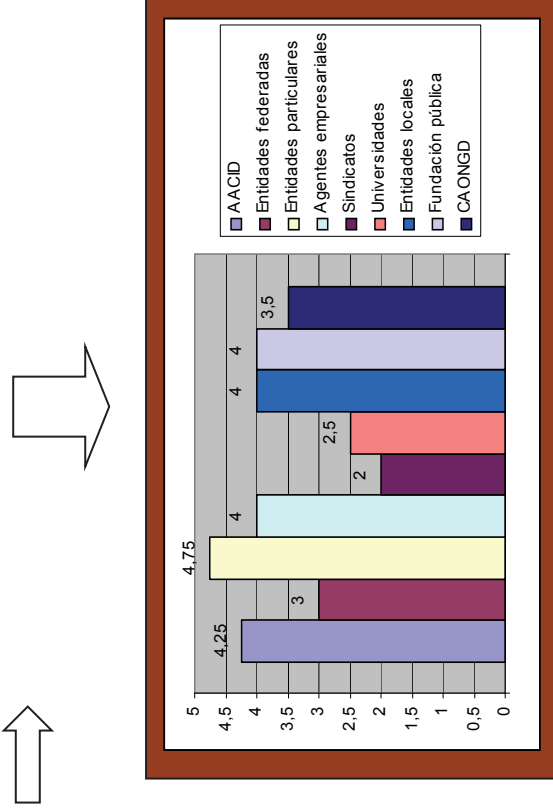




**Cuadro y gráfico C.10:** Relaciones de constructos del criterio 10, la plurianualidad de la planificación en el modelo

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
10.1. La planificación del modelo de AOD de la Junta de Andalucía descansa en la plurianualidad y anualidad de su planificación		↑	↑	↑	↑	
10.2. Es contrastable el cumplimiento del contenido de las herramientas de planificaciones propias al modelo de AOD de la Junta de Andalucía		↑	↑	↑	↑	

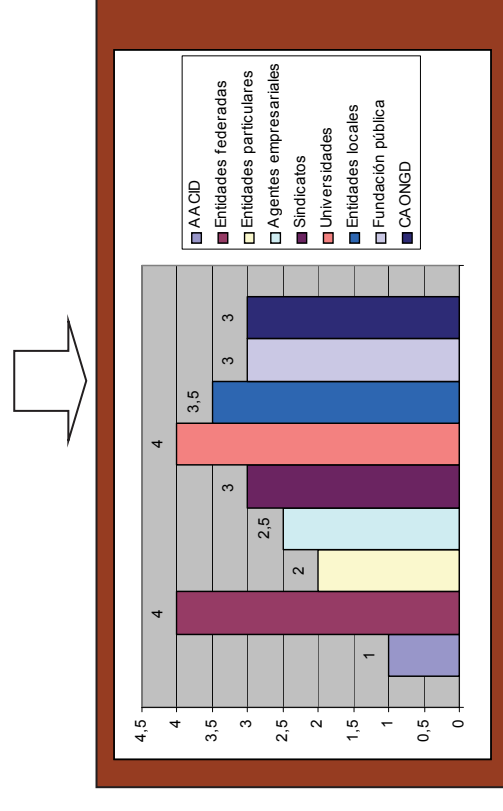
10. Se entiende como válida la plurianualidad de la planificación en relación con el modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía.



**Cuadro y gráfico C.11:** Relaciones de constructos del criterio 11, la vinculación de la AOD

	Nada relevante	Poco relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante	NS
11.1. En el modelo de AOD de la Junta de Andalucía existen compromisos ajenos a la lucha contra la pobreza	↑	↑	↑	↑		
11.2. En el modelo de AOD de la Junta de Andalucía existen intereses en relación con la proyección de la marca andaluza, ajenos a la lucha contra la pobreza	↑		↑	↑	↑	

11. La AOD de la Junta de Andalucía se vincula a compromisos que no pertenecen a la lucha contra la pobreza, y acepta el instrumentalismo en su proyección hacia el exterior.



El análisis de percepción presenta una visión distribuida por actores andaluces de CID de sus respuestas en relación a las dimensiones o criterios dominantes del cuestionario. Estos criterios, como ya se sabe, descansan en constructos que proceden de la teoría y la investigación de la nueva economía institucional y de la política de cooperación internacional para el desarrollo. A cada uno de ellos le corresponde, así, un número de constructos y de ítems que están presentes en las respuestas del cuestionario pasado y que se realizan bajo afirmaciones. Son, de esta manera, las posiciones de los actores andaluces del tercer sector, alrededor de estas variables, que se establecen a través de la mediana de sus respuestas.

El modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía se analiza aquí a través de estos 11 criterios, 23 constructos y 156 ítems sobre los cuales cada grupo de agente se posiciona. La medición de sus respuestas se sitúan entre 1 y 5, para valorar la afirmación desde su mínima hasta su máxima relevancia.

- En relación con el primer criterio, **la sostenibilidad del modelo** de AOD de la Junta de Andalucía se valora a través de su capacidad de realizar un cambio institucional en base a un enfoque histórico eficiente, el valor de la rutina en el desarrollo del mismo, la autonomía política de la AACID y su capacidad para cambiar sus aspectos organizativos.<sup>122</sup> Aquí la posición de los actores es diferenciada con valores positivos para casi todos. Esto refleja opiniones distintas sobre el cambio institucional en el modelo, si bien son positivas para todos, a excepción de las universidades. Manifiestan, por lo tanto, la aceptación de elementos institucionales pertinentes en el modelo y el reconocimiento de su capacidad de adaptación a la realidad externa con respuestas a los conflictos y las dificultades que se encuentran en su desarrollo. Entienden a su vez, que la experiencia de los agentes, así como su conocimiento, son valores importantes para asegurar esta sostenibilidad.
- La relación de constructos del criterio 2, en relación a **la conformidad con los valores de los actores locales**, relaciona aspectos legislativos, de derecho, de obligaciones y de sanciones, así como derechos de propiedad acerca del modelo, poniendo el acento sobre su pertinencia desde la opinión de los actores andaluces. Las posiciones diferenciadas de esto últimos son, una vez más, positivas, a excepción de las entidades federadas, si bien tienen posiciones positivas prudentes las entidades particulares, las entidades locales y las fundaciones públicas. Esta situación, sin lugar a duda, descansa en los perjuicios sufridos por estas entidades, durante el periodo 2006-2012, en cuanto al respeto de sus derechos, destacando en algunas ocasiones la inconformidad de las ONGD con el sistema normativo, en relación con los dilemas encontrado durante el periodo estudiado.
- La relación de constructos del criterio 3 se plantean en torno al criterio de **responsabilidad** como consecuencia del desarrollo satisfactorio de las estrategias de diálogo y negociación entre actores para resolver dilemas sociales. Su posición diferenciada es en su mayoría positiva, en cuanto seis agentes superan la barra del 3, mientras que permanece en esta cifra mediana las entidades federadas y las particulares. Su prudencia se establece, por tanto, no

---

<sup>122</sup> Véase relaciones causales de 1 y su gráfico correspondiente en página 339.

sobre las variables en sí, sino sobre los resultados obtenidos como fruto de la aplicación de estos procesos. La importancia cuantitativa del actor destaca la importancia de que el agente dominante realice progresos en este ámbito, para un mayor equilibrio del modelo y de las intervenciones en los dilemas presentes.

- La relación de constructos del criterio 4 tienen que ver con la **eficiencia económica** en los costes y beneficios económicos de la política, a través de las actuaciones y de los costes de transacciones del modelo y de las entidades que lo configuran. Estos últimos se entienden, de hecho, como los costes de poder establecer condiciones adecuadas para realizar contratos, en el ámbito de la AOD de la Junta de Andalucía.

Las respuestas prudentes de la AACID, con una mediana de 3, reflejan la existencia de una reflexión del agente dominante acerca de este criterio. El acuerdo medio que retrata las respuestas de las entidades federadas, que concentran el mayor porcentaje de financiación de la AACID, en los últimos años del periodo, de las universidades, con un papel creciente en la cooperación indirecta, indican también esta necesidad además de correcciones, en estos ámbitos, de cara a los objetivos de la CID de la Junta de Andalucía.

- La relación de constructos del criterio 5 se establece en la **utilidad del modelo** a través del esquema mental de los actores andaluces. Se trata, así, de entender qué satisfacción sacan de su desarrollo, entendiendo que manejan un concepto de utilidad amplia que abarca tanto consideraciones individualistas como sociales y éticas. La mayoría de las posiciones diferenciadas, aquí, son muy positivas; sin embargo, las valoraciones intermedias de las entidades federadas, principales actores de cooperación indirecta y pieza fundamental de la planificación de la cooperación andaluza, de la CAONGD y universidades, hacen resaltar una divergencia con el resto de los actores y la necesidad de una mayor representatividad de sus posiciones en el modelo o de una mayor validación de las respuestas de la AACID por ellas como camino imprescindible hacia un modelo de cooperación andaluza más acertado en término de valores de referencia.
- Las relaciones de constructos del criterio 6 definen las posiciones diferenciadas de los agentes en torno a los derechos de propiedad, entendidos como sus principales activos como consecuencia de su interacción con el actor dominante y como garantías jurídicas obtenidas en el desarrollo de sus funciones. Se entienden de la misma forma a través de la **equivalencia fiscal** en cuanto es una relación entre el esfuerzo de los actores y su beneficio.

Las posiciones diferenciadas son positivas con valoración alta para casi todos los agentes. La excepción la da el acuerdo medio de las entidades particulares con poca representatividad real, los sindicatos limitados en sus actuaciones por sus características propias y la CAONGD independiente en este caso de la opinión mayoritaria de las entidades que la componen. Estas últimas posiciones dejan entrever la necesidad de un mayor respeto ante estos derechos durante el periodo de vigencia del estudio. De hecho, se observa de forma más específica el incumplimiento de los mismos en relación con la financiación de las entidades, en algunos años del periodo, como lo establece el estudio empírico, llegando a

altos niveles de indefensión de las entidades andaluzas beneficiarias<sup>123</sup>, siendo quizá esto lo que traduce la oposición de la coordinadora de ONGD.

- Las relación de constructos del criterio 7 están alrededor de **la equidad redistributiva** vinculándose está última con la financiación de los agentes andaluces y la financiación a los países en relación con sus índices de desarrollo humano. Las posiciones diferenciadas son negativas para algunos actores como las entidades particulares, los sindicatos, las universidades y la CAONGD. Son positivas aun siendo prudente para el resto de los actores, a excepción de la AACID y las fundaciones públicas, siendo el primero el actor dominante y el segundo un actor de cooperación directa con una posición privilegiada. Se destacan, por lo tanto, dilemas importantes en relación con la financiación del actor dominante y que han de ser sujetos a correcciones.
- La relación de constructos del criterio 8 se dan en **la especialidad productiva** de los agentes del sector, entendida como su capacidad de aprendizaje, fomentada, a su vez, por el modelo en sí. Se establecen posiciones extremas de los actores diversos, que van desde el 4 para las fundaciones públicas, las entidades locales y los sindicatos a posiciones prudentes de las universidades, ONGD federadas y CAONGD a posiciones negativas de la AACID y las entidades particulares. Estas posiciones ponen un acento sobre diferentes consideraciones en cuanto a cuáles son los niveles de especialización requeridos y cuáles son las necesidades de fomento de esta misma especialidad. Lo que, sin lugar a duda, establece, a continuación, un conflicto entre los criterios de valoración de la política implementada y de las propuestas presentadas por los agentes, abriendo así un abanico de incógnitas sobre sus soluciones como resultado del nivel de especialización de los distintos agentes en el ejercicio de sus actividades.
- Las posiciones positivas sobre la **interdisciplinariedad del modelo** son unánimes. Se deduce, por lo tanto, la satisfacción del sector en cuanto al carácter de los enfoques intervinientes en el modelo, la riqueza de su pluralidad y su complementariedad al servicio de la política de AOD de la Junta de Andalucía.
- El conflicto sobre **la plurianualidad de la planificación** establece posiciones mitigadas entre los agentes diferenciados con valoraciones de acuerdo medio de las entidades federadas y la CAONGD, mientras la percepción de las universidades y los sindicatos son negativas. Se cuestiona, entonces, el carácter de la planificación y su aplicación asumiendo, sin lugar a duda, que esta tiene que incidir en la calidad de modelo político de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía.
- Por último, en la relación de constructos del criterio 11, dos agentes andaluces piensan que existen vínculos con intereses ajenos del modelo, mientras que el resto de las entidades tienen posiciones positivas pero prudentes con respeto a la cuestión. La AACID, las entidades particulares y los agentes empresariales a su vez, consideran que no es el caso. En definitiva, el discurso sobre la **vinculación**

---

<sup>123</sup> Ver informe del defensor del Pueblo Andaluz en relación con impagos de la AACID de convocatoria de 2011 y 2012.

**de la AOD** con intereses propios sigue siendo pertinente a la hora de valorar el desarrollo del modelo en general. Existe, por lo tanto, el requerimiento de mayor transparencia y difusión de información, por parte del agente dominante, en cuanto las respuestas reflejan la información deficitaria a disponibilidad del sector.

El tratamiento de las respuestas aportadas por el cuestionario desde un segmento representativo de los agentes andaluces de CID, se establece como complementario del análisis metodológico, aportando matices que pueden ser pertinentes a la hora de valorar dónde exactamente existen fallos en la resolución de dilemas sociales, en el ámbito del modelo de AOD de la Junta de Andalucía. Esta complementariedad se hace todavía más pertinente ya que, a diferencia del enfoque participativo, en el análisis anterior los criterios dominantes son de evaluación y permiten valorar los resultados obtenidos por el trabajo de investigación. Aquí, al contrario, los agentes cuestionados no conocen los resultados de este análisis y responden a preguntas que caracterizan estos criterios, pero en relación con el modelo de AOD de la Junta de Andalucía tal como lo conocen y entendiendo que se establece en torno a las interacciones entre agentes. Esta misma complementariedad se hace todavía más efectiva en cuanto recoge la visión de los actores particulares tan difícil de definir durante el análisis anterior. Hay que entender aquí que el conjunto de actores, una vez excluidas las entidades federadas, la CAONGD y la AACID, son entidades particulares en cuanto sus decisiones no están vinculadas en un primero momento a la cooperación, la confianza, el consenso y el compromiso, tal como se establece en el ámbito de la coordinadora de ONGD. El enfoque participativo favorece, en este sentido, una información adicional que viene a confirmar las deducciones y conclusiones de la investigación sobre el esquema mental de estos actores y sus posiciones con respecto a las principales cuestiones de interés.

Para terminar, la información que ofrece el análisis participativo ofrece datos adicionales para realizar una predicción más integral del modelo de AOD de la Junta de Andalucía en base al estudio del periodo 2006-2012, como resultado de las aportaciones de los distintos agentes andaluces de cooperación internacional para el desarrollo.

## VI. 3.2. PREDICCIÓN DEL ESTUDIO

La evaluación de los resultados informa sobre la situación de acción futura que puede caracterizar el modelo de gestión política de la AOD de la Junta de Andalucía y su relación con los agentes, de cara a sus objetivos y planteamientos, tal como está definido en el PACODE (2008-2011), además de ser de ayuda para la elaboración de futuros planes plurianuales de cooperación para el desarrollo.

El estudio aquí presente establece que esta situación vendrá definida según la valoración de los resultados, con los criterios de evaluación elegidos en el ámbito del análisis empírico y por la información derivada del análisis de percepción de las respuestas de los agentes andaluces desde el enfoque participativo, aportando la siguiente información:

### 1. Eficiencia económica

Es imprescindible, en este ámbito, superar los bajos niveles de representatividad que tienen las entidades federadas, en relación con el conjunto del sector, en cuanto a la fiabilidad de los acuerdos y la satisfacción de los actores no está asegurada, en su relación con la AACID. De la misma forma, el incumplimiento de las obligaciones de los contratos con la Administración central, de cara a las retribuciones, fomenta la ineficiencia económica del modelo. Es necesario cambiar esta tendencia, y esto no se podrá hacer sin un aumento de la productividad de la administración. Sin cambio persistirá la desigualdad entre entidades y su heterogeneidad, debilitando así su acción colectiva a través también de las distintas modalidades de financiación, como son la cooperación directa e indirecta. Hay que tener cuidado con los diferentes instrumentos de financiación que se van incorporando, en cuanto pueden aumentar esta heterogeneidad, si su tratamiento no es el adecuado. El análisis se refiere aquí a la modalidad de programas. Hay que seguir con la planificación plurianual y seguir eliminando progresivamente la financiación directa o bien conseguir más transparencia y cumplir con los compromisos de financiación para ir asegurando la satisfacción del conjunto del sector.

Desde el enfoque participativo, el hecho de que no existan los mismos niveles de satisfacción de los actores pertinentes o que, aun siendo positivos, sean bajos para la mayoría de ellos, considerando por ejemplo el papel progresivo de las universidades o la prudencia de las entidades federadas sobre este temas, establece sin lugar a duda que la eficiencia económica seguirá siendo un tema pertinente en la mesa de negociación entre entidad dominante y subordinadas.

### 2. Equivalencia fiscal

Para asegurar una retribución más adecuada de los agentes andaluces, hay que aumentar la equivalencia entre esfuerzo y beneficio en la evaluación de sus acciones, asegurando el cumplimiento de los derechos otorgados a las entidades beneficiarias a través de la realización de los pagos comprometidos por parte de la AACID. De hecho, tiene que ser más respetado el sistema de derechos de propiedad de los agentes por parte del actor

dominante, como resultado de la firma de contratos y de cara a una mayor protección de los mismos ante el incumplimiento de la Administración. Estas situaciones demuestran que, aun siendo las valoraciones del modelo de gestión por el conjunto de los actores positivas, no se pueden descartar sorpresas con respeto a posibles acciones emprendidas por parte de las entidades de la sociedad civil, en este sentido.

A su vez, la existencia de acuerdos en torno a reglas no consensuadas fomentará las diferencias de trato y de derechos entre agentes de cooperación, alejándoles de esta misma equivalencia fiscal.

### **3. Equidad redistributiva**

Se asume su evolución progresiva, para los próximos años, en términos de financiación destinada a beneficiarios finales como los países con IDH bajo, mientras que en el ámbito de los agentes andaluces se asume también una reducción progresiva de esta equidad. De seguir así la evolución del modelo, refiriéndose a su situación a finales del año 2012, se asistirá a una reducción del número de agentes andaluces de cooperación para el desarrollo.

El problema que plantea la falta de equidad redistributiva, analizada desde las respuestas del cuestionario, son las posiciones diferenciadas de los agentes en su relación con el agente dominante, lo que da lugar a conversaciones bilaterales que pueden superar los procesos de negociación colectiva y perjudicar al sector en su conjunto.

### **4. Responsabilidad**

Es necesario aumentar los niveles de transparencia en las relaciones entre agentes y con la AACID para mejorar la incidencia de los actores de cooperación sobre la política de la Junta de Andalucía en esta materia. Cobra especial importancia aquí el sistema de retribución que ha de ser equitativo con soluciones integrales y no parciales, en situaciones de dilemas. En este mismo ámbito, la heterogeneidad del sector favorece acuerdos de mínimos y mayor capacidad de interlocución de la AACID en detrimento de la de los actores andaluces. Esto impide grandes avances en la política de cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía. De cara a la plurianualidad de la planificación, se entiende que el incumplimiento de compromisos fomenta la ausencia de resultados para entidades y plantea problemas de transformación, transparencia e información.

No obstante, desde los resultados del cuestionario se observa una posición positiva en el valor que se da a la responsabilidad como valor añadido derivado del diálogo y de la negociación, y como resultado de un análisis de conjunto donde intervienen los factores de coste, de cultura, de capital social, la experiencia en la toma de decisión y la capacidad de aprendizaje de los actores, dejando, de esta manera, siempre una puerta abierta, derivada de las relaciones entre agentes subordinados organizados y agente dominante, para la búsqueda de solución consensuada. Es también cierto que al sector no le preocupa tanto los procesos, sino los resultados que se derivan de los mismos.

### **5. Conformidad con los valores locales**

En relación con la estructura organizativa de los agentes, se asume, coincidiendo con los valores locales, que el sistema de retribución es desigual. Son imprescindibles avances



en el sistema de penalización, en el ámbito federado, si se quiere mayor transparencia en las actuaciones de las entidades. Los valores de las entidades aparecen de forma destacada en situación de conflicto y dilemas sociales a resolver. Hay que evitar la ausencia de planificación anual para asegurar un mayor nivel de cumplimiento y compromiso con los acuerdos por parte de los agentes.

De forma más específica, el análisis participativo, en el contexto amplio, informa que el sistema de sanción por incumplimiento no mejora obligatoriamente el modelo de AOD y la existencia de dilemas sobre derechos de los agentes, en situación de choque o crisis del modelo. Se plantea la necesidad de mejorar este sistema de derechos para evitar reducir el nivel de perjuicio sufridos por las entidades federadas, en años anteriores.

## **6. Sostenibilidad**

La estructura organizada de los agentes andaluces no es suficiente para asegurar la sostenibilidad de la política de CID de la Junta de Andalucía, como consecuencia de la reducida representatividad en la negociación, en ámbitos de relevancia tales como el de la planificación, el presupuestario y el de la financiación. Lo peor en esta situación es la vulnerabilidad de las entidades ante los choques sistémicos, favoreciendo una retribución desigual. Hay que luchar contra la heterogeneidad en el trato, en cuanto es un factor clave en la resolución de dilemas sociales, sino habrá pocos avances y se darán siempre en base a intereses específicos. La sostenibilidad es imposible de alcanzar si no se tiene en cuenta la pluralidad de los agentes en la planificación de la política de AOD de la Junta de Andalucía para poder anticiparse a las exigencias del entorno.

No obstante las respuestas de los agentes sacadas del análisis participativo, en cuanto a la sostenibilidad del modelo, son positivas desde un enfoque sesgado por la naturaleza de cada agente a excepción de las universidades. Las dudas existentes se traducen por la prudencia en cuanto los valores positivos, en su mayoría no superan una mediana de 3,5 informando del escepticismo existente sobre esta misma sostenibilidad como consecuencia de la situación de los agentes, en el periodo de estudio. Esta se centra en la importancia de la rutina, la dificultad de los cambios, la capacidad de aprender de los errores del pasado, el valor dado a la experiencia y al conocimiento en el modelo de AOD. Se entiende, por lo tanto, la necesidad de los agentes de encontrar respuestas a dudas presentes en estas características para mantener su creencia en un modelo sostenible.

## **7. Utilidad**

Ha sido mínima, de forma general, a lo largo del periodo estudiado, por fallos en el campo económico y en el de los valores defendidos. Se ha estructurado también perjudicada por la heterogeneidad de los actores andaluces en el trato, falseando las consideraciones sobre la utilidad ampliada por una utilidad económica propia a la economía de mercado. De la misma forma, la crisis económica ha demostrado la fragilidad del modelo y de las relaciones entre agentes en la situación de acción. Es, entonces, imprescindible redefinir el modelo de utilidad de los agentes andaluces si se quiere avanzar hacia un modelo político de gestión de la AOD más representativo de los valores que encierran la solidaridad, y más en consonancia con los objetivos marcados en los planes plurianuales de desarrollo y por parte del sector.



El análisis participativo, a su vez, deja una visión positiva del conjunto desagregado de los agentes. Una vez más la prudencia de las entidades federadas, la CAONGD y las universidades deja entrever la necesidad de un ajuste a la alza de sus grados de conformidad con la utilidad en el modelo. Es, pues, previsible una mayor presión sobre la AACID en búsqueda de unas respuestas más acorde con las expectativas de los actores, tanto en el ámbito económico como de cara a la calidad de la configuración del modelo de cooperación para el desarrollo de la Junta.

## **8. Fomento de la especialidad productiva**

Desde la estructura organizada se ha trabajado adecuadamente, en este ámbito, gracias a los distintos grupos de trabajo de la coordinadora andaluza, las publicaciones realizadas, la formación impartida y los procesos de reflexión y negociación sobre planes operativos por países y por sectores, durante el periodo estudiado. Es cierto, en este sentido, que la heterogeneidad de los agentes andaluces puede ser un valor añadido a la hora de valorar el fomento de la especialización productiva.

Paradójicamente, la AACID y las entidades particulares no valoran esta especialidad productiva como positiva en el conjunto del sector. No obstante, ya está abierto un debate importante desde varias entidades de cooperación indirecta sobre los niveles suficientes de especialidad de los actores, y se seguirán dando pasos en este sentido para mejorarlos, tanto en el ámbito federado como en la relación entre entidades subordinadas y agente dominante, como respuesta de la valoración de las propuestas de subvenciones, de sus justificaciones, de las evaluaciones y del establecimiento de un modelo de AOD con calidad suficiente para el conjunto del sector.

## **9. Interdisciplinariedad del modelo**

Está presente en el modelo de cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía. Favorece la complementariedad de las actuaciones y asegura una planificación integral. Se establece para los próximos años como otro elemento característico y enriquecedor para el modelo estudiado. De la misma forma, el enfoque participativo se destaca por el carácter positivo del conjunto de las respuestas de los actores diferenciados. Este criterio no presenta mayores sorpresas para el futuro que unas adaptaciones naturales y una evolución del modelo en consonancia con las agendas internacionales de desarrollo, con el permiso de las entidades federadas, particulares y la CAONGD que presentaron valores positivos más bajos que el resto del sector.

## **10. Plurianualidad de la planificación**

Su presencia ha sido oscilatoria en el periodo estudiado. Se destaca por su importancia a la hora de enfrentarse a choques estructurales y fomentar el compromiso de los agentes, en su conjunto. Su ausencia introduce periodos de inestabilidad en la cooperación andaluza. Hay que velar por su continuidad en el futuro, sin lo cual, la cooperación para el desarrollo de la Junta se alejará obviamente de la senda del compromiso y del consenso.

Según el enfoque participativo, se reafirma parte de estas respuestas en cuanto no todos los agentes adoptan una posición de acuerdo con la efectividad del criterio, sino que estamos entre la prudencia de la CAONGD y las entidades federadas, por un lado, y la visión negativa de las universidades y de los sindicatos, por otro. De hecho, en el 2012

ya estamos fuera del periodo de vigencia del ultimo PACODE (2008-2011), sin fecha definitiva para la aparición del próximo Plan Andaluz, lo que deja entrever un largo periodo de trabajo y reflexión antes de su aparición, así como posibles presiones de algunos agentes sobre el agente dominante para enfocar un proceso participativo para su confección.

## **11. Vinculación de la AOD**

La Junta de Andalucía ha estado tradicionalmente comprometida con la experiencia, las relaciones económicas, culturales y políticas con otros países y agentes. Cobra cada vez más importancia las consideraciones en relación con IDH para establecer el destino de la ayuda. Se entiende que esta tendencia se irá consolidando, en los años siguientes, como resultado de la presión de los agentes organizados.

Es cierto que el conjunto de los agentes, a excepción de la AACID, las entidades particulares y los agentes empresariales ven esas vinculaciones como relevantes. El peso de la cooperación indirecta indica que se solicitará a la Junta de Andalucía un esfuerzo no solo de transparencia, sino también de responsabilidad con el tipo de cooperación que quiere hacer, cómo la quiere hacer y con quién. Solo falta saber si la principal agencia responsable tendrá suficiente voluntad y, sobre todo, autonomía para decidirse de acuerdo a consideraciones de solidaridad y desarrollo humano más allá de los intereses exteriores que puede tener el Gobierno andaluz.

### **VI.3.3. CONFIRMACIÓN DE LA 3.<sup>a</sup> SUBHIPÓTESIS:**

El enfoque de análisis participativo confirma la tercera subhipótesis, estableciéndose como un complemento esencial al análisis metodológico a través del tratamiento de las respuestas de los agentes. Hay que subrayar que los criterios o dimensiones que estructuran el cuestionario han sido validados pasando el cuestionario a una muestra representativa de las entidades del sector, prestando de esta manera una información de primer orden para completar las predicciones del estudio.

El análisis de percepción se corresponde con las conclusiones del estudio metodológico precedente, ya que desagrega las respuestas según los actores, clasificándoles en base a su naturaleza jurídica, sus vínculos organizativos y políticos asumiendo en cuanto a las dimensiones o criterios del cuestionario:

- a. Valores positivos sobre sostenibilidad de casi todos los actores, a excepción de las universidades.
- b. Posiciones escépticas de las entidades federadas como resultados de los perjuicios sufridos en la conformidad del modelo con sus valores, a lo largo de su evolución.
- c. Prudencia de las entidades federadas, la CAONGD, las entidades particulares y escepticismo de las universidades, en torno a los resultados de la negociación, como respuesta a su valoración de los niveles de responsabilidad del modelo.
- d. Si bien los valores son positivos, existe una necesidad de reflexión y corrección de la eficiencia económica del modelo de AOD de la Junta de Andalucía para

- alcanzar los objetivos de la CID, definida por la prudencia de las respuestas de casi el conjunto de los actores.
- e. Una utilidad del modelo positiva para el conjunto de los actores con valores de prudencia para las entidades federadas, las universidades y la CAONGD subrayando la necesidad de una mayor representación de su posición en el modelo.
  - f. La necesidad del respeto de los derechos adquiridos resaltada por la CAONGD, los sindicatos y las entidades particulares hacia una mayor equivalencia fiscal entendida a través de la retribución conseguida por sus esfuerzos.
  - g. La corrección de la equidad retributiva del modelo en la cuestión de la financiación de los actores.
  - h. Unas respuestas distribuidas positivas de casi todos los actores sobre el carácter dominante de la especialidad productiva en el modelo, estableciendo una divergencia en las valoraciones a partir de las respuestas de la AACID y las entidades particulares con unas medianas negativas.
  - i. La satisfacción del conjunto del sector en la interdisciplinariedad del modelo y la complementariedad de los enfoques a los que recurre.
  - j. Unas respuestas mitigadas del grado de acuerdo de los actores en cuanto a la plurianualidad de la planificación del modelo, asumiendo posiciones negativas de las universidades y los sindicatos, intermedias de las entidades federadas y de la CAONGD.
  - k. El reconocimiento de la vinculación del modelo político de gestión de AOD con cuestiones ajenas a la lucha contra la pobreza para las entidades federadas y las universidades, mientras los otros actores andaluces presentan respuestas intermedias sobre este asunto, a excepción de la AACID, las entidades particulares y los agentes empresariales que consideran claramente su ausencia.

En definitiva, las respuestas que aportan el enfoque participativo, tanto cuando se consideran los agentes desagregados como consecuencia de su naturaleza y posición, ayuda a completar el análisis metodológico, ofreciendo datos sacados directamente de su visión y experiencia, y permite consideraciones propias al modelo a través de los distintos constructos de análisis que constituyen cada una de las dimensiones. El hecho de que el cuestionario no plantea las cuestiones de interés establecidas para el análisis del IAD, de la microsituación y del contexto, no constituye un freno para el estudio, ya que subraya también las cuatro características propias del modelo, deducidas en la investigación anterior: la heterogeneidad de los actores como consecuencia de la diversidad de sus respuestas, el carácter dificultoso de la representatividad en el modelo de AOD, la falta de responsabilidad del actor dominante en torno a los derechos

adquiridos por los actores en el juego de la situación y la necesidad de fortalecer la planificación del modelo a través de puesta en común de experiencias con la confección de planes plurianuales en fases con la evolución temporal del modelo de AOD de la Junta de Andalucía.

**Cuadro 5.9: Matriz de Análisis Institucional y de CID**

Objetivo o cuestión política	Variables exógenas	Descripción: análisis de las variables exógenas	Ámbito de actuación	Descripción situación de acción (relación entre estas 7 variables define la situación de acción)	Interacciones	Resultados	Criterios comunes de evaluación sobre resultados finales
<p><b>Objetivo de la política de AOD de Andalucía:</b> Contribuir a la erradicación de la pobreza (PACODE 2008-2011)</p>	<p><b>Condiciones materiales y biofisicas:</b> Financiación de fondos públicos a través de subvenciones bajo un proceso de concurrencia competitiva o vía convenio de asignación directa para la realización de acciones de cooperación internacional para el desarrollo</p>	<p>- AACID de gestión pública</p> <p>- Más de 541 millones de euros de financiación para el desarrollo con intervenciones de CID entre el año 2006 y 2012</p> <p>- AACID como sede central de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía, con un déficit personal valorado en un 50% a finales de 2012</p> <p>- Uso de plataforma electrónica de gestión de convocatorias anuales de cooperación indirecta y convenios en el ámbito de la financiación directa con cooperación directa e indirecta.</p>	<p><b>Situación de acción:</b> Espacio donde se da el juego de la CID de la Junta de Andalucía en sus interacciones con los agentes andaluces. Ahí se especifican los dilemas sociales a los que se enfrentan las entidades y los mecanismos establecidos para su resolución, en su caso. Sus partes funcionales permiten entender el comportamiento de los actores en su seno.</p>	<p><b>Participantes:</b> ONGD entidades federadas, ONGD entidades particulares, sindicatos, universidades, agentes empresariales, fundaciones públicas de la Junta de Andalucía y la AACID</p> <p><b>Posiciones:</b> agentes subordinados en distintas posiciones vinculados a una modalidad de cooperación realizada (directa o indirecta) y basada en su naturaleza, lo que implica un trato diferente por parte del agente dominante (AACID). Existen posiciones específicas en cuanto a participación de los agentes en órganos consensuados formales e informales, como el Consejo de Cooperación y sus grupos de trabajo, y el Comité de Enlace entre la CAONGD y la AACID.</p> <p><b>Resultados:</b> se relacionan con las cuestiones de interés y son diferentes para cada entidad en función de su posición. Tienen que ver con la financiación y los acuerdos conseguidos, así como el establecimiento de normas para la mejora del modelo.</p> <p><b>Vinculación de los resultados de la acción:</b> contempla una conexión entre resultados económicos y de planificación, en el modelo andaluz, para asegurar su sostenibilidad.</p> <p><b>El control de la situación que los actores participantes ejercen:</b> es difícil de valorar porque depende de su posición en la situación de acción y de su carácter representativo, es decir, su capacidad de incidencia sobre el agente dominante vinculado a resultados, a través de la participación y el consenso en el diseño de la política de CID de la Junta de Andalucía.</p> <p><b>La información:</b> se procesa en los distintos ámbitos de organización y en función de la posición de los agentes. Tiene un coste, en relación a la confianza como repuesta a la cooperación y el respeto de las normas.</p> <p><b>Los costes y beneficios asociados a los resultados:</b> son los costes de transacción derivados de la estructura de funcionamiento de las entidades y se relacionan con los beneficios, que se traduce en la consecución de fondos para la realización de actividad. En una valoración interanual, las ganancias de eficiencia son positivas en el primer trienio y negativas después. Esta misma valoración de los distintos años, en base al año 2006, aporta resultados positivos sobre casi todo el periodo, con excepción del 2012, al producirse una caída drástica de la AOD de la Junta.</p>	<p><b>Microsituación:</b> Espacio organizado (CAONGD) donde se ubican, como media durante el periodo estudiado, 60 ONGD federadas, regidas por un código de conducta y cuyo valor añadido está en la cooperación, la confianza, una mayor información y una cierta representatividad del sector ante la AACID. Se diferencia de las entidades particulares en cuanto estas actúan directamente en el contexto amplio, y no se benefician en la misma medida de las ganancias de la cooperación.</p>	<p><b>Resultados intermedios:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Una estructura organizada de funcionamiento, interacción e incidencia en la política de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía, configurada por las entidades organizadas.</li> <li>Una estrategia conjunta establecida y consensuada por las entidades sociales a los que se enfrentan.</li> <li>La consecución de ganancias aseguradas como resultado del proceso de cooperación entre las entidades organizadas.</li> <li>La toma de decisión en las distintas alternativas, asegurada en el ámbito de las entidades organizadas.</li> <li>La perpetuación de la heterogeneidad de los agentes con resultados diferentes y desiguales entre ellos.</li> </ol>	<p><b>Criterios comunes de evaluación sobre resultados finales</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>La eficiencia económica:</b> satisfacción limitada de los agentes por limitada representatividad e incumplimiento de contratos por agente dominante por problemas de productividad. Problemas en planificación anual.</li> <li><b>La equivalencia fiscal:</b> sistema de redistribución de los agentes, no es siempre el adecuado en materia de financiación, lo que impide una valoración positiva de los mismos a lo largo del periodo.</li> <li><b>La equidad redistributiva:</b> es progresiva en la financiación de países con IDH bajo, pero no entre los actores andaluces.</li> <li><b>La responsabilidad:</b> valorada positivamente por los agentes en la existencia de procesos de diálogo y negociación. Aun así para el sector, importan más los resultados que los procesos.</li> <li><b>La conformidad con los valores de los actores locales:</b> sistema de redistribución desigual del modelo.</li> <li><b>La sostenibilidad:</b> valoración positiva de los agentes, pero la poca representatividad de los actores subordinados frena la sostenibilidad en los ámbitos presupuestario, de planificación y de financiación. La vulnerabilidad del modelo favorece la redistribución desigual cuando hay choques sistémicos.</li> <li><b>La utilidad:</b> utilidad mínima por fallos en la financiación y en los valores de los agentes. Mayor fragilidad del modelo de utilidad en situación de choques sistémicos.</li> <li><b>La especialidad productiva de los agentes:</b> existe un buen nivel de la misma en las estructuras organizadas, respaldado por trabajos y publicaciones.</li> <li><b>La interdisciplinariedad del modelo:</b> el modelo favorece la planificación y tratamiento de las cuestiones de desarrollo en poblaciones empobrecidas desde un enfoque multidisciplinario y complementario.</li> <li><b>La plurianualidad de la planificación:</b> su ausencia, en algunas épocas, ha fragilizado el modelo ante choques sistémicos, alejándolo del compromiso y consenso. Su aplicación es imprescindible.</li> <li><b>La desvinculación de la AOD de la Junta de Andalucía:</b> se ha mejorado el destino de fondos a países con IDH bajo como resultado también de la presión de los agentes. Por otro lado, no se consideran relevantes los intereses ajenos de la política de AOD de la Junta de Andalucía.</li> </ol>
<p><b>Objetivo o cuestión política</b></p> <p><b>Cuestiones de interés u objetivos específicos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Participación de los actores andaluces en la configuración de la política de AOD de la Junta de</li> </ol>	<p><b>Variables exógenas</b></p> <p><b>Comunidad de atributos:</b> Caracterizada por: rasgos demo, valores y creencias sobre la homogeneidad política de estrategias, contexto cultural,</p>	<p><b>Descripción: análisis de las variables exógenas</b></p> <p>324 entidades no lucrativas a junio de 2013 cuya composición es heterogénea, con comportamientos diferentes en base a su posición y a su historial de interacción con el agente dominante</p>	<p><b>Ámbito de actuación</b></p> <p><b>Actores:</b> el análisis de los actores andaluces incluye hipótesis sobre los siguientes 4 grupos de variables</p>	<p><b>Análisis de comportamiento de los actores del modelo de AOD de la Junta de Andalucía</b></p> <p><b>Sobre los recursos que los actores movilizan hacia la situación:</b> se hace referencia aquí a los recursos físicos, humanos y materiales de la cooperación andaluza, caracterizados por oficinas, equipos y personal, propios de la personalidad jurídica de las entidades y de la búsqueda de una cierta estabilidad para dar continuidad a su acción. Cobra especial importancia las formas de toma de decisión, derivados de un proceso de consenso con otros agentes dentro de una federación como la CAONGD, en algunos casos, o bien a través del recurso a la heurística (derivada de la experiencia) en respuesta a la información asimétrica. Esta misma búsqueda de recurso se centraliza en la financiación, entre otros, de la Junta de Andalucía a través de la AACID, como consecuencia de una relación jerárquica donde existe una agente dominante, que es la Administración, y unos agentes subordinados, que son las entidades de la sociedad civil.</p> <p><b>Sobre la valoración que hacen los actores del estado de cosas y acciones:</b> En el modelo en cuestión, se establece en base a la evolución temporal de la estructura y política de CID de la Junta, que se caracteriza por un cambio institucional importante a partir de 2006 derivado en una mejor planificación y un aumento de los fondos</p>	<p><b>Interacciones</b></p> <p><b>Contexto amplio:</b> Comunidad Andaluza entre el 2006 y 2012, con una situación socioeconómica precaria debido a un elevado nivel de desempleo, reducción progresiva del PIB y de los principales sectores de su economía. Importante proceso de concertación social como eje principal de la política del Gobierno regional. La relación de los agentes con la AACID se caracteriza por la baja productividad del sistema de gestión de la agencia, la poca, la gran heterogeneidad del colectivo lo que dificulta la consecución de acuerdos sectoriales y un modelo de cooperación</p>	<p><b>Resultados finales</b></p> <p><b>Resultados finales:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Una estructura de agentes andaluces de cooperación para el desarrollo fortalecida, con poca representatividad y con incidencia limitada sobre el modelo de gestión política de AOD de la Junta de Andalucía.</li> <li>Sistema de redistribución desigual entre entidades del modelo por incumplimiento de obligaciones de contrato por parte de la Administración central.</li> <li>Un modelo político de gestión pública</li> </ol>	<p><b>Criterios comunes de evaluación, predicciones con síntesis del enfoque analítico y participativo</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>La eficiencia económica:</b> problemas ligados a la eficiencia económica se seguirán tratando en la mesa de negociación colectiva.</li> <li><b>La equivalencia fiscal:</b> seguirá habiendo presiones de la CAONGD para que se encuentre el equilibrio entre el esfuerzo que realizan y las redistribuciones a través de un aumento presupuestario.</li> <li><b>La equidad redistributiva:</b> los problemas ligados a ella conllevarán a una reducción del número de agentes andaluces de cooperación para el desarrollo.</li> <li><b>La responsabilidad:</b> es necesario aumentar los niveles de transparencia y asegurar la plurianualidad de la planificación, si bien se ve como positiva.</li> <li><b>La conformidad con los valores de los actores locales:</b></li> </ol>



<p>Andalucía.</p> <p>2. Supervivencia de los actores andaluces de CID como fruto de la política y del modelo de gestión desarrollado.</p> <p>3. Asegurada la planificación plurianual de la política de CID de la Junta de Andalucía</p>	<p>historias de interacciones .</p>	<p><b>Leyes:</b> Las leyes pertinentes son la Ley española de CID, Ley Andaluza 14/2003 de 22 de diciembre, el Estatuto de Autonomía, que habilitan competencias de la Administración autonómica en este ámbito específico y reconoce el papel de la sociedad civil como agentes específico en el ámbito de la solidaridad</p>	<p><b>Derechos de propiedad:</b> Son también relevantes los derechos de propiedad a través del derecho de acceso de los agentes a los fondos públicos de CID; el derecho de administración, que les habilita en la transformación de estos recursos a través de la realización de proyectos y programas; y el derecho de exclusión de la AAPP en torno a quien tiene derecho de acceso y administración del recurso establecido. Todos vienen reflejados de forma general en las leyes mencionadas y en las bases de convocatorias de subvención para los actores de cooperación indirecta y en los convenios específicos para los otros agentes.</p>	<p>distribuidos, así como el primer PACODE (2008-2011). No obstante, no se pierde de vista por parte del sector cuestiones importantes sobre el lugar de la Epd, el papel de la cooperación directa, el objetivo del 0,7 y el impacto de la crisis en la cooperación. No llega a ser una visión pesimista, sino más bien compartida entre avances y estancamientos dependiendo de la mirada que se echa y con advertencias en cuanto a falta de productividad (lentitud y falta de agilidad) del modelo, el destino de la ayuda en relación con el IDH y luces en cuanto a la buena posición de la AOD andaluza en el ámbito autonómico. Por último, hay que subrayar el silencio de los actores particulares en cuanto a valoración de esta misma política, al concentrar parte importante de los fondos de la misma.</p> <p><b>Sobre cómo los actores adquieren, usan, procesan y conservan conocimiento e información:</b> se valora dentro del modelo heredado del cambio de estructura de la cooperación de la Junta a través de la creación de la AACID y mediante el proceso de especialización productiva, requisito para los agentes en cuanto se establece en el marco del PACODE y del desarrollo de su acción en los países prioritarios de la política de CID de la Junta. Cobra especial importancia en el ámbito de la especialización los principales consensos y convenios a niveles nacionales e internacionales, a los cuales hace referencia la política andaluza. En el marco de la negociación, como fruto de la interacción entre agente dominante y subordinados se establece la información y su procesamiento, tanto a través del esquema mental de los actores –definido alrededor de la racionalidad limitada– así como el conocimiento de las reglas operacionales en uso y normas válidas, asegurando el carácter institucional de la situación de acción. Es ahí donde la verticalidad de las organizaciones y la cooperación ayudan a un mejor acceso a esta información y a un mejor uso de la misma en beneficio de la resolución de dilemas colectivos.</p> <p><b>Sobre los procesos a través de los cuales los actores seleccionan sus cursos de acción particular:</b> establece las preferencias de los actores andaluces a caballo entre la teoría de la elección racional de Alchian y el concepto de utilidad amplia, utilizado en economía institucional y derivado de la información incompleta. Se trata de conjugar la maximización de beneficios a través de la máxima consecución de financiación con la satisfacción de necesidades, que descansen, además de en el factor económico, en: los ideológicos, éticos, de equidad, solidaridad, etc. Se subraya la importancia de actores particulares y de cooperación directa, que siguen un proceso distinto y no establecen sus preferencias en la cooperación.</p>	<p>reformado desde el 2006 que llega a finales de un ciclo de mejora.</p>	<p>de la AOD andaluza compuesto por actores heterogéneos, favoreciendo así una posición de subordinación en contra de las de consenso y del cumplimiento de los compromisos entre los agentes andaluces de cooperación internacional para el desarrollo.</p> <p>4. Un plan plurianual (2008-2011) incumplido parcialmente, tanto en el ámbito cualitativo en la planificación y objetivos, como en el presupuestario.</p>	<p>imprescindible establecer un sistema de seguimiento y penalización de los actores en los ámbitos federativos y en el contexto amplio para un mayor cumplimiento de los acuerdos suscritos. Hay necesidad de adecuar el sistema de sanción y derechos de los actores por incumplimiento en el contexto amplio en beneficio de la política de AOD.</p> <p>6. <b>La sostenibilidad:</b> hay que luchar contra la heterogeneidad en el trato para favorecer avances en base a otros intereses que los específicos. Hay que resolver las dudas en torno a la rutina, la dificultad de generar cambios, los procesos de aprendizaje en relación con las lecciones del pasado y la autonomía para mantener sus creencias en la sostenibilidad.</p> <p>7. <b>La utilidad:</b> necesidad de redefinición del modelo de utilidad para encargar mejor los valores solidarios. Se anticipan presiones sobre la AACID en relación a las expectativas económicas de los agentes y con la configuración del modelo.</p> <p>8. <b>La especialidad productiva de los agentes:</b> las exigencias, en este ámbito, irán a más en el contexto organizado y en la relación entre agentes subordinados y agente dominante, vinculadas a la propuesta de financiación y los procesos de justificación y evaluación.</p> <p>9. <b>La interdisciplinariedad del modelo:</b> en el futuro el modelo se seguirá adaptando a la agenda internacional de desarrollo.</p> <p>10. <b>La plurianualidad de la planificación:</b> previsión de presión de los agentes federados sobre el agente dominante para la elaboración del próximo documento de planificación plurianual de la AOD de la Junta de Andalucía.</p> <p>11. <b>La desvinculación de la AOD de la Junta de Andalucía:</b> los agentes seguirán presionando a la Junta en beneficio de una mayor transparencia y en relación con el tipo de cooperación para el desarrollo que quiere hacer.</p>
Fuente: elaboración propia							

## VI. 5. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE CASO

Este trabajo de investigación sobre modelos políticos de gestión de la AOD en países donantes, centrándose en el caso de la política de AOD de la Junta de Andalucía, establece, para contribuir al objetivo de erradicación de la pobreza, según el PACODE (2008-2011), una contextualización del modelo en la situación de la política económica regional andaluza y el planteamiento de tres cuestiones de interés para los actores andaluces de CID.

Ante todo se asume que el ámbito regional de Andalucía –que conformaba un modelo económico en ralentización durante el periodo 2006-2012, una política de diálogo con los agentes sociales, una capacidad presupuestaria marcada por transferencias estatales, una voluntad política como resultado del cumplimiento del 0,7 y un compromiso con la Agenda Internacional de Desarrollo– está habilitado para tener una política de CID, que puede superar el filtro de la investigación aquí presente.

El siguiente paso plantea las siguientes cuestiones de interés.

1. Su participación en la configuración de la política de AOD de la Junta de Andalucía.
2. Su supervivencia como fruto de los resultados que obtienen de esta misma política y del modelo de gestión desarrollado por el principal agente dominante la AACID con la colaboración de los actores andaluces de CID.
3. La necesidad de asegurar la planificación plurianual de esta misma política en el marco de su evolución temporal como garantía de los compromisos adquiridos para su puesta en funcionamiento.

Los resultados de la investigación, derivados del tipo de interacción entre los agentes subordinados a través del conjunto de los actores y el agente dominante (la AACID), son los siguientes:

- 1) El modelo de AOD de la Junta de Andalucía comprende una estructura de agentes andaluces de cooperación para el desarrollo fortalecida, con poca representatividad y con incidencia limitada sobre su modelo de gestión política.**
- 2) En el modelo de AOD de la Junta de Andalucía existe un sistema de retribución desigual entre entidades por incumplimiento de obligaciones de contrato por parte de la Administración central.**
- 3) El modelo político de gestión pública de la AOD andaluza está compuesto por actores heterogéneos, favoreciendo así una posición de subordinación de los mismos en contra de las de consenso y del cumplimiento de los compromisos entre los agentes andaluces de cooperación internacional para el desarrollo.**
- 4) El modelo de AOD de la Junta de Andalucía se ha caracterizado durante el periodo 2006-2012 por un plan plurianual (2008-2011) incumplido parcialmente, tanto en el ámbito cualitativo con la planificación y objetivos, como en el presupuestario.**

Para asegurar el análisis de estas cuestiones de interés y la obtención de resultados, el estudio recurrió a los trabajos de investigación de Ostrom *et al.* (1999, 2005, 2009, 2010, 2011) sobre la gestión de bienes comunes y bienes públicos, en entornos conflictivos, donde la interacción entre los agentes permite resolver dilemas sociales. De forma más específica, el trabajo descansó en el uso de herramientas metodológicas de varios niveles, que son los siguientes:

1. *El marco de análisis institucional y de desarrollo (IAD)*, que permitió definir la situación de acción del modelo de AOD de la Junta de Andalucía organizado alrededor de distintas variables relacionadas con los recursos financieros, de personal y de gestión administrativa de la Junta, disponibles para su política, unos actores subordinados caracterizados por realizar cooperación directa o indirecta, con naturaleza jurídica de asociación, federación de entidad o agente de carácter público. Todos los agentes vienen definidos alrededor de distintas posiciones, del tipo de financiación a la que recurren y de consideraciones distintas sobre la evolución de la política de AOD antes y durante el periodo de referencia. En este espacio es, además, sobresaliente la relación entre reglas y partes funcionales, de tal manera que se delimita que los agentes andaluces ocupen posiciones diferentes en base a su tamaño, representatividad y niveles de participación, resultados diferentes como consecuencia de una información asimétrica, dependiendo, su acceso, de las reglas de organización y del recurso asociado. Existen, además, reglas de pago propias al modelo sobre los beneficios alcanzados y los costes de transacción como resultado del establecimiento de una estructura de funcionamiento por parte de la entidad.

Por último, en relación con la definición de los agentes de CID andaluces, su toma de decisión es la consecuencia de esquemas mentales propios derivados del concepto de racionalidad limitada, entendiendo su utilidad como amplia, ya que no se limita a satisfacciones financieras, sino considera también valores ideológicos específicos y la necesidad de mejorar sus canales de información mediante la adopción de normas de conjunto, pues es asimétrica.

- m. El análisis de un segundo nivel definido por la microsituación que es, en definitiva, el espacio donde actúan los actores andaluces antes de su incorporación en el contexto amplio, definiendo las interacciones entre ellos. Este nivel asegura un estudio de las relaciones existentes entre los actores andaluces cuando están vinculados por metanormas derivadas del compromiso y de la confianza que se vinculan a la cooperación y a los códigos de conducta que respaldan



sus actuaciones. La microsituación, al analizar las estructuras organizadas de los agentes, conlleva por deducción a la toma en consideración de que en el modelo también existen entidades particulares con un proceso de toma de decisión específico a su naturaleza, posición y esquema mental, y con intereses diferentes a los de las entidades federadas. A su vez, este nivel permite conseguir cinco resultados intermedios como consecuencia de la acción de los actores andaluces de cooperación en el ámbito organizado y particular:

- i. Subresultado 1: una estructura organizada de funcionamiento, interlocución e incidencia en la política de gestión de la AOD de la Junta de Andalucía, configurada por las entidades organizadas.
  - ii. Subresultado 2: una estrategia conjunta establecida y consensuada por las entidades organizadas para resolver los dilemas sociales a los que se enfrentan.
  - iii. Subresultado 3: la consecución de ganancias aseguradas como resultado del proceso de cooperación entre las entidades organizadas.
  - iv. Subresultado 4: la toma de decisión sobre las distintas alternativas, asegurada en el ámbito de las entidades organizadas.
  - v. Subresultado 5: la perpetuación de la heterogeneidad de los agentes con resultados diferentes y desiguales entre ellos.
- n. El tercer nivel de análisis se ha establecido, a su vez, alrededor del análisis en el contexto amplio o sistemas sociales y ecológicos (SSE) también, fruto de los trabajos de Ostrom *et al.* (1999, 2005, 2009, 2010, 2011), cuyo propósito era relacionar los agentes organizados y particulares con el agente dominante, en función también de los resultados ofrecidos por el análisis inicial de contextualización, el entender porque algunas entidades se organizan y otras no para cosechar los recursos del sistema y la influencia de cuatro variables adicionales que son:
- i. *El sistema de recursos* definió la financiación de la Junta de Andalucía como la más elevada

en el ámbito autonómico, pero a su vez decreciente a lo largo del periodo de estudio, con una productividad relativamente baja, en cuanto asegura la producción de bienes al servicio de la política de AOD por parte de la Junta, aunque no el cumplimiento de los compromisos y derechos adquiridos como consecuencia de los atrasos en los pagos y de los resultados de la planificación. Se asume también que este mismo sistema ofrece una previsibilidad limitada como resultado de atrasos ligados a los problemas de productividad.

- ii. *La unidad de recurso* definió la alta movilidad de los mismos con aumento y disminución de la financiación, a lo largo del periodo de referencia, y se caracterizó principalmente por el valor económico de los mismos que se fue reduciendo drásticamente entre el 2011 y 2012.
- iii. *El sistema de gestión del modelo*, donde se relaciona el conjunto de los agentes que interactúan y las reglas operacionales, de elección, de constitución y el proceso de monitoreo y sanción, en el ámbito federado, y en la relación con la AACID. Del mismo se apreció aspectos positivos sobre el presupuesto y la planificación hasta el 2010, y valoraciones negativas después, como consecuencia de la reducción presupuestaria y de los incumplimientos, debido también a menos agilidad, eficacia y capacidad de planificación.
- iv. *La variable usuario* se ha ido definiendo suficientemente a través de la importancia del capital social en el modelo, el análisis desde el IAD y la microsituación, dejando claro la naturaleza de las entidades, su heterogeneidad, el carácter representativo de las estructuras organizadas y el papel de las entidades particulares y de sus distintos accesos a fondos.

Más allá del análisis de las variables del contexto amplio, esta parte del estudio estableció un supuesto importante para entender el modelo y la consecución de los resultados. Considera que las razones por las que no se autoorganizan los actores para cambiar las reglas del juego a nivel institucional y cosechen los recursos del sistema,

responden a la dificultad de previsibilidad y a los costes elevados de provocar el cambio.

El último paso hacia la consecución de los resultados del modelo lo constituyó la integración de los resultados del análisis de microsituación con las interacciones en el contexto amplio. En este sentido se sacaron tres conclusiones:

- o. El impacto de las variables «sistema de recursos» sobre los subresultados 3 y 5 obtenidos del análisis de microsituación, y cómo afectaban al cumplimiento del modelo de planificación plurianual 2008-2011.
- p. El impacto de las variables «unidad de recursos» sobre los subresultados 3 y 5 obtenidos del análisis de microsituación, y cómo afectaban al cumplimiento del modelo de planificación plurianual 2008-2011.
- q. El impacto de las variables «sistema de gestión» sobre los subresultados 3 y 5, y cómo afectaban al cumplimiento del modelo de planificación plurianual 2008-2011.

El análisis en el contexto amplio facilitó la puesta en valor de cuatro características propias de los agentes, como aspectos esenciales del modelo, que permitieron alcanzar los resultados finales del estudio de la interacción entre los agentes en el contexto amplio:

- la autoorganización de los agentes andaluces de cooperación internacional para el desarrollo ante la resolución de dilemas sociales.
- la representatividad de los agentes andaluces en la microsituación, asumiendo el carácter homogéneo y heterogéneo del grupo y de las decisiones tomadas.
- la productividad de la AACID de cara al cumplimiento de sus planteamientos, compromisos y programas.
- El carácter presupuestario de la acción de la AACID y su evolución dentro de la situación de acción, durante el periodo de estudio.

Una vez alcanzado los resultados finales de estudio, la confirmación de la hipótesis de partida se estableció en un examen de los mismos mediante 11 criterios de evaluación, en el marco del enfoque de análisis y desarrollo institucional (IAD), y de un análisis participativo donde la opinión de los agentes está recogida a través de un cuestionario fruto de la relación entre estos 11 criterios y 23 subvariables que caracterizan el modelo político de la AOD de la Junta de Andalucía, desde los enfoques de la nueva economía institucional y de la políticas de desarrollo. Las conclusiones alcanzadas informaban y predicaban que:

- r. La eficiencia económica del modelo seguirá ocupando un espacio en la mesa de negociación colectiva como

resultado de la insatisfacción de los distintos agentes andaluces consecuencia de su reducida representatividad a nivel sectorial, del incumplimiento de los contratos debido a los niveles de productividad del agente dominante y de fallos en el modelo de planificación de la AOD.

- s. En torno a la equivalencia fiscal, como resultado del equilibrio entre el esfuerzo de los agentes y su retribución, se plantean acciones colectivas de presión, ya que esta última no se cumple como consecuencia de fallos en el sistema de derechos adquiridos por los actores andaluces en el ámbito de la financiación. Estas situaciones impiden una valoración positiva del criterio por los agentes subordinados, a lo largo de todo el periodo de referencia.
- t. Existe mayor equidad redistributiva en la financiación de países con IDH bajo, lo que contrasta con una menor equidad redistributiva entre agentes como resultado de un trato diferenciado del agente dominante debido a las posiciones distintas que ocupan los actores. Esto va en contra de la negociación colectiva y perjudica al conjunto del sector. De seguir así la evolución de este criterio, se asistirá a la eliminación de agentes andaluces de cooperación internacional para el desarrollo.
- u. Se valora positivamente la responsabilidad en el modelo de AOD de la Junta de Andalucía por parte de los agentes en cuanto se considera el diálogo y la negociación como valores añadidos, aunque al sector le importa más los resultados que los procesos. No obstante, desde el análisis metodológico, es necesario aumentar los niveles de transparencia y asegurar la plurianualidad de la planificación.
- v. En relación con la conformidad del modelo con los valores locales, existe una sistema de retribución desigual en el ámbito organizado, que hace imprescindible un sistema de monitoreo, penalización o incentivo en relación con las contribución de los actores. Mejorías en la planificación ayudarán, en el contexto amplio, a un mayor cumplimiento de los acuerdos suscritos por el conjunto de los agentes. Se destaca, además, la necesidad de adecuar el sistema de sanciones por incumplimiento de contratos y el sistema de derechos de los actores en beneficio de la política de AOD de la Junta de Andalucía.

- w. La poca representatividad de los actores frena la sostenibilidad del modelo de AOD de la Junta de Andalucía en los ámbitos de planificación, presupuestario y de financiación. Se entiende aquí que la vulnerabilidad del sector favorece las retribuciones desiguales cuando hay choques sistémicos. El análisis destaca que hay que luchar contra la heterogeneidad de trato, sino los avances solo se dan en bases a intereses específicos, e incide en que hay que tener en cuenta la pluralidad de los actores. Los agentes valoran la sostenibilidad del modelo positivamente, pero centran sus dudas en la rutina, la dificultad de realizar cambios en varios aspectos, la necesidad de aprender de los errores del pasado y la autonomía como aspectos sobre los cuales hay que incidir en el futuro para mantener vivas sus creencias acerca de esta misma sostenibilidad.
- x. Se le reconoce una utilidad mínima al modelo debido a fallos en el área de financiación y en cuanto a valores de los agentes, lo que destaca la fragilidad del modelo de utilidad en situación de choque. Existe, por lo tanto, la necesidad de redefinirla hacia la consideración de más valores solidarios. Se anticipa, por lo tanto, la necesidad de un ajuste del modelo para la satisfacción de los actores que incluirá una mayor presión de los mismos sobre la AACID, acorde con sus expectativas económicas y de configuración del modelo.
- y. El modelo goza de un buen nivel de especialidad productiva –en la principal estructura organizada que es la CAONGD– respaldado por trabajos y publicaciones. Aun así, las exigencias van a más, tanto en el ámbito federado como en la relación entre entidades subordinadas y agente dominante, todas vinculadas a la valoración de propuestas de financiación, de justificación y evaluación.
- z. El modelo político de gestión de la AOD favorece una planificación y un tratamiento de las cuestiones del desarrollo para las poblaciones empobrecidas desde un enfoque multidisciplinario y complementario. En el futuro se seguirá adaptando a la agenda internacional del desarrollo.
- aa. Es imprescindible la plurianualidad de la planificación de la AOD de la Junta de Andalucía, entendiendo que su ausencia, en tramos del periodo estudiado, ha fragilizado el modelo ante choques sistémicos, alejándole del compromiso y del consenso. Se prevén

presiones de los agentes federados para la elaboración del próximo documento de planificación plurianual de cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía.

- bb. Relacionado con la vinculación de la AOD, existe una presión creciente de los agentes federados para que se destinen más fondos hacia países con IDH bajo, aunque no se considera, en general, relevantes los intereses ajenos de la política de AOD de la Junta de Andalucía. En este sentido, la reducción de la cooperación directa en los últimos años del periodo de referencia, hace que haya disminuido la importancia de esta cuestión en la negociación colectiva, si bien se seguirá presionando en beneficio de una mayor transparencia y responsabilidad en el tipo de cooperación que quiere hacer la Junta.

La pluralidad de los criterios que plantea el análisis institucional y la práctica en los procesos de cooperación internacional para el desarrollo, desde las agencias locales de gestión de esta política, hacen difícil encontrar una unanimidad en las posiciones de los actores responsables con los modelos edificados. No obstante, en el caso de la Junta de Andalucía, la heterogeneidad de los mismos no se puede únicamente entender como un problema, sino que constituye el camino hacia una respuesta adecuada de la sociedad a la política del agente dominante. Implica, por lo tanto, la puesta en marcha de mecanismos de diálogo, consenso y transparencia en el ámbito de los derechos y las obligaciones, si se quiere superar las dificultades que plantean la estabilidad de los recursos a disposición de esta misma política, tanto en épocas de crecimiento como de penuria. El modelo político de gestión de la AOD está, por lo tanto, estructurado alrededor de sus actores organizados y de entidades particulares, a la vez que por su diseño que, a lo largo del periodo de referencia, ha asegurado su continuidad independientemente de los avatares estructurales y coyunturales que le han podido caracterizar. Las soluciones aportadas por el análisis presente se entienden como el resultado de una investigación de unas interacciones que solo pueden beneficiar al modelo en su conjunto, aportando, a la vez, un complemento a los trabajos contextualizados en el ámbito de la gestión de bienes públicos en situación de posible conflictividad. Por consiguiente, no cobran importancia solo los resultados y las predicciones, sino también la caracterización de un sector donde la heterogeneidad de los actores, su carácter representativo, la planificación y la productividad de los mismos y, principalmente, la del agente dominante en el ejercicio de su función, son aspectos de primer orden para entender el modelo.



# **CAPÍTULO VII**

## **Conclusiones generales**





Esta investigación sobre políticas de desarrollo se establece como respuesta a la necesidad de encontrar un camino alternativo al concepto de desarrollo en una posición dominante, donde las actuaciones y reglas vienen marcada de los mercados y de las instituciones, definidas a través del individualism. Ante las limitaciones de las aportaciones de la teoría desarrollo para establecer un recorrido válido que permita la configuración de mecanismos de reducción de la pobreza, se encontró en el enfoque institucional una herramienta metodológica para entender las relaciones entre los actores de la ayuda a la planificación y la evaluación de un modelo regional de AOD.

El caso específico de la Junta de Andalucía ha constituido nuestro caballo de batalla por su evolución temporal, el perfil de sus actores, su conexión con la realidad sociopolítica de la región y su apuesta por una política madura de desarrollo, independientemente de si la coyuntura económica del momento ofrecía un terreno adecuado para este análisis.

De la aplicación de caso realizada y a la luz de la hipótesis general, podemos concluir:

## **VII. 1. LA VALIDEZ DE LA APLICACIÓN DE LOS 4 NIVELES DE ANÁLISIS DE CONTEXTO**

Han aportado una estructura esencial en relación a:

- a. Un primer nivel de análisis que permite entender que no son solo los datos positivos de la región los que orquestan un recipiente adecuado para una política determinada de AOD, sino otras características económicas como el volumen de actividades de la región y la riqueza producida y la apuesta democrática de su Gobierno hacia la integración del capital social como valor añadido. Esta caracterización en el ámbito regional ha de ser bajo la influencia de otros ordenamientos normativos vinculantes (en este caso el nacional y el europeo), que permiten encauzar las inquietudes de sus agentes sociales hacia la concreción de su política de solidaridad.
- b. Los indicadores económicos establecidos en el nivel de riqueza medio en relación con el PIB de la región y la media nacional del PIB, son datos de referencia que ayudan a justificar la implementación de una política de desarrollo, que ha de ser fortalecida con la complementariedad que ofrece el mismo indicador en relación con el PIB per cápita. Este advierte al investigador sobre la fragilidad de la política de solidaridad en el ámbito regional ante la existencia de inquietudes de las poblaciones

locales a priorizar antes que la política exterior de la región. La estructura del análisis de contextualización ofrece también la posibilidad de considerar indicadores en torno a transferencias financieras de otros ámbitos de referencia al presupuesto de la administración regional, informando sobre la correlación entre estas y el presupuesto de AOD, ofreciendo así una información relevante para entender su movilidad interanual.

- c. El análisis de contextualización ofreció como indicador de cumplimiento presupuestario el compromiso del 0,7 de los presupuestos de la región a políticas de AOD, siendo este de primer orden para valorar la voluntad política y su necesidad de fortalecimiento en un contexto general.
- d. La estructura del análisis de contextualización a través de su cuarto nivel aportó una información precisa y útil para una mejor ubicación de la política de AOD de la región de referencia, bajo la influencia de los contextos nacionales e internacionales de AOD y de su autonomía con la participación de los agentes sociales en la toma de decisiones. Han sido, por lo tanto, tres indicadores cualitativos los que reflejaron las posiciones de la política de AOD regional en relación con otros ámbitos específicos de importancia. La herramienta permitió subrayar:
  1. La vinculación directa que existe entre el plan director de la región y la Agenda Internacional de Desarrollo, estableciendo el primer indicador como positivo.
  2. El compromiso nacional de AOD de la región a través de la conexión entre la planificación estatal y la andaluza, como resultado de su vinculación jurídica, el lugar de la cooperación descentralizada de las CCAA en la estrategia nacional, asegurada en este caso por el concepto de asociación entre iguales, la coordinación de la acción sobre el terreno, la coordinación y la complementariedad al servicio de la compatibilidad de ambas políticas, siendo el segundo indicador también positivo.
  3. La neutralidad de la participación de los agentes sociales en la toma de decisión, al ser, por un lado, demasiado amplio el marco de concertación social e informales las estructuras más directas y estables de diálogo, tomando como ejemplo el Comité de Enlace. Identifico también como poco representativas las estructuras formales, como el Consejo Andaluz de Cooperación. Todo ello establecido por el tercer indicador.

La estructura del análisis de contextualización aseguró, por lo tanto, a través de sus 4 niveles exploratorios, la aplicación de 5 criterios de valoración que avalan su apuesta por una política exterior de AOD. Estos son:

1. **1.º criterio:** la capacidad económica de la región a través de su volumen de actividad y sus principales indicadores económicos en comparación con el territorio nacional y Europa (1.º nivel).
2. **2.º criterio:** la calidad del complejo institucional y económico de la región y sus influencias con respeto a la política de AOD de referencia definidos por una estrategia política de concertación y un ordenamiento jurídico propio con influencias nacionales y europeas (1.º nivel)
3. **3.º criterio:** la autonomía general en el ámbito económico a través de tres indicadores cuantitativos, el primero positivo en cuanto a PIB, el segundo negativo en cuanto a PIB p/c y el tercero correlativo a la relación presupuesto AOD de la Junta de Andalucía y transferencias del Estado al presupuesto autonómico (2.º nivel).
4. **4.º criterio:** el cumplimiento del compromiso de desarrollo de la Administración correspondiente a través de un indicador cuantitativo (3.º nivel), caracterizado por unos niveles de compromiso que no cumplían siempre con las previsiones establecidas durante el periodo 2006-2012.
5. **5.º criterio:** el compromiso de su político de AOD en relación con la agenda internacional de la ayuda, la política nacional de AOD y los actores regionales, a través de tres indicadores cualitativos (4.º nivel), siendo positivo en relación con el compromiso internacional y nacional, y neutro en cuanto a grado de participantes de los agentes sociales

Se estableció, así, en la determinación de factores socioeconómicos, institucionales y de desarrollo, asegurando el cumplimiento de la primera subhipótesis definiendo el marco contextual del modelo andaluz de AOD.

## **VII.2. LA VALIDEZ DE LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE IAD, EL ANÁLISIS DE MICROSITUACIÓN Y DE CONTEXTO AMPLIO A MODELOS REGIONALES DE POLÍTICA DE AOD**

Se estableció la validez de la aplicación de la segunda herramienta del modelo analítico propuesto, reflejada por el enfoque IAD, el análisis de microsituación y del contexto amplio de estos autores, ya que ofrecía una imagen fiel de la situación de acción y del análisis de las interacciones entre los agentes andaluces, consiguiendo los resultados siguientes:

### **VII.2.1. DE LOS RESULTADOS DE ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE ACCIÓN DE POLÍTICAS REGIONALES DE AOD:**

El modelo analítico propuesto ha permitido:

- i. La identificación de tres cuestiones de interés alrededor de las cuales se situaban las inquietudes de los actores locales por su supervivencia, su participación y el cumplimiento de lo consensuado en el PACODE (2008-2011), ofreciendo la descripción de un espacio de juego (interacciones) donde estaban caracterizados los actores, las posiciones que ocupan, los procesos de captación y uso de la información, su búsqueda de recursos y sus preferencias como consecuencia de unos esquemas mentales propios.
- ii. La definición de esta misma situación de acción en torno a siete criterios identificativos –pertenecientes al modelo teórico de estos autores y que determinaron las características de los individuos a través de su naturaleza y su comportamiento– vino a caracterizar este último a través de consideraciones sobre la utilidad de una satisfacción personal fruto de su competitividad, y alrededor de sus ganancias y valores colectivos relativos a su ideología y la solidaridad.
- iii. Ha permitido entender en qué medida los modelos políticos de gestión de AOD coinciden con la estructura del análisis propuesto por los autores, en cuanto las partes funcionales del mismo ofrecen un recipiente adecuado para la descripción de los recursos y las características de la comunidad de agente de AOD, así como las reglas funcionales que vertebran el comportamiento de los agentes en situación de dilemas sociales. Se ha demostrado que, efectivamente, los agentes ocupaban

posiciones diferenciadas en el espacio de juego, lo que les permite conseguir resultados distintos en base a su heterogeneidad. A continuación se estableció un acceso, también diferenciado, a la información por actores andaluces, al mismo tiempo que unos costes de transacción diferentes por agentes, siendo estos elementos directamente vinculados a resultados conseguidos en el proceso de planificación y organización en el modelo en sí.

### **VII.2.2. DE LOS RESULTADOS DE LA MICROSITUACIÓN**

El modelo analítico ha permitido:

1. Analizar el proceso de interacción entre agentes a través del análisis de microsituación, clasificando los actores en entidades federadas y particulares. De esta clasificación y de sus implicaciones, como el compromiso, la cooperación, la participación y el respeto de normas consensuadas, sacan varias lecciones para el aprendizaje de los beneficios de la organización en situación de dilemas sociales, asumiendo que de ahí se deriva el carácter de la representatividad de la CAONGD ante la AACID, en oposición con la situación de las organizaciones particulares.
2. La aplicación de la herramienta en el ámbito del modelo de AOD de la Junta de Andalucía, sin llegar a definir las interacciones de los actores andaluces con el agente dominante, en este caso la AACID, informó sobre el perjuicio de la heterogeneidad del sector para la negociación colectiva y de comportamientos parasitarios por parte de las entidades que no pertenecían al grupo organizado.
3. La consecución de 5 resultados intermedios como consecuencia de las interacciones entre agentes, y ayudó a entender que estos últimos constituirían un paso previo a la consecución de los resultados finales del análisis.

### **VII.2.3. DE LOS RESULTADOS DEL CONTEXTO AMPLIO DE LA INTERACCIÓN ENTRE ACTORES**

El modelo analítico propuesto ha permitido:

1. Profundizar en el análisis de las interacciones, pero esta vez en el contexto de las relaciones con el agente dominante, estableciendo 4 variables en torno a la unidad de recurso, el sistema de recursos y los usuarios, el conjunto, en el contexto socioeconómico, para conseguir unos resultados finales en base a las cuestiones de interés planteadas al principio de la situación de acción. La herramienta demostró su relevancia para la búsqueda de soluciones a dilemas sociales en la gestión de recursos de solidaridad donde existen actores con intereses diferentes.

2. Asegurar durante este proceso de búsqueda de los resultados finales, la identificación de variables transversales, en la autoorganización de los agentes, su representatividad, la productividad de la AACID en el cumplimiento de sus compromisos y el carácter presupuestario de la AACID.
3. El tratamiento de los resultados intermedios a través de las variables características del contexto amplio para la consecución de cuatro resultados finales.

La incorporación de las herramientas de análisis de Ostrom *et al.* (1999, 2005, 2007, 2009, 2010 y 2011) ha asegurado, en definitiva, el contraste de la segunda subhipótesis de esta tesis doctoral, ofreciendo una imagen fiel del modelo de AOD de la Junta de Andalucía y del camino recorrido para encontrar los distintos dilemas que lo caracterizan y las características del modelo sobre las cuales hay que incidir para permitir su mejoría.

El hecho de que el modelo de AOD de la Junta esté compuesto por una estructura fortalecida de funcionamiento e interlocución con incidencia limitada de las entidades organizadas, que su sistema de retribución sea desigual entre entidades del modelo por incumplimiento de las obligaciones de contrato de la Administración central y que se caracterice por la heterogeneidad de los actores, favoreciendo una posición de subordinación en contra del consenso y del cumplimiento y el cumplimiento parcial del plan plurianual de CID de la Junta, son, aparte de los resultados del análisis, información que se consiguió como consecuencia de un proceso de tratamiento de datos, a través de cálculos y deducciones, en base a un esquema de razonamiento metodológico, que implicó que, si las características de las interacciones entre agentes hubiesen sido diferentes, los resultados lo hubiesen sido también.

### **VII.3. LA VALIDEZ DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN A TRAVÉS DE UN PROCESO PARTICIPATIVO PARA SU APLICACIÓN EN EL MODELO DE AOD DE ÁMBITO REGIONAL**

La tercera herramienta se ha configurado con los 11 criterios de evaluación, que han permitido determinar los resultados del análisis de caso, la disponibilidad de un complemento de información procedente de los actores andaluces y la realización de predicciones. De forma más específica, aseguró como resultados:

1. La evaluación de los resultados en este sentido se ha establecido a través de una relación entre el resultado final obtenido y algunos de los criterios de referencia, con la idea de sacar conclusiones válidas sobre la evolución del resultado en relación con el aspecto del modelo que consideraba el criterio. Al ser 11 los criterios no tenían por qué encontrar una correspondencia directa con los 4 resultados obtenidos. A modo de ejemplo se puede entender que no existe una relación prevaleciente entre

el primer resultado, contemplado como la estructura fortalecida de los agentes, y la vinculación de la AOD; así se establecieron relaciones en relación a:

- a. El resultado 1, la estructura fortalecida de los agentes organizados con poca representatividad e incidencia limitada, y los criterios de eficiencia económica, responsabilidad, conformidad con los valores de los actores locales, sostenibilidad y fomento de la especialidad productiva.
- b. El resultado 2, un sistema de retribución desigual entre entidades por incumplimiento de las obligaciones por parte de la Administración y los criterios de eficiencia económica, la equivalencia fiscal, la responsabilidad, la conformidad con los valores locales, la sostenibilidad, la utilidad y la vinculación de la AOD.
- c. El resultado 3, la heterogeneidad de los actores de CID andaluces y su posición de subordinación en el ámbito de la negociación colectiva y los criterios de eficiencia económica, de equivalencia fiscal, de equidad redistributiva, de responsabilidad, de conformidad con los valores de los actores locales, de sostenibilidad, de utilidad, de especialidad productiva y de vinculación de la AOD.
- d. El resultado 4, el incumplimiento parcial del PACODE (2008-2011) y los criterios de eficiencia económica, de equidad redistributiva, de responsabilidad, de conformidad con los valores, de sostenibilidad, de utilidad, de especialidad productiva, de interdisciplinariedad, de plurianualidad y vinculación de la AOD.

Es, por lo tanto, este sistema de correspondencia en el uso de la herramienta, el que ha ofrecido la posibilidad de evaluar más adecuadamente los resultados del análisis y realizar predicciones.

2. La realización de predicciones sobre el modelo de AOD analizado, ya que gracias a las respuestas de la encuesta –por parte de una muestra representativa de los actores andaluces– se ha obtenido un complemento de información sobre el estado de estos criterios en el modelo, y en relación con la visión de los actores desagregados por colectivos, ofreciendo unas consideraciones que tenían en cuenta las distintas posiciones de los actores, la heterogeneidad de los actores y su modelo de racionalidad propio en función de su esquema mental. Por estas razones, se asumió que estas respuestas venían a completar las conclusiones del análisis de las interacciones previo y permitía así completar las evaluaciones y predicciones de los resultados, en beneficio del contraste de la tercera subhipótesis de esta tesis.

La aplicación de estas tres herramientas del modelo teórico propuesto ha aportado los criterios suficientes para que la teoría de la nueva economía institucional, en su conjugación con la política de desarrollo, haya asegurado el contraste de la principal hipótesis de esta tesis doctoral tras una valoración pertinente del modelo político de gestión de AOD de la Junta de Andalucía, a través de su estructura, de sus actores y de las interacciones existentes entre ellos.



Del estudio realizado se resaltan varias aportaciones a la investigación en el ámbito de la gestión de bienes públicos y, sobre todo, en el contexto específico de la política de cooperación internacional para el desarrollo.

- Se contempla efectividad de un modelo teórico de análisis de las políticas regionales de AOD en base a la aplicación de tres herramientas analíticas en la contextualización del modelo, su situación de acción e interacción y la evaluación y predicción de los resultados obtenidos.
- Se confirma que la utilidad del enfoque IAD por sí, para sacar conclusiones al análisis de caso, no es suficiente, siendo imprescindible la incorporación del análisis de microsituación, que ofrece una visión de las estructuras organizadas y del modelo de toma de decisión en el contexto de la situación de acción. De la misma manera, es en la integración de los resultados de este análisis en el contexto amplio, donde residen los resultados a las distintas problemáticas planteadas por el investigador, siempre que exista interacción entre los agentes.
- En el proceso de aplicación de las herramientas y de búsqueda de resultados, surgen datos transversales que caracterizan el modelo estudiado y pueden ser de referencia para futuras investigaciones en el mismo ámbito.
- Existe un complemento de información derivado de la reunión del análisis metodológico y participativo, que ha permitido validar los criterios de evaluación realizados a través de un cuestionario a una muestra representativa del sector, y que asegura la integralidad de las conclusiones y la posibilidad de realizar predicciones.
- Desde el ámbito regional, las políticas de cooperación internacional para el desarrollo han de enmarcarse en un acuerdo colectivo sectorial en consonancia con la agenda internacional y las necesidades de los actores participantes para orientarse hacia unos resultados sostenibles.

Antes de terminar, es necesario evidenciar los límites de la investigación sin los cuales se estaría en deuda con la materia de interés, entendiendo que es necesario darle continuidad a la reflexión y al estudio en beneficio de una cooperación más responsable, cuyos resultados han de ser siempre más tangibles para poder alcanzar el objetivo tanpreciado que constituye la erradicación de la pobreza.

- En el ámbito analítico es necesario recabar más información sobre los incentivos de la autoorganización y de los costes relativos a la misma para poder ofrecer respuestas más contundentes para entender por qué en situación de incumplimiento de acuerdos y fragilidad del modelo, los usuarios del sistema no apuestan por ella.
- Abrir el abanico de los agentes que pueden contestar al cuestionario hubiese podido asegurar un tratamiento más extenso de las respuestas y, de esta manera, un mayor vínculo entre el análisis metodológico y el análisis participativo, aumentando la calidad de las predicciones y su número.

- El estudio de otros modelos regionales de políticas de AOD y un estudio comparativo entre ellos aportaría más elementos de respuesta a la hora de valorar la bondad del modelo analítico propuesto.

El uso para el estudio de modelos políticos de gestión de cooperación internacional para el desarrollo, de la investigación con herramientas metodológicas y participativas desde la nueva economía institucional es, entonces, una realidad, que ofrece la posibilidad de diseñar modelos de análisis pertinentes para responder a cuestiones relativas a la planificación de las políticas de erradicación de la pobreza. Su acierto depende de la precisión de los investigadores y de su capacidad de conciliar el proceso metodológico de análisis teórico con los datos disponibles, como fruto de la evolución histórica de las políticas y de la opinión de los actores, consiguiendo primero a través de su aplicación y luego de las respuestas, respectivamente, unos resultados y su interpretación para hacer predicciones y realizar cambios que ayuden a mejorar las políticas y, por supuesto, los modelos.

Será, sin lugar a dudas, una tarea ardua; en cuanto del trabajo aquí presente se deduce que parte de las soluciones, para asegurar el desarrollo económico e humano del conjunto de las sociedades, se encuentra en el diseño y la puesta en marcha de políticas desde las regiones donantes como fruto de las estructuras de solidaridad que configuran sus actores.



## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ACEMOGLU, D. (2005). «Orígenes coloniales del desarrollo comparativo». *Revista de economía institucional*, n.º 13, pp. 17-67. Disponible en [www.economiainstitutional.com](http://www.economiainstitutional.com) [recuperado el 17.09.2012].
- AIXALÁ, J. y FABRO G. (2011). «Calidad institucional y crecimiento económico. Nuevos avances y evidencias». *Revista vasca de economía* 77. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria Gasteiz. España.
- ALONSO, J. y GARCÍ C. (2011). «La economía política de los derechos de propiedad», *Revista vasca de economía* 77, pp. 155-175. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria Gasteiz.
- ANDERSON, K (2008). *Motivation to engage in social learning about sustainability. An institutional analysis*. Working papers. Centre for International development at Harvard University.
- ARTHUR, W.B. (1989). «Positive feedback in economy». *Scientific American*, n.º 262, pp. 92-99.
- BONOME, María G. (2007). *Bounded rationality y la economía como ciencia de diseño. Racionalidad limitada, predicción y prescripción*. Wenceslao J. González (editor). Netbiblo S.L, la Coruña. Spain.
- BUSHOUSE, B. (...). *The mixed economy of child care. An institutional anlysis of non profit, for profit, ande public enterprises*. Disponible en <http://dic.dlib.indiana.edu/dic/bitstream/handle/10535/3565/...> [recuperado el 15.01.2014].
- CABALLERO G. (2011). «Economía de las instituciones: de Coase y North a Williamson y Ostrom». *Revista vasca de economía* 77. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria Gasteiz. España.
- (2011) *Calidad institucional y gobernanza. Enfoque ostromianos*. X Congreso de AECPA.
- (2011) *Reformas institucionales de la gobernanza económica internacional en tiempos de cambio: debate de ideas, instituciones y política económica*. Fundación Alternativas.
- CABALLERO G. y GARZA M. D. (2010). *Los fundamentos de la nueva economía institucional hacia la economía de los recursos naturales: comunes, instituciones, gobernanza y cambio institucional*. Disponible en [www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/88.pdf](http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/88.pdf) [recuperado el 8/10/2013].
- CAONGD (...). *Código de conducta de la CAONGD*. Disponible en [www.autonomicas.congde.org](http://www.autonomicas.congde.org) [recuperado el 03.09.2014].
- *Estatutos de la Federación Coordinadora Andaluza de ONGD*. Disponible en [www.congde.org](http://www.congde.org) [recuperado el 07.09.2014].
- *Informe sobre ayuda oficial al desarrollo descentralizada de la Junta de Andalucía y entidades locales andaluzas (2006-2008)*. Coordinadora Andaluza de ONGD, Sevilla, 2010.

- *Informe sobre ayuda oficial al desarrollo descentralizada de la Junta de Andalucía y entidades locales andaluzas (2009-2011)*. Coordinadora Andaluza de ONGD, Sevilla, 2013.
- *Memoria 2006*. Coordinadora Andaluza de ONGD, Sevilla, 2007.
- *Memoria 2007*. Coordinadora Andaluza de ONGD, Sevilla, 2008.
- *Memoria 2008*. Coordinadora Andaluza de ONGD, Sevilla, 2009.
- *Memoria 2009*. Coordinadora Andaluza de ONGD, Sevilla, 2010.
- *Memoria 2010*. Coordinadora Andaluza de ONGD, Sevilla, 2011.
- *Memoria 2011*. Coordinadora Andaluza de ONGD, Sevilla, 2012.
- *Memoria 2012*. Coordinadora Andaluza de ONGD, Sevilla, 2013.
- *Evaluación PACODE 2008-2011 y propuestas para el II PACODE*. CAONGD, Sevilla, 2011.
- CARRASCO Monteagudo I. y CASTAÑO Martínez S. (2012). *Nueva economía institucional. ICE nuevas corrientes de pensamiento económico*, marzo-abril, n.º 865.
- CHANG, H. J. (2006). «La relación entre las instituciones y el desarrollo económico, problemas teóricos claves», *Revista de economía institucional*, vol. 8, n.º14, primer semestre 2006. Disponible en <http://www.economiaiinstitucional.com> [recuperado el 24.11.2009].
- COASE, Ronald H. (1960). «The problem of the social cost», *Journal of law and economics*, vol. 3, pp. 1-44.
- Comission on Growth and Development (2008). *The Growth Report. Strategy for sustained growth and inclusive development*. Washington. Library of congress cataloging-in-publication.
- COMMONS, J. (1931). «Economía institucional», *Revista de economía institucional*, vol. 5, n.º 8, primer semestre 2003.
- CONGDE (2012). *Informe sobre la política de cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas*. Publicaciones coordinadora, Madrid.
- CRAWFORD, S.; OSTROM, E. (1995). «A grammar of institutions», *The American science review*, vol. 89, issue.
- CUERVO, L. E. (1997). «Nuestro futuro común». Disponible en [www.sustainwelbeing.net](http://www.sustainwelbeing.net) [recuperado el 15.11.2009].
- DE LA DEHESA, G. (2000). *Comprender la Globalización*. Madrid. Alianza editorial. Disponible en <http://www.esi2.us.es/~mbilbao/global.htm> [recuperado el 17.09.2012].
- DELEUZE, G. y GUATTARI, F. (1985). *El Anti-Edipo, capitalismo y esquizofrenia*. Barcelona. Editorial Paidós.
- DUMONT, L. (1999). *Homo Aequalis. Génesis y apogeo de la ideología económica*. Santafé de Bogotá, Taurus.
- (1983). *Essais sur l'Individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*. Paris, Éditions du Seuil.
- ECHEBARRÍA, K. (2004). «Objetivizar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad». *Actas del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid.
- EDWARDS, S. (2002). «Stiglitz's globalisation and its discontent». Disponible en [www.anderson.ucla.edu](http://www.anderson.ucla.edu) [recuperado el 22.11.2012].

- FARHAD, S (2012). «Los sistemas socioecológicos. Una aproximación conceptual y metodológica». Actas de las XIII Jornadas de Economía Crítica, 2012, Sevilla. España.
- Gobierno de España (2003). *Ley 38/2003 de 17 de noviembre general de subvenciones*. BOE n.º 276 de 18 de noviembre de 2003.
- GÓMEZ, C (2001). «La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre?». *Cuadernos Bakeaz*, n.º46, agosto 2001, Bilbao. España.
- GONZÁLES, M. y PADILLA, J. L. (1999). «Un esquema conceptual para analizar la validez en las investigaciones mediante encuestas», *Metodología de encuestas*, vol. 1, n.º 1, 1999, pp. 85-88. Universidad de Granada.
- HIDELFERING (1963). *El capital financiero*. Alemania. Edición Tecnos. Disponible en [http://www.caum.es/publicaciones/publicaciones/HILFERDING\\_El\\_capital\\_financiero\\_y\\_la\\_crisis](http://www.caum.es/publicaciones/publicaciones/HILFERDING_El_capital_financiero_y_la_crisis.pdf) (pdf).
- HOBSON. J. (1996). «El imperialismo en 1902 y la economía», en J. Prats, *Historia del Mundo contemporáneo*, Anaya, Madrid, 1996, p. 50 Disponible en [http://www.colegioisc.cl/apuntes/8b\\_imperialismo\\_y\\_colonialismo.pdf](http://www.colegioisc.cl/apuntes/8b_imperialismo_y_colonialismo.pdf) [recuperado a 21/09/2012].
- HODGSON, G. M. (1999). *Evolution and Institutions. On evolutionary economics and the evolution of economics*. Cheltenham, Edward Edgar.
- (2001). *How economics forgot history. The problem of historical specificity in social sciences*. London & New York, Routledge.
- (2001). «El enfoque de la economía institucional», *Revista de economía institucional*, vol.16, n.º 33, pp. 3-41.
- (2002). «Como llegó la economía a semejante situación». *Revista de economía institucional*, vol.4, n.º 6, primer semestre.
- (2003). «John R. Commons and the foundations of institucional economics», *Journal of economic issues*, vol. XXXVII, n.º 3.
- (2006). «What are institutions», *Journal of Economics Issues*, vol. XL, n.º1.
- HOSELITZ, B. F. (1953). «Los objetivos y la historia de las teorías del desarrollo económico», *Revista de economía política*, n.º 11.
- ILLÁN, C. (2000). «Ayuda al desarrollo y conflictos desde el enfoque del Sistema Mundo». Grupo de estudios de Paz y Desarrollo, Universidad de Alicante. Disponible en <http://www.ua.es/cultura/gepyd/> [recuperado el 01.11.2010].
- IMPERIAL, M. y YANDLE, T. (2005). «Taking institutions seriously: using the IAD Framework to analyse fisheries policy», *Society and Natural Resources*. Taylor and Francis Inc. USA.
- JIMÉNEZ, F. y LAURA, E. (1998). «La nueva economía internacional de Krugman».
- Junta de Andalucía (2005). *Decreto 172/2005 de 19 de julio por el que se regula el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Comisión de Cooperación para el Desarrollo y el registro de agentes de la cooperación internacional para el desarrollo*. Boja 142 de 22 de julio de 2005.
- (2012). *Orden de 20 de febrero de 2012 por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a las ONGD que realicen proyectos de CID para el ejercicio 2008*. Boja nº 43 del 2 de marzo de 2012. Consejería de Presidencia.
- (2008). *Orden de 27 de febrero de 2008 por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a las ONGD que realicen proyectos de CID para el ejercicio 2008*. Boja nº 47 del 7 de marzo de 2008. Consejería de Presidencia.

- (2008). *Decreto 283/2007 de 4 diciembre relativo al Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2008-2011)*. Boja nº 11 del 16 de enero de 2008. Consejería de Presidencia.
- (...). *Evaluación del Plan Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2008-2011*. AACID. Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales.
- (2010). *Orden de 17 de septiembre de 2010 sobre procedimientos de calificación de las ONGD para la realización de programas*. Boja n.º 193 del 1 de octubre de 2010. Consejería de Presidencia.
- (2007). *Informe económico de Andalucía 2006*. Secretaria General de Economía de la Consejería de Economía y Hacienda. Servicios de estudios y publicaciones, Sevilla.
- (2008). *Informe económico de Andalucía 2007*. Secretaria General de Economía de la Consejería de Economía y Hacienda. Servicios de estudios y publicaciones, Sevilla.
- (2009). *Informe económico de Andalucía 2008*. Secretaria General de Economía de la Consejería de Economía y Hacienda. Servicios de estudios y publicaciones, Sevilla.
- (2010). *Informe económico de Andalucía 2006*. Secretaria General de Economía de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia. Servicios de estudios y publicaciones, Sevilla.
- (2011). *Informe económico de Andalucía 2010*. Secretaria General de Economía de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia. Servicios de estudios y publicaciones, Sevilla.
- (2012). *Informe económico de Andalucía 2011*. Secretaria General de Economía de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo. Servicios de estudios y publicaciones, Sevilla.
- (2013). *Informe sobre la situación socioeconómica de Andalucía 2012*. Consejo económico y social de Andalucía, Sevilla.
- (2014). *Pacto Andaluz por la Solidaridad y la Cooperación Internacional*. Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales
- (2007). *Cuenta general de la comunidad autónoma de Andalucía 2006*. Memoria Junta de Andalucía ejercicio 2006.
- (2007). *Cuenta general de la comunidad autónoma de Andalucía 2006*. Memoria Junta de Andalucía ejercicio 2006.
- (2008). *Cuenta general de la comunidad autónoma de Andalucía 2007*. Memoria Junta de Andalucía ejercicio 2007.
- (2009). *Cuenta general de la comunidad autónoma de Andalucía 2008*. Memoria Junta de Andalucía ejercicio 2008.
- (2010). *Cuenta general de la comunidad autónoma de Andalucía 2009*. Memoria Junta de Andalucía ejercicio 2009.
- (2011). *Cuenta general de la comunidad autónoma de Andalucía 2010*. Memoria Junta de Andalucía ejercicio 2010.
- (2012). *Cuenta general de la comunidad autónoma de Andalucía 2011*. Memoria Junta de Andalucía ejercicio 2011.
- (2013). *Cuenta general de la comunidad autónoma de Andalucía 2012*. Memoria Junta de Andalucía ejercicio 2012.
- (...). *La cooperación andaluza en cifras 2008-2012*. Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Sevilla.

- (1983). *Ley 5/1983 de 19 de julio, general de hacienda pública de la comunidad autónoma de Andalucía*. Boja n.º 59 de 26 de julio y BOE n.º 213 de 6 de septiembre. Consejería de Economía y Hacienda.
  - (2007). *Programa de cooperación internacional para el desarrollo. Balance 2006*. Consejería de Presidencia. AACID.
  - (2008). *Programa de cooperación internacional para el desarrollo. Balance 2007*. Consejería de Presidencia. AACID.
  - (2009). *Programa de cooperación internacional para el desarrollo. Balance 2008*. Consejería de Presidencia. AACID.
  - (2010). *Programa de cooperación internacional para el desarrollo. Balance 2009*. Consejería de Presidencia. AACID.
  - (2011). *Programa de cooperación internacional para el desarrollo. Balance 2010*. Consejería de Presidencia. AACID.
  - (2012). *Programa de cooperación internacional para el desarrollo. Balance 2011*. Consejería de Presidencia. AACID.
  - (2013). *Programa de cooperación internacional para el desarrollo. Balance 2012*. Consejería de Presidencia. AACID.
  - (2007). *Estatuto de Autonomía para Andalucía. Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo de reforma de autonomía para Andalucía*.
- KNACK, S and KOEFER, P (1997). «Does social capital have an economic payoff? A cross country investigation», *The quarterly journal of economics*, vol. 112, n.º 4, pp. 1251-1288, The MIT Press.
- KRUGMAN, P. (2009). *International Economics. Theory and Policy*. 8.ª edición, pp. 273-279. Disponible en [es.scribd.com](http://es.scribd.com) [recuperado el 17.09.2012].
- KRUGMAN, P. y OBSTFELD, M. (2009). *Globalisation y Low wage Labor*. Boston, Pearson Addison Wesley.
- KRUGMAN, P. y VENABLES, A. J. (1995). «Globalisation and the inequity of nations», *The quarterly journal of economics*, vol. 110, n.º 4, pp. 857-880. The MIT Press.
- KRUMAH, N. (1966). *Neocolonialismo, la última etapa del imperialismo*. México. Edición siglo XXI.
- LAHERA (2004). *Capital institucional y desarrollo productivo, un enfoque de políticas públicas*. Publicación de las Naciones Unidas, CEPAL- serie gestión pública. Disponible en [www.escuelapnud.org/.../library\\_file.pl?](http://www.escuelapnud.org/.../library_file.pl?) [recuperado el 15.09.2012].
- LIBECAP, G. (2011). «La economía política de los derechos de propiedad», *Revista vasca de economía* 77. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria Gasteiz.
- LLOPIS, J.B. et al. (2001). *Elementos básicos de economía. Un enfoque Institucional*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- MARCH, J. G. y OLSEN, J.P. (2005). *Elaboration new institutionalism*. Center for European study, Oslo University. Disponible en <http://www.arena.uio.no> [recuperado en 13/04/2011].
- MARTÍNEZ, E. (2005). «Errores frecuentes en la interpretación del coeficiente de determinación lineal», *Anuario jurídico y económico escorialense*, XXXVIII (2005). Real Centro Universitario, Escorial.
- MARTÍNEZ, J. U. y MORENO, J. (1999). «Descolonización y tercer mundo», *Cuadernos de historia contemporánea*, n.º 21, pp. 147-160. disponible en [revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/download/.../6897](http://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/download/.../6897).



- MBAYE, S. (2007). «El imperativo de la integración en África». Project Syndicate, a World of ideas. Disponible en <http://www.project-syndicate.org/commentary/africa-s-integration-imperative/spanish> [recuperado el 24.09.2012].
- Ministerio de Economía y Hacienda (2007). *Las haciendas autonómicas en cifras 2006*, Secretaría General de Financiación Territorial.
- (2008). *Las haciendas autonómicas en cifras 2007*, Secretaria general de financiación territorial.
- (2009). *Las haciendas autonómicas en cifras 2008*, Secretaria general de coordinación financiera de las CCAA Y EELL.
- Ministerio de Hacienda y Administración Pública (2010). *Las haciendas autonómicas en cifras 2009*, Secretaría de Estado de Administración Pública.
- (2011). *Las haciendas autonómicas en cifras 2010*, Secretaría de Estado de Administración Pública.
- MOSTAJO, R. (2000). *Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala*. División de desarrollo económico, CEPAL. Publicaciones de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- MOYO, D. (2012). «If I ruled the World. The Prospect». Disponible en <http://www.prospectmagazine.co.uk/economics/dambisa-moyo-if-i-ruled-the-world-commodities-shortages/> [recuperado 24.09.2012].
- NAREDO, J. M. (2003). *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías del pensamiento económico*. Madrid, Siglo XXI de España Editores.
- NORTH, D. C. (1990). «La nueva economía institucional». *Revista libertas*, 12. Instituto universitario ESEADE. Disponible en [www.esade.edu.ar](http://www.esade.edu.ar) [recuperado el 07.04.2011].
- (1992). *The new institutional economics and development*. Washington University, St Louis. USA.
- Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz (2014). Resolución n.º Q13/5746 sobre atrasos en pagos de la AACID a las ONGD, Sevilla.
- OSTROM, E. (2009). «Beyond the market and states. Polycentric governance of complex economic systems. Prize lecture». Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Indiana University, Bloomington. USA
- (2007). *Developing a method for analyzing institutional change. Workshop in political theory and policy analysis*. Indiana University, Bloomington.
- (2011). «Background on the Institucional Analisis and Development Framework», *The Policy Studies Journal*, vol. 39, n.º 11.
- (2005). *Understanding Institucional Diversity*. Princeton University Press and Copyrighted.
- OSTROM E. and POLSKI M. (1999). «An Institucional Framework for Policy Analysis and Design». Disponible en [www.mason.gmu.edu/mpolski/documents/PolskiOstromIAD.pdf](http://www.mason.gmu.edu/mpolski/documents/PolskiOstromIAD.pdf) [recuperado 17/10/2013].
- OSUNA, J. L.; BUENO, C.; MURCIANO, J. B. y OTERO, M. (2010). *UGT Andalucía y la evolución de la economía andaluza en los últimos treinta años. El consenso y la participación clave del desarrollo económico: del crecimiento al incremento del capital social*. Fundación para el desarrollo de los pueblos de Andalucía, Sevilla.
- PITARQUE, A. «Métodos y diseños de investigación». Disponible en [www.uv.es/pitarque](http://www.uv.es/pitarque) [recuperado el 06.09.2013].

- POTEETE, A., JANSSEN M. y OSTROM, E. (2010). *Trabajar juntos: acción colectiva, ideas comunes y múltiples métodos de práctica*. Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.
- REINERT, E.S. (2007). *La globalización de la pobreza*. Barcelona. Editorial Crítica, S.L.
- République française (2013). *Document de politiques transversales. Projet de loi de finances pour 2013. Politique française en faveur du développement*. Disponible en <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr> [recuperado el 15.11.2013].
- REYES, G. (2000). «Principales teorías sobre desarrollo económico y social y una aplicación a América Latina». PhD 2002.
- RIVAS LEONE, J. A. (2003). «Neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones», *Reflexión política*, junio 2003, n.º 9, pp. 37-46. Universidad autónoma de Bucaramanga, Colombia. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/110/11000903.pdf> [recuperado el 21.07.2009].
- RODRIK, D. (2003). *In Search of Prosperity*, Princeton University Press & Copyrighted.
- RODRÍGUEZ, F. y LÓPEZ, R. (2011). «El análisis económico del derecho en la encrucijada», *Revista vasca de economía*, 77. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria Gasteiz.
- RUIZ SEISDEDOS, S. (2008). *Organización y gestión en Andalucía de las políticas públicas de cooperación al desarrollo*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- SACHS, J. et al. (1995). *Economic Reform and the process of global integration*, vol. 1, pp. 1-118. Disponible en [econpapers.repec.org](http://econpapers.repec.org) [recuperado el 17.09.2012].
- SALAI-I MARTIN, X. (2005). *The world income distribution, falling poverty and convergente period*. Disponible en [purochioe.rrojasdatabank.info/worldincdist2005.pdf](http://purochioe.rrojasdatabank.info/worldincdist2005.pdf) [recuperado el 12.05.2009].
- SAMPEDRO Álvarez, J. L. (1978). «La teoría de la dependencia y el desarrollo regional». Disponible en [www.revistaestudiosregionales.com](http://www.revistaestudiosregionales.com) [recuperado el 01.12.2010].
- SAMUELSON, P.A.; NORDHAUS, W.D. (2010). *Economía con aplicaciones a Latinoamérica*. México: McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A.
- SEN, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford, Oxford University Press.
- (2002). «Globalmente resignados», *Revista de economía institucional*, vol. 4, n.º 6, primer semestre de 2002. Disponible en <http://www.economiainstitutional.com> [recuperado el 24.11.2011].
- SIMON, H. (2007). «La racionalidad limitada como modeladora de las ciencias de diseño», *Las ciencias de diseño: racionalidad limitada, predicción y prescripción*. Wenceslao J. González (editor). Netbiblo S.L, La Coruña.
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). (2008). Disponible en [www.sela.org/.../T023600002864-0-El\\_Consenso\\_de\\_Monterrey.pdf](http://www.sela.org/.../T023600002864-0-El_Consenso_de_Monterrey.pdf) [recuperado el 19.09.2012].
- Sistema mundo. Disponible en [www.trabajoydiversidad.com.ar/sistmeamundo](http://www.trabajoydiversidad.com.ar/sistmeamundo) [recuperado el 15.12.2013].
- SOTO, R. y MERANDÉ, F. (...). *Reformas económicas en Chile: una perspectiva institucional*. Fondecyt. Chile.
- TOBOSO, F. (2011). «Viejos y nuevos institucionalismo bajo el prisma del individualismo institucional», *Revista vasca de economía*, 77 pp. 87-119. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria Gasteiz.

- WALLERSTEIN, I. (2005). «Sistema mundo y movimientos sociales». Disponible en [www.infoamerica.org](http://www.infoamerica.org) [recuperado el 13.12.2013].
- WILLIAMSON, O. (2000). «The new institutional economics, taking stock, looking ahead». Disponible en [www.kysp.org/docs/Williamson2000.pdf](http://www.kysp.org/docs/Williamson2000.pdf) [recuperado el 02.04.2013].
- YEPES, Enrique (2010). «La época colonial en América Latina». Disponible en [www.bowdoin.edu/~eyepes/latam/colonia.htm](http://www.bowdoin.edu/~eyepes/latam/colonia.htm) [recuperado a 16/09/2012].

## ANEXO 1: Cuestionario

### Encuesta sobre política oficial de desarrollo bajo el enfoque de la Nueva Economía Institucional

Estimado compañero/ compañera

En el marco del estudio de investigación de tesis doctoral de D. Jean Rémy Lamaré Mongbet, dirigido por D. José Luis Osuna Llana y D. Carlos Bueno Suárez, del departamento de Economía Aplicada II de la Universidad de Sevilla, para realizar una valoración de los modelos de gestión de la AOD desde el prisma de la nueva economía institucional, se está realizando un análisis participativo por los agentes andaluces de cooperación internacional para el desarrollo que trabajan o han trabajado con la Junta de Andalucía en base a iniciativas aprobadas durante el periodo (2006-2012). Queremos, de esta manera, tener una visión del sector acerca del grado de institucionalidad económica del modelo estudiado.

Les rogamos por ello, cumplimenten este cuestionario que nos permita tener un enfoque participativo en base a los criterios establecidos, de cara a contribuir modestamente a una mejor calidad de la AOD.

Les garantizamos el absoluto anonimato y secreto de sus respuestas en el cumplimiento de las leyes sobre secreto estadístico y protección de datos personales. **Les rogamos remitan el cuestionario cumplimentado a la dirección de correo electrónico: [irml25@hotmail.com](mailto:irml25@hotmail.com).** Se lo agradecemos anticipadamente.

## Objetivos

Este instrumento está dividido en 11 bloques temáticos con un total de 23 preguntas, cuyos objetivos son los siguientes:

1. Verificar la validez de 11 criterios para la evaluación de los resultados derivados del análisis del modelo político de gestión de AOD de referencia.
2. Aportar un complemento de información para el análisis de caso en relación a la valoración desde la nueva economía institucional del modelo político de gestión de AOD de referencia.

A continuación, se le pide que conteste a esta encuesta con sinceridad.

### N.º cuestionario:

**Datos sociológicos.** Marque con una X, o escriba lo que proceda.

<b>Tipo de entidad a la que pertenece</b>	<b>Función que ocupa dentro de dicha entidad</b>
ONG	Directivo
Sindicatos	Responsable de área
Coordinadora	Miembro de la junta directiva
Empresa	Técnico
Representación de organismo internacional	Voluntario
Administración de la Junta de Andalucía	Administrativo
Otros (especifique en caso de que no se contemple el tipo de su entidad):	Otros (especifique en caso de que no se contemple su función):

### Instrucciones

Las respuestas se darán en una escala de 1 a 5 donde: **1= Nada relevante; 2= Poco relevante; 3 = Medianamente relevante; 4 = Relevante; 5 = Muy relevante o No sé, no contesto (NS).**

**Señalar con una X** la categoría elegida para cada afirmación.

<b>Bloque 1</b>	1	2	3	4	5	NS
<b>1. Se considera, en base a un enfoque histórico, que el modelo de gestión de AOD de la Junta de Andalucía, es sensible a modificaciones:</b>						
▪ En su estructura						
▪ En su legislación						
▪ En sus relaciones con los agentes de la AOD andaluza						
▪ En las prioridades económicas de la Junta de Andalucía						
▪ Políticas en torno:						
- A la calidad de las instituciones						
- Al nivel de las instituciones						
- Al desempeño de las instituciones						
- Al desempeño de las instituciones						
- A la eficiencia de las instituciones						
<b>2. Se considera como elemento fundamental del desempeño de las tareas en el ámbito del modelo de AOD de la Junta de Andalucía, la rutina en:</b>						
▪ El desarrollo administrativo						
▪ La correspondencia con los agentes sociales						
▪ La valoración de las solicitudes de financiación						
▪ La evaluación anual de la AOD de la Junta						
▪ El funcionamiento de sus órganos colegiados						
▪ La tomas de decisiones						
▪ La distribución de los fondos de la cooperación						
<b>3. En el modelo de AOD de la Junta de Andalucía existen elementos difíciles de cambiar son:</b>						
▪ El clima político						
▪ El clima social						
▪ El clima económico						
▪ La dotación de recursos financieros						
▪ La dotación de recursos de personal						
▪ La dotación de recursos materiales						
▪ La tradición cultural						
<b>4. Es característica al modelo de AOD de la Junta de Andalucía:</b>						
▪ La autonomía de la principal institución gestora, la AACID, en el ámbito:						
- Político						
- Financiero						
- Presupuestario						
▪ El marco territorial de aplicación de su política						
▪ El tener un marco normativo y jurídico propio						
▪ La independencia en la gestión económica de la AACID						
▪ El ser ajeno a su recorrido histórico						

<b>Bloque 2</b>	1	2	3	4	5	NS
<b>5. El modelo de gestión de AOD de la Junta de Andalucía tiene capacidad para exigir el cumplimiento de:</b>						
▪ Actuaciones subvencionadas a entidades vía:						
- Proceso de concurrencia competitiva						
- Convenio de asignación directa						
▪ Actuaciones derivadas de acuerdos de cooperación:						
- Bilateral directa						
- Multilateral						
▪ Los contratos con personal:						
- Administrativo						
- Experto en cooperación para el desarrollo						
<b>6. La legislación específica establecida en el marco del modelo de AOD de la Junta de Andalucía se caracteriza por su:</b>						
▪ Su funcionalidad de cara a:						
- Procedimientos administrativos						
- La ejecución de proyectos y programas						
- La justificación de proyectos y programas						
▪ Su utilidad de cara a:						
- Procedimientos administrativos						
- La ejecución de proyectos y programas						
- La justificación de proyectos y programas						
▪ Su aplicabilidad de cara a:						
- Procedimientos administrativos						
- A la ejecución de proyectos y programas						
- La justificación de proyecto y programas						
<b>7. Las sanciones a los actores por incumplimiento en el modelo de AOD de la Junta de Andalucía se caracterizan por:</b>						
▪ Su utilidad:						
- Para corregir desequilibrios entre la Administración y las entidades socias						
- Como medio de compensación por una obligación no realizada						
- De cara al alcance de los objetivos de la CID de la Junta de Andalucía						
▪ Su suficiencia:						
- Para corregir desequilibrios entre la Administración y las entidades socias						
- Como medio de compensación por una obligación no realizada						
- De cara al alcance de los objetivos de la CID de la Junta de Andalucía						
▪ Su aplicabilidad:						
- Para corregir desequilibrios entre la Administración y las entidades socias						
- Como medio de compensación por una obligación no realizada						
- De cara al alcance de los objetivos de la CID de la Junta de Andalucía						

<p><b>8. Los derechos para los actores establecidos en el modelo de AOD de la Junta de Andalucía se caracterizan por:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Su utilidad: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Para asegurar equilibrios en la relación entre la Administración y las entidades socias</li> </ul> </li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para el restablecimiento de perjuicios causados</li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- De cara al alcance de objetivos de la CID de la Junta de Andalucía</li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Su suficiencia: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Para asegurar equilibrios en la relación entre la Administración y las entidades socias</li> </ul> </li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para el restablecimiento de perjuicios causados</li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- De cara al alcance de objetivos de la CID de la Junta de Andalucía</li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Su equidad: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Para asegurar equilibrios en la relación entre la Administración y las entidades socias</li> </ul> </li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para el restablecimiento de perjuicios causados</li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- De cara al alcance de objetivos de la CID de la Junta de Andalucía</li> </ul>						
<b>Bloque 3</b>	1	2	3	4	5	NS
<p><b>9. El modelo de AOD de la Junta de Andalucía, introduce en el diseño de su política, elementos que proceden:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De la negociación: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre Administración Pública y entidades socias</li> </ul> </li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- De entidades de las sociedad civil entre sí</li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Del sacrificio de preferencias: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre Administración Pública y entidades socias</li> </ul> </li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- De entidades de las sociedad civil entre sí</li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Que proceden del diálogo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre Administración Pública y entidades socias</li> </ul> </li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- De entidades de la sociedad civil entre sí</li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Que proceden de preferencias compartidas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre Administración Pública y entidades socias</li> </ul> </li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por entidades de la sociedad civil entre sí</li> </ul>						



<p><b>10. El modelo de AOD de la Junta de Andalucía introduce, en su relación con los agentes, elementos que proceden:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La negociación: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Presupuestaria</li> </ul> </li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobre aspectos fundamentales de la planificación del ciclo de la cooperación al desarrollo</li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Del sacrificio de preferencias en torno a: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tema presupuestario</li> </ul> </li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Que proceden del diálogo en torno a: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tema presupuestario</li> </ul> </li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La planificación del ciclo de la cooperación al desarrollo</li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Que proceden de preferencias compartidas en torno a: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tema presupuestario</li> </ul> </li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La planificación del ciclo de la cooperación al desarrollo</li> </ul>						
<b>Bloque 4</b>	1	2	3	4	5	NS
<p><b>11. El modelo de AOD de la Junta de Andalucía integra en su modelo de gestión:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El análisis coste beneficio en cuanto a: <ul style="list-style-type: none"> <li>- La necesidad de acciones emprendidas</li> </ul> </li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La oportunidad que presentan las acciones emprendidas</li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La selección de la mejor alternativa de gestión</li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La aplicación de costes de transacciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Frutos de la interacciones entre agentes</li> </ul> </li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que ayudan a maximizar la satisfacción de los agentes en su conjunto</li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Positivos para el conjunto de los agentes</li> </ul>						
<p><b>12. En el modelo de gestión de AOD de la Junta de Andalucía se integran:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las prácticas institucionales como: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Productos culturales</li> </ul> </li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reglas de juego</li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La participación: <ul style="list-style-type: none"> <li>- De cara a la toma de decisión</li> </ul> </li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- En torno al intercambio de conocimientos</li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La socialización: <ul style="list-style-type: none"> <li>- En torno a la política institucional de desarrollo</li> </ul> </li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como resultado político</li> </ul>						

<b>13. El modelo de AOD de la Junta de Andalucía usa para su progreso, a través de las lecciones del pasado:</b>						
▪ El conocimiento:						
- sobre desarrollo socioeconómico						
- interdisciplinario						
▪ Las leyes sobre:						
- desarrollo socioeconómico						
- derechos humanos						
▪ Las rutinas:						
- en el ámbito administrativo						
- en torno a políticas autonómicas de ayuda para el desarrollo						
<b>14. El modelo de AOD de la Junta de Andalucía para su adecuada aplicación, investiga:</b>						
▪ El conocimiento						
- En materia de desarrollo socioeconómico						
- Interdisciplinario						
▪ Las leyes						
- En materia de desarrollo socioeconómico						
- Sobre desarrollo humano						
▪ Las rutinas						
- En el ámbito administrativo						
- En torno a políticas autonómicas de ayuda para el desarrollo						
<b>Bloque 5</b>	1	2	3	4	5	NS
<b>15. El concepto de utilidad en el modelo de AOD de la Junta de Andalucía integra, aparte de lo económico:</b>						
▪ La convicción política						
▪ La integridad						
▪ La justicia social						
▪ La equidad						
▪ La honestidad						
▪ La solidaridad						
▪ La sostenibilidad						
<b>Bloque 6</b>	1	2	3	4	5	NS
<b>16. El modelo de gestión de AOD de la Junta de Andalucía asegura el reconocimiento de derechos de propiedad a los agentes involucrados, como consecuencia de:</b>						
▪ Resolución oficial de subvención otorgada por la Junta						
▪ Los convenios firmados						
▪ Su inscripción en el registro andaluz de cooperación para el desarrollo						
▪ Bienes adquiridos con los fondos otorgado por la Junta						

<b>Bloque 7</b>	1	2	3	4	5	NS
<b>17. El modelo de AOD de la Junta de Andalucía establece en la ejecución de su política:</b>						
▪ La eficiencia adaptativa en:						
- La planificación de sus actuaciones						
- La gestión de sus recursos						
- La financiación de actuaciones de los agentes						
▪ La eficiencia redistributiva en:						
- La gestión de sus recursos						
- La financiación de actuaciones de los agentes						

<b>Bloque 8</b>	1	2	3	4	5	NS
<b>18. La especialidad productiva, se fomenta:</b>						
▪ Desde la política de AOD de la Junta de Andalucía						
▪ En el ámbito interno de la AACID						
▪ A través de financiación de la AACID en Formación						
▪ A través de la financiación de la AACID en Investigación						
▪ En la estructura de los agentes andaluces de cooperación internacional para el desarrollo						
▪ A través del fortalecimiento de las capacidades de los agentes						

<b>Bloque 9</b>	1	2	3	4	5	NS
<b>19. El modelo de AOD de la Junta de Andalucía enfoca la cuestión de la lucha contra la pobreza desde:</b>						
▪ El enfoque:						
- Jurídico						
- Social						
- Económico						
- Humano						
- Ecológico						
- Antropológico						
- Geográfico						
- Político						
- Cultural						
- Sectorial						
▪ La complementariedad de los enfoques						

<b>Bloque 10</b>	1	2	3	4	5	NS
<b>20. La planificación de la AOD andaluza de la Junta de Andalucía descansa en:</b>						
▪ Planes plurianuales de cooperación internacional para el desarrollo						
▪ Planes anuales de cooperación internacional para el desarrollo						
▪ Planes operativos por país prioritario						
▪ Planes operativos de las líneas objetivo (EDH y AH y Formación e Investigación)						
▪ Evaluaciones plurianuales de su política de cooperación internacional para el desarrollo						
▪ Evaluaciones anuales de su política de cooperación internacional para el desarrollo						
<b>21. Es contrastable el cumplimiento de las siguientes herramientas que estructuran el modelo de AOD de la Junta de Andalucía:</b>						
▪ Planes plurianuales de cooperación internacional para el desarrollo.						
▪ Planes anuales de cooperación internacional para el desarrollo						
▪ Planes operativos por país prioritario						
▪ Planes operativos de las líneas objetivo (EDH y AH y Formación e Investigación)						
▪ Evaluaciones plurianuales de su política de cooperación internacional para el desarrollo						
▪ Evaluaciones anuales de su política de cooperación internacional para el desarrollo						
<b>Bloque 11</b>	1	2	3	4	5	NS
<b>22. Existen compromisos, ajenos a la cuestión de la lucha contra la pobreza en la aplicación del modelo de AOD de la Junta de Andalucía, tales como:</b>						
▪ Los geopolíticos						
▪ Los económicos						
▪ Los empresariales						
▪ Los culturales						
▪ Los históricos						
<b>23. Existen intereses en relación con la proyección de la marca andaluza, ajenos a la cuestión de la lucha contra la pobreza, en la ejecución del modelo de AOD de la Junta de Andalucía, tales como:</b>						
▪ Los turísticos						
▪ Los empresariales						
▪ Los económicos						
▪ Los culturales						
▪ Los geopolíticos						

