

LA COOPERACIÓN MADRILEÑA.

Crisis de una política necesaria.

Ignacio Martínez

José Medina

Guillermo Santander

2015
y más




FONGDCAM
Federación de ONG de Desarrollo de la Comunidad de Madrid

2015
y más



5

LA COOPERACIÓN MADRILEÑA. CRISIS DE UNA POLÍTICA NECESARIA

Autores:

IGNACIO MARTÍNEZ, JOSÉ MEDINA, GUILLERMO SANTANDER

Coordinación de la publicación:

IGNACIO MARTÍNEZ

Diseño y maquetación:

KREN STUDIO

Rubén Galgo

José Mª San Antonio

Pedro Martínez

Editorial 2015 y más

ISBN: 978-84-940147-5-8

Depósito legal: M-39382-2012

Impresión:

UNIGRÁFICAS

Agradecemos a la Dirección General de Voluntariado y Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid, Consejería de Asuntos Sociales, su apoyo financiero para elaborar esta investigación, así como su difusión, que contribuye a ofrecer una visión extensa de la cooperación para el desarrollo madrileña, y de su importancia como política de cooperación descentralizada. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente la opinión de la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al Convenio, 10-CO1-117, "Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el Desarrollo Humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los Derechos Humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable". El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



LAS PERSONAS
LA POLÍTICA
EL MUNDO



LA COOPERACIÓN MADRILEÑA.

CRISIS DE UNA POLÍTICA NECESARIA

Ignacio Martínez
José Medina
Guillermo Santander

Ignacio Martínez es el responsable de Estudios de la Plataforma 2015 y más, José Medina es investigador asociado al Área de Estudios de la Plataforma 2015 y más, Guillermo Santander es investigador asociado al Área de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales.



PRESENTACIÓN	6
1. INTRODUCCIÓN	9
2. CRISIS FINANCIERA, GOBERNANZA GLOBAL Y COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA	11
2.1. LOS ORÍGENES DE LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA	11
2.2. DE LO COYUNTURAL A LO ESTRUCTURAL: LA CRISIS COMO FORMA DE GOBIERNO	13
2.3. LA CRISIS "COMO FORMA DE GOBIERNO" DE LA AGENDA DE DESARROLLO	16
2.4. ACCIÓN COLECTIVA FRENTE AL NACIONALISMO METODOLÓGICO: DIFERENTES RESPUESTAS ANTE UNA CRISIS GLOBAL	17
2.5. LA EQUIDAD Y LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO FORMA DE GOBIERNO	21
2.6. LOS ACTORES DESCENTRALIZADOS EN LA ENCRUCIJADA: ENTRE LA GOBERNANZA GLOBAL Y LA CRISIS COMO FORMA DE GOBIERNO	22
3. EL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN MADRILEÑA	25
3.1. LA COMUNIDAD DE MADRID	25
3.2. EL AYUNTAMIENTO DE MADRID	27
3.3. LOS MUNICIPIOS MADRILEÑOS	28
3.4. CONSIDERACIONES FINALES	33
4. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO MADRILEÑA: PRINCIPALES CIFRAS	35
4.1. ACLARACIONES METODOLÓGICAS	35
4.2. LA AYUDA MADRILEÑA	35
4.3. LA AYUDA DE LA COMUNIDAD DE MADRID	43
4.4. LA AYUDA DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID	54
4.5. LA AYUDA DE LAS ENTIDADES LOCALES MADRILEÑAS	61
4.6. LA AYUDA DE LAS UNIVERSIDADES MADRILEÑAS	66
4.7. LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA COOPERACIÓN MADRILEÑA	69

5. LA COOPERACIÓN MADRILEÑA ANTE LA CRISIS: PRINCIPALES RESPUESTAS Y TENDENCIAS	73
5.1. LA RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	73
5.2. LA RESPUESTA DE LAS ONGD	88
5.3. LA PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS EN EL SISTEMA MADRILEÑO DE COOPERACIÓN	94
5.4. EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO EN EL ESCENARIO DE CRISIS	99
5.5. LA UNIVERSIDAD COMO ACTOR DE COOPERACIÓN	106
5.6. EL IMPACTO EN LOS SOCIOS DEL SUR: ALGUNAS REFLEXIONES	112
6. ELEMENTOS POTENCIALES EN EL SISTEMA MADRILEÑO DE COOPERACIÓN	116
6.1. LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO	116
6.2. LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA EN LA COOPERACIÓN MADRILEÑA	117
6.3. LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA MADRILEÑA	124
7. CONCLUSIONES	127
ANEXOS	133
ANEXO I: INFORMACIÓN DISPONIBLE DE LA AOD DE LOS MUNICIPIOS MADRILEÑOS (DGPODDE)	133
ANEXO II: PRINCIPALES ONGD EN LA GESTIÓN DE FONDOS DE LA AOD MADRILEÑA	134
ANEXO III: LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS	138
BIBLIOGRAFÍA	139

Presentación

El presente estudio sobre la cooperación madrileña es producto del trabajo conjunto entre la FONGDCAM y la Plataforma 2015 y más, con el que pretenden contribuir a reforzar la política pública que las administraciones madrileñas ejecutan, como expresión política de la solidaridad internacional de sus ciudadanías, y en el entendido de que esta política pública es la punta de lanza para responder a las responsabilidades con los desafíos globales que tienen las administraciones locales y autonómica.

El análisis de los datos y la evolución de los mismos reflejada en este trabajo es una aportación fundamental para poder interpretar, a partir del rigor exigible, las actuales tendencias y perspectivas que ofrece la política de cooperación descentralizada madrileña. Sólo de esta forma pueden evitarse miradas y juicios que, adoleciendo de falta de conocimiento o de realismo, peleen tanto de optimismos injustificables como de derrotismos carentes de argumentos.

El contexto político en el que se ha realizado este estudio está fuertemente marcado por la crisis económica y financiera y sus efectos en la generalizada reducción de los presupuestos públicos como medida predilecta para combatir el déficit. Precisamente este contexto hace aún más pertinente la publicación de este estudio, puesto que, en contra de cierta sensación de resignación ante los severos recortes –por irremediables– que afectan a las políticas de cooperación, las diferentes opciones tomadas por las distintas administraciones, tal y como muestra el estudio, indican que el ajuste no es ni automático ni proporcional. Es decir, que tras el velo del ajuste presupuestario se pueden entrever distintas prioridades y sensibilidades respecto de la importancia que se le concede a la política de cooperación, y respecto de la voluntad política de mantenerla o no como una apuesta esencial en estos tiempos de interdependencias y asuntos globales.

El presente estudio forma parte del esfuerzo que las organizaciones sociales vienen haciendo para incorporar, tanto en sus posiciones como en sus trabajos de incidencia política, el conocimiento riguroso y comprometido de la política pública de cooperación, llamada no sólo a contribuir a la convergencia entre empobrecidos y privilegiados, sino también a elevar el perfil de las acciones colectivas y cooperativas como principal fuente de la resolución de problemas y desafíos comunes. La imprescindible doble mirada, sobre las demandas y oportunidades locales por un lado, y atenta a los desafíos globales al mismo tiempo, se convierte en una tarea para la que, sin duda, los actores descentra-

lizados presentan virtudes y valores añadidos. En consecuencia también tienen responsabilidades específicas que harían mal en delegar o en postergar.

Los principales méritos de este estudio son responsabilidad de los autores, Ignacio, José y Guillermo, que han aportado su experiencia, conocimiento, compromiso y buen hacer en todo el proceso de elaboración del mismo. Pero es justo tener presente que dicho proceso ha contado con la participación muy activa de un conjunto de organizaciones madrileñas de cooperación y desarrollo, cuya preocupación por la dimensión política de la cooperación madrileña constituye parte esencial de sus esfuerzos y prioridades.

Tanto la FONGDCAM como la Plataforma 2015 y más contribuyen con este estudio a reforzar la necesidad de consolidar la valía de las políticas públicas generadoras de justicia y garantía de igualdad de oportunidades en la satisfacción de los Derechos Humanos. Comparten en definitiva, la necesidad de incorporar análisis, investigación y acción ciudadana para lograr que mejoren de forma significativa las capacidades y las oportunidades de todas las personas, independientemente del lugar de origen o de residencia, venciendo las resistencias y las indiferencias, promoviendo transformaciones profundas.

FONGDCAM y Plataforma 2015 y más, diciembre de 2012

El presente estudio surge del interés y preocupación que la Federación de ONG de Desarrollo de la Comunidad de Madrid (FONGDCAM) y la Plataforma 2015 y más vienen mostrando en relación con las políticas de ayuda en el ámbito madrileño, como síntoma del permanente compromiso asumido por ambas entidades con el desarrollo de los países del Sur. Un compromiso que, en esta ocasión, cristaliza en forma de la investigación que aquí se presenta, con el fin de contribuir al debate, análisis y mejora de la política madrileña de cooperación.

Pese a que este estudio toma como base la investigación *La cooperación al desarrollo en la Comunidad de Madrid*, publicada en 2010, revisando y actualizando algunas de las cuestiones en ella tratadas, se abordan en esta ocasión nuevas dinámicas y temáticas, muchas de ellas en estrecha relación, pero no solo, con el contexto de crisis actualmente en curso. Para ello se optó por mantener y ampliar el equipo de investigación encargado de la edición anterior, en el que se conjuga un perfil académico, con la participación de investigadores vinculados al Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), con otro más cercano a la propia sociedad civil, mediante la participación en el equipo del Área de Estudios de la Plataforma 2015 y más.

Varias fueron las fases que la elaboración de este estudio tuvo que transitar hasta ver la luz. En primer lugar, se llevó a cabo un trabajo de escritorio que consistió, fundamentalmente, en una amplia revisión documental y bibliográfica sobre la materia y en la elaboración de un marco teórico desde el que tratar de aproximarse a la comprensión de la política madrileña de cooperación en la actualidad. En segundo lugar, fue preciso hacer un ejercicio de recopilación, actualización, sistematización y análisis de la información estadística disponible, en el que los datos ofrecidos por DGPODLE –ahora reconvertida en la Subdirección General de Políticas de Desarrollo en el seno de la SGCID– y la FEMP fueron la base fundamental. En tercer lugar, se llevó a cabo un intenso trabajo de campo para tratar de captar la visión e impresiones de un elevado número de actores de la cooperación madrileña. Un propósito que se acometió a través de la realización de 24 entrevistas personales, la organización de un grupo de discusión entre un amplio número de representantes de las organizaciones sociales del ámbito madrileño y las permanentes consultas y debates mantenidos con los sendos equipos de seguimiento de la investigación conformados en el seno de la FONGDCAM y de la Plataforma 2015 y más. No obstante, aunque este trabajo de campo trató de complementarse con la vi-

sión de los socios del Sur, a través de la remisión de un considerable número de cuestionarios que permitiese identificar casos de interés para la posterior realización de entrevistas en profundidad, no se encontró la respuesta deseada, por lo que se asume aquí esta carencia pese a los esfuerzos realizados para paliarla. Junto a esta carencia, los autores reconocen también otra referida a la ausencia de un análisis sobre el enfoque de género en las políticas madrileñas de cooperación, una cuestión que trascendía el objeto de estudio de esta investigación pero que, sin duda, merecería una atención específica. Por último, se desarrolló una última fase de trabajo de escritorio en la que se procesaron y sistematizaron los insumos obtenidos en las fases anteriores para la obtención del estudio final.

Se trata de un estudio estructurado en siete capítulos. Tras la introducción a la que se dedican estas primeras páginas, el segundo capítulo analiza las dinámicas y tendencias presentes en el sistema internacional que conforman el entorno más amplio en el que discurre la cooperación madrileña. El tercer capítulo presenta el marco normativo e institucional de la cooperación madrileña, haciendo un recorrido por los principales documentos oficiales, órganos y estructuras en los que se sustenta la política de cooperación de las administraciones públicas madrileñas. El cuarto capítulo está dedicado a presentar las principales cifras de la ayuda madrileña, atendiendo a su evolución, rasgos y tendencias, así como ofreciendo un análisis pormenorizado por actores. El quinto capítulo aborda la visión y respuestas ofrecidas desde distintos ámbitos –administraciones públicas, ONGD, empresas, educación para el desarrollo, universidades y socios del Sur– al complicado contexto actual al que se enfrenta la política madrileña de cooperación. El sexto capítulo se dedica a presentar y analizar algunos elementos potenciales que cabe identificar en el sistema madrileño de cooperación, tales como la educación para el desarrollo, los espacios de participación y consulta y la cooperación universitaria. Por último, el séptimo capítulo recoge las conclusiones emanadas de todo el análisis precedente.

Como es indudable, la elaboración de este estudio no hubiera sido posible sin el apoyo que diversas personas y entidades prestaron desinteresadamente. En este sentido, se quiere trasladar un sincero agradecimiento a todas las personas que compartieron su tiempo y reflexiones a lo largo del trabajo de campo, y en particular a los grupos de seguimiento de la investigación de la FONGDCAM y de la Plataforma 2015 y más, cuyo permanente trabajo de diálogo, interlocución y revisión de textos resultó un ejercicio tan estimulante como útil para el equipo de investigación. Un agradecimiento que ha de hacerse extensivo, de manera especial, a Juan Klett, Pablo Martínez y Marimar Rosillo, por el incansable apoyo y dedicación que ofrecieron a la publicación de este estudio.

Crisis financiera, gobernanza global y cooperación descentralizada

2

2.1. Los orígenes de la crisis económica y financiera

Desde el año 2008 la economía mundial ha entrado en un período nuevo, caracterizado por una fuerte crisis económica. Esta crisis, si bien en cada región del mundo tiene unas repercusiones distintas y unas formas diferentes de materializarse, tiene dimensiones globales, debido, fundamentalmente, al grado de interdependencia alcanzado por la economía internacional en los últimos años. Si bien este no es el lugar para hacer un análisis de la crisis económica, de la que es fácil encontrar múltiples estudios desde distintas perspectivas¹, sí que conviene hacer una somera aproximación a sus principales rasgos, así como algunas repercusiones concretas que ha tenido a la hora de diseñar las políticas públicas².

La caída en 2008 del banco de inversión Lehman Brothers confirmaría el cambio de fase y el inicio de la crisis financiera internacional. Un hecho especialmente relevante porque condensa las causas inmediatas de la crisis a la que actualmente se asiste. Por un lado, sitúa con claridad el origen de la crisis en el sector financiero y en las dinámicas y proporciones que este había adquirido en las últimas décadas. Por otro lado, confirma la existencia de una marcada interdependencia global que en pocos días hizo que el riesgo de colapso financiero global se extendiese por todo el planeta.

En general, la mayor parte de los análisis coinciden en poner el foco de la crisis en la desregulación y crecimiento masivo del sector financiero global desde principios de los años ochenta. Este crecimiento supuso la extensión de las actividades financieras especulativas a distintas áreas de la economía, desconectándola de la generación real de riqueza y de la producción de bienes y servicios. Además, derivado de la desregulación, la variedad de actividades

¹ Entre ellos, Stiglitz, J (2010) *Caída libre: Estados Unidos, el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Madrid, Taurus; desde una perspectiva de la economía ecológica; Martínez Alier, (2008) "La crisis económica desde la economía ecológica" en *La crisis económica y financiera. Ecología Política*, Barcelona, Icaria. También desde una perspectiva crítica y centrado en el caso español, López I. y Rodríguez, E. (2010) *Fin de Ciclo*. Madrid, Traficantes de Sueños.

² Aunque este apartado se centra en la crisis financiera y económica y en sus consecuencias políticas, la crisis a la que se asiste es multidimensional, siendo fundamentalmente una crisis de un modelo de desarrollo de los países centrales de la economía-mundo capitalista, que incluye aspectos ecológicos, culturales, políticos y, en una palabra, civilizatorios.

financieras legales aumentaron enormemente, lo que llevó a que el control público de las mismas fuese cada vez más complicado.

Una desregulación del sector financiero que, en todo caso, se produjo por un impulso político desde los gobiernos y las instituciones financieras internacionales. Se asistió así a la hegemonía del llamado neoliberalismo, como pensamiento económico dominante, que creía que la desregularización financiera, así como liberalización económica, era positiva para el crecimiento y el desarrollo económico. Esto provocó una suerte de hipertrofia del sistema financiero internacional que, al colapsar en 2008, generó pánico y comportamientos gregarios en los mercados e indujo a los actores del sistema financiero a frenar la circulación de más préstamos y otros productos financieros que eran esenciales para permitir la actividad económica real de producción de bienes y servicios.

Como se ha señalado, esta transformación del funcionamiento de la economía tenía detrás una visión política, y fue implementada por los gobiernos de los países más importantes del sistema internacional. Durante los años ochenta y noventa, debido a múltiples causas –desde la caída del Muro de Berlín hasta las consecuencias de la crisis del petróleo de los años setenta, así como un cambio en la teoría económica dominante, que pasó del keynesianismo hacia una vuelta al pensamiento neoclásico más desregularizador y menos intervencionista– las tendencias liberalizadoras se hicieron preeminentes en los países del Norte y se impusieron en la mayor parte de los países del Sur. Esto fue lo que permitió que el sector financiero, a través de esta innovación en sus productos, experimentase tal expansión³.

Estas tendencias, que parecían circunscribirse a la toma de decisiones en el ámbito económico, se trasladaron al ámbito político como demuestra, precisamente, la forma de afrontar la crisis. Desde el año 2008, los gobiernos han transferido gran cantidad de recursos públicos para impedir que instituciones financieras, tanto nacionales como otras calificadas como sistémicas –es decir, cuyo colapso ponía en peligro todo el sistema financiero internacional– entraran en quiebra⁴.

Este trasvase de recursos se ha producido en la mayor parte de las economías avanzadas. En el caso de España, las peculiaridades de su sistema financiero (con la presencia importante de las Cajas de Ahorros) y del modelo de crecimiento económico de los años inmediatamente anteriores a la crisis, determinarán también las formas que esta respuesta está adquiriendo. En todo caso, a efectos de este estudio, es relevante atender no solo a cómo se ha tratado de responder a la crisis, sino también a cómo se ha instaurado como forma de gobierno.

³ Según el Boletín Mensual del Banco de España de febrero de 2012, en 2007 los pasivos financieros (títulos de deuda) suponían un 360% del PIB mundial, habiéndose multiplicado casi por seis desde el año 1980.

⁴ Un hecho especialmente sangrante para la cooperación para el desarrollo, ya que estos mismos gobiernos afirmaron no tener recursos en el mismo año 2007, cuando la FAO cifró en 50.000 millones de euros la cantidad necesaria para asegurar la seguridad alimentaria mundial.

2.2. De lo coyuntural a lo estructural: la crisis como forma de gobierno

Como se ha visto, la respuesta política ofrecida al contexto de crisis supuso, al mismo tiempo, la generación de una crisis institucional. Si bien, sobre todo en el caso español, esta crisis institucional tiene características propias, derivadas de ciertas peculiaridades político-económicas, la crisis financiera y la subsiguiente crisis de la deuda han supuesto también un cambio en la forma de gobernar, es decir, en el tipo de decisiones que se toman y en la justificación de esas decisiones.

Una de las manifestaciones más evidentes de este cambio en la forma de gobierno se ha efectuado sobre la idea del "recorte del gasto", que se ha presentado como un principio fundamental que configura las posibilidades políticas de las distintas administraciones públicas. Para entender bien esta transformación en las formas de gobierno, es necesario hablar de la deuda y de cómo esta se ha convertido en la clave de bóveda de toda la justificación política del recorte del gasto. Desde el año 2007, al que se llegó con un superávit⁵ en las cuentas públicas (es decir, el Estado ingresó más de lo que gastó), el déficit público aumentó en gran medida, llegando al 8,9% del PIB. Las causas de esta inversión son variadas, desde el aumento del gasto público en prestaciones sociales, debido al aumento del desempleo que ha conllevado la crisis, hasta la disminución de los ingresos vía impuestos. Si bien estas causas hay que tenerlas en cuenta para este aumento del déficit, conviene tener en cuenta otro hecho vinculado, precisamente, a la explicación de la crisis que se veía más arriba.

Una de las consecuencias del aumento del déficit es que la necesidad de financiación a través de la emisión de deuda pública aumenta. En el caso español, esto ha hecho que, en los años señalados, esta se haya prácticamente doblado, llegando a un 68,50% en el año 2011, desde el 36,10% del que partía en 2007. La deuda pública se coloca como una de las principales justificaciones del recorte del gasto, siendo el ajuste del déficit el principal objetivo de la política económica. En este discurso, se oculta interesadamente el peso de la deuda privada en el conjunto de la macroeconomía española y la relación de la deuda privada con la deuda pública. De hecho, uno de los principales motivos por el que la deuda pública ha aumentado estos años es porque el sistema financiero español, interdependiente del sistema financiero global, ha necesitado y necesita del apoyo público para superar la crisis. Este apoyo, que en ocasiones se traduce en transferencia directa de recursos o simplemente en avales, genera muchas dificultades en el Gobierno español para emitir deuda, lo que, a su vez, redunda en el aumento del endeudamiento público.

Desde este punto de vista, la falta de recursos supone automáticamente la necesidad de recortar el gasto y la única política económica posible es aquella que se articula a partir del ajuste presupuestario y la austeridad, es decir, una

⁵ El superávit/déficit de las cuentas públicas hace referencia a la diferencia entre lo que ingresa y gasta el Estado, como porcentaje del PIB.

disminución de las prestaciones y de los servicios públicos ofrecidos por las instituciones. El recorte del gasto público se erige así como una necesidad objetiva, como un elemento indiscutible para afrontar la crisis económica dejando fuera de la discusión política otras formas de respuesta a la crisis y construyendo una narrativa concreta a partir de la "falta de recursos" y la necesidad de recortar el gasto.

En última instancia, ello supone supeditar el cumplimiento de los derechos sociales, otros asegurados por los poderes públicos, a la coyuntura económica. Dicho de otro modo, en lugar de concebirse como derechos adquiridos e irrenunciables –y que es responsabilidad de los poderes públicos proteger–, los derechos sociales parecieran prescindibles en época de crisis. En el caso específico de la cooperación para el desarrollo, como se recoge en este estudio, esto supone, en muchas ocasiones, la construcción de un marco discursivo que interpreta la cooperación como un gasto de un dinero en "otros" que es escaso para "los de aquí".

En este sentido, hay dos elementos que parecen esenciales para entender adecuadamente esta lógica del recorte y la facilidad con la que las políticas públicas están pivotando sobre el mismo. En primer lugar, la mayor parte de los discursos públicos que tratan de abordar esta cuestión la problematizan de forma exclusiva en torno al gasto público, obviando al mismo tiempo otras vertientes y herramientas de la política fiscal: la función dinamizadora que el gasto público puede tener sobre la economía o la posibilidad de aumentar los ingresos a través de un sistema impositivo más ambicioso y equitativo, son algunas de ellas.

En torno a estos dos elementos, varias son las voces que, desde distintas posiciones del pensamiento macroeconómico, plantean la necesidad de realizar una política expansiva frente a la política de recortes⁶. Desde este punto de vista, la intervención de las instituciones públicas a través del gasto es una condición necesaria para dinamizar la economía y, en consecuencia, generar los recursos que ahora aparecen escasos. De la misma manera, y en lo que se refiere específicamente al caso español, cuya presión impositiva es más baja que la media de los países del contexto de la OCDE/UE, ciertos sectores reclaman la necesidad de transformar el sistema fiscal con el objetivo de obtener más ingresos y, por lo tanto, más recursos. Desde propuestas que ponen el foco en lo que se deja de recaudar por el fraude y la evasión de impuestos⁷, hasta propuestas que hablan de transformar estructuralmente el sistema fiscal, profundizando en la progresividad del mismo. Y, en esta línea, cabe aludir también a las propuestas en torno a la creación de tasas financieras internacionales. Una propuesta que cuenta con un amplio respaldo de expertos, académicos y

⁶ Desde el FMI (<http://www.expansion.com/2012/05/17/economia/1337267403.html>) hasta economistas keynesianos como Paul Krugman desde un tono divulgativo en Krugman, P. (2012).

⁷ En particular el Sindicato de Técnicos de Hacienda, Gethsa (2011), Reducir el fraude fiscal y la economía sumergida disponible en <http://www.gethsa.es/archivos/informacion/monograficos/2011/reducir-el-fraude-fiscal-y-la-economia-sumergida.pdf>.

de la sociedad civil europea, en especial de las organizaciones involucradas en la cooperación para el desarrollo.

En suma, es importante atender a las otras opciones existentes que los discursos centrados en la contención del gasto ocultan, ya que estos determinan las condiciones de posibilidad de las políticas públicas. El discurso en torno al recorte del gasto como necesidad ineludible oculta los efectos dinamizadores del gasto público. Al mismo tiempo, en el caso de la cooperación para el desarrollo, obstaculiza su capacidad para constituirse en herramienta para contribuir a atender adecuadamente a los aspectos globales y socialmente complejos de la crisis institucional.

Un segundo elemento para entender cómo se produce la lógica del recorte y cómo se convierte esta en una forma de gobierno no es una cuestión que surge en la propia crisis sino que tiene más que ver con una tendencia histórica, similar a la que se señalaba como origen de la crisis. Desde principios de los años ochenta, fruto de la crisis de los Estados de Bienestar que se produce a finales de la década anterior, la forma de concebir el papel del Estado, la provisión de los servicios públicos y su financiación se verán alteradas. En estos años, además, el auge del neoliberalismo, tanto en la teoría como en la práctica, colocará al mercado como rector privilegiado de las relaciones sociales, determinando a través del mismo la configuración del triángulo mercado-sociedad civil-Estado. En esta línea, en lo referente a las políticas públicas, será la época en la que se empieza a desarrollar doctrinalmente la conocida como nueva gestión pública, que determinará los procesos de reforma del Estado. La nueva gestión pública pondrá en el centro del debate público cuestiones como la supuesta inefficiencia del Estado –al no poseer los incentivos adecuados–, la necesidad de la contracción de su tamaño, la reducción y flexibilización del funcionariado público, las bondades de la privatización de buena parte de los servicios para mejorar su eficiencia –que se calculaba fundamentalmente en términos de coste-beneficio– y, en definitiva, una transformación de la lógica de las políticas sociales, cambiando el reconocimiento y extensión de los derechos sociales por una política focalizada en grupos sociales excluidos (Ramió y Salvador, 2005).

Si bien es cierto que la implementación real de la nueva gestión pública ha dependido de la propia dinámica política de cada sociedad y administración pública, podemos decir que esta ha conformado en términos generales la visión, desde el punto de vista teórico, de las maneras óptimas de gestionar los asuntos públicos. Como se señala a lo largo del estudio, este discurso adquirirá unas características propias en lo que se refiere a la cooperación para el desarrollo, lo que, en muchos sentidos, acarrea su propia crisis.

La crisis económica tiene su origen en las decisiones políticas que, impulsadas por una marcada ideología neoliberal y su determinada visión de la economía y la política, se han tomado en los países del Norte y se han impuesto en los países del Sur en las últimas décadas. Asimismo, las respuestas que se han dado a la crisis económica mantienen esa visión y tratan de soterrar otras opciones

alternativas de respuesta que ponen el foco en elementos más compatibles con la justicia social, la equidad y los derechos de ciudadanía global. Como se verá, esto ha producido un debilitamiento del sistema de cooperación, no sólo por la reducción de los recursos, sino especialmente por la imposición de una visión limitada del desarrollo. Ello cuando hay motivos para pensar que el reforzamiento de la cooperación puede ser una vía alternativa de salida de la crisis, dado que los países del sur han experimentado en su propia economía tanto la ortodoxia neoliberal como alternativas a la misma.

2.3. La crisis “como forma de gobierno” de la agenda de desarrollo

El argumentario elaborado por aquellos actores que, tanto en el ámbito internacional como en el estatal y el subestatal, han asumido “la crisis como forma de gobierno” está debilitando el consenso construido a lo largo de los últimos tres lustros en torno a la configuración de una agenda internacional de desarrollo basada en respuestas colectivas para los problemas del desarrollo que, cada vez de manera más clara, solo pueden ser abordados en su dimensión global.

A partir del trabajo de la escuela de economistas vinculados al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante la última década del pasado siglo y especialmente a partir de la aprobación de la Declaración del Milenio (2000), la idea de desarrollo humano, basada en derechos y libertades y centrada en las personas, se convirtió en uno de los ejes sobre los que gravitaba la agenda internacional de desarrollo. La agenda construida en estos años, así pues, evidenciaba la existencia de problemas de desarrollo que afectan al conjunto de la humanidad y que solo con el concurso del conjunto de los actores a partir de una alianza global para el desarrollo se podrían abordar. Las prácticas a las que dio lugar dicha agenda, no obstante, no lograron extender el desarrollo de manera satisfactoria.

A falta de tres años para alcanzar la fecha establecida para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y ante el reto que supone alcanzar un acuerdo post2015 en torno a una agenda internacional de desarrollo capaz de superar los errores cometidos en la agenda vigente, asistimos a una crisis económica que está favoreciendo la construcción de un nuevo cambio de paradigma en torno a la idea de desarrollo. Se trata de un cambio de paradigma que trasciende a la actual crisis económica, pero que encuentra en ella, y especialmente en el postulado de la “crisis como forma de gobierno”, un adecuado contexto para aumentar su calado en el ámbito académico, político y social.

Este cambio de paradigma está motivado por numerosos factores entre los que la crisis económica es tan solo uno más, muy influyente simbólicamente, aunque con toda probabilidad poco relevante estructuralmente. Es precisamente por su valor simbólico y su fuerza discursiva por lo que el recurso a la crisis “como manera de gobernar” aparece sobredimensionado como uno de los elementos más determinantes del cambio de paradigma.

Sin ánimo de exhaustividad, algunas de las evidencias de este cambio de paradigma son el desplazamiento del desarrollo como la dimensión central de la agenda internacional y su sustitución por la búsqueda del crecimiento⁸, o el creciente peso de los actores privados en la configuración de la agenda, lo que tiene un significativo impacto tanto en las formas de gestionar la ayuda, con el previsible aumento de las alianzas público-privadas (Kharas, 2011), como en el consecuente perfil y orientación de los programas a implementar. Las ideas de libertad individual y seguridad, en una vuelta al enfoque de "securitización" de la agenda de desarrollo (Sanahuja, 2007: 84-85), son otros de los aspectos que laten con fuerza en este cambio de enfoque respecto a la idea de desarrollo.

Estos cambios, favorecidos por el postulado de la crisis como forma de gobierno, parecen sugerir un repliegue de "lo público" en las políticas de cooperación para el desarrollo, lo que incorpora el riesgo de una marcada orientación de dichas políticas hacia ámbitos vinculados con el crecimiento económico y el apalancamiento de recursos privados. Se trata de una orientación de la ayuda que puede actuar en detrimento del apoyo a los países socios para el diseño y la implementación de políticas públicas basadas en la garantía de los derechos y la cobertura de servicios básicos universales.

2.4. Acción colectiva frente al nacionalismo metodológico: diferentes respuestas ante una crisis global

La crisis como forma de gobierno expresada a través del alejamiento del discurso cosmopolita y a favor del nacionalismo metodológico en materia de acción exterior –y específicamente de cooperación internacional–, si bien se ha visto impulsada por diferentes actores en la escena internacional no se ha impuesto, a pesar de su fuerza discursiva, como un hecho generalizado. Prueba de ello, si atendemos a las políticas de cooperación internacional como indicador del posicionamiento de los diferentes actores internacionales antes los asuntos globales, es que el recorte del gasto, en este caso de la ayuda, motivado por el repliegue intrafronterizo no es la única opción. De hecho, el recorte drástico de la ayuda oficial al desarrollo no ha sido una alternativa seguida prácticamente por ningún país.

Pudiera pensarse, en este sentido, que desde que estallara la crisis económica y financiera en el año 2008 hasta hoy, el volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hubiera descendido. Los datos que ofrece el Comité de Ayuda

⁸ Como recoge el documento *Busan Partnership for effective development cooperation* en su artículo 28, "el desarrollo es inducido por un crecimiento fuerte, sostenible e inclusivo", disponible en http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf. También la Comisión Europea en su *Agenda para el cambio* identifica el crecimiento inclusivo y sostenible, junto al apoyo a los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza, como el foco de su política de desarrollo. Véase al respecto Comisión Europea COM(211) 637 final, disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_en.pdf

al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) muestran que, por el contrario, no es hasta el año 2011 cuando por primera vez en el periodo de crisis la AOD mundial desciende respecto al año anterior, produciéndose una caída del 2,7%, pero con un volumen de ayuda superior al de los años 2008 y 2009⁹.

Una lectura más individualizada de las cifras de la AOD mundial confirma cómo numerosos países han sido relativamente inmunes a la tentación de reducción del gasto en materia de cooperación internacional generada por la crisis. Del total de los 23 países socios del CAD siete aumentaron su AOD en 2011 –último año para el que existe información disponible– y 16 la redujeron. La mayoría de los países, tanto los que aumentaron su AOD como los que la disminuyeron, realizó una variación anual de su volumen de ayuda relativamente pequeña: 14 países variaron su AOD en un porcentaje menor al 10%, seis países lo hicieron entre un 11 y un 15%, y tres países, entre ellos España, lo hicieron por encima del 30%. Estos tres países que tuvieron una AOD con una variabilidad interanual muy alta fueron Italia, que incrementó su AOD en un 33%, España, que la hizo descender en un 32,7% y Grecia, cuyo descenso se situó en el 39,3% (cuadro 1)¹⁰.

Cuadro 1.
Evolución de la AOD de los países del CAD (2010-2011)

Países del CAD	Mill. dólares 2010	Mill. dólares 2011*	Variación AOD 2010/2011 (%)	%AOD/ RNB 2010	%AOD/ RNB 2011
Estados Unidos	30.353	30.086	-0,9	0,21%	0,20%
Reino Unido	13.053	12.951	-0,8	0,57%	0,56%
Alemania	12.985	13.746	5,9	0,39%	0,40%
Francia	12.915	12.195	-5,6	0,50%	0,46%
Japón	11.021	9.829	-10,8	0,20%	0,18%
Holanda	6.357	5.950	-6,4	0,81%	0,75%
España	5.949	4.007	-32,7	0,43%	0,29%
Canadá	5.029	4.930	-5,3	0,34%	0,31%
Noruega	4.580	4.197	-8,3	1,10%	1%
Suecia	4.533	5.008	10,5	0,97%	1,02%
Australia	3.826	4.044	5,7	0,32%	0,35%

⁹ Datos del CAD disponibles en <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/50060310.pdf>.

¹⁰ El crecimiento o descenso de la AOD no es el único indicador que ofrece información acerca del tipo de respuestas que los diferentes países están llevando a cabo en relación a sus políticas de ayuda. Las modalidades de ayuda, y concretamente el recurso a la AOD reembolsable es, asimismo, otra de las tendencias que se están produciendo como resultado del cambio de paradigma en el modelo de desarrollo y es, por otra parte, un recurso al que diferentes países están recurriendo para mantener su volumen de AOD sin que esto repercuta en sus cuentas públicas generando déficit (Martín, 2012:8).

Bélgica	3.004	2.605	-13,3	0,64%	0,53%
Italia	2.996	3.987	33,0	0,15%	0,19%
Dinamarca	2.871	2.803	-2,4	0,91%	0,86%
Suiza	2.300	2.604	13,2	0,40%	0,46%
Finlandia	1.333	1.275	-4,3	0,55%	0,52%
Austria	1.208	1.036	-14,3	0,30%	0,27%
Corea	1.174	1.242	5,8	0,12%	0,12%
Irlanda	895	867	-3,1	0,52%	0,52
Portugal	649	630	-3,0	0,29%	0,29%
Grecia	508	308	-39,3	0,17%	0,11%
Luxemburgo	403	381	-5,4	1,05%	0,99
Nueva Zelanda	342	379	10,7	0,26%	0,28%
CAD	128.492	125.060	-2,7	0,32%	0,31%

*Datos de 2011 ofrecidos a precios de 2010.

Fuente: CAD/OCDE

Es cierto, como evidencian los casos de Grecia y España, que los países que han optado por una reducción drástica de su ayuda son dos de los países que más duramente están siendo golpeados por la crisis económica. No obstante, tampoco entre los países en los que peores consecuencias está generando la crisis parece que reducir la ayuda se haya interpretado como una respuesta para solucionar los problemas de déficit, como evidencia el caso italiano, cuya ayuda aumentó en un 33%, o los de Irlanda y Portugal, que la hicieron descender tan solo en un 3%.

Se trata de opciones que contrastan significativamente con el comportamiento desarrollado en el caso español. Después de unos años en los que la ayuda española experimentó un ciclo expansivo y llegó a alcanzar su techo tanto por el volumen de su ayuda, como por el peso que esta significó respecto a su renta nacional bruta, (RNB) en el año 2009 comenzó un periodo de descenso que ha continuado de manera acentuada hasta registrar dos descensos drásticos en los años 2011 y 2012. Si en el año 2011 el descenso de la ayuda española se sitúa en el 32,7%, en el año 2012, tras la publicación de Plan Anual de Cooperación Internacional 2012¹¹ el descenso se sitúa en un 44,83 respecto a la AOD presupuestada en 2011 (MAEC, 2011), con una AOD presupuestada de 2.335 millones de euros, –similar al año 2004, en el que se presupuestaron 2.290 millones de euros (MAE, 2004)–, que representa el 0,22% de la RNB, lo que sitúa el esfuerzo de España en materia de cooperación internacional en niveles similares a los del año 1992 (Martínez y Martínez: 2012a, 2012b).

Este descenso de la ayuda se ha visto acompañado de un giro discursivo en la narrativa de la cooperación española. De la defensa del cosmopolitismo y la

¹¹ Disponible en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/PACI-2012.pdf>.

apuesta por el multilateralismo activo plasmada en los documentos estratégicos¹² se pasó en pocos meses, y con un cambio de gobierno de por medio, a la construcción de un nuevo discurso en el que el conjunto de la acción exterior, incluida la política de cooperación, refleja un alineamiento con los intereses visibilizados bajo la promoción de la "Marca España" (Martínez y Martínez, 2012a y 2012b)¹³.

Este tipo de comportamientos escapistas¹⁴ en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo son una expresión de la traslación de la crisis como forma de gobierno a la acción exterior, y reflejan una contradicción entre el riguroso cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de déficit y deuda y el laxo compromiso con objetivos vinculados con la gobernanza de la agenda de desarrollo, enmarcado en un recorte generalizado del gasto social, lo que, paradójicamente, supone un resultado contradictorio con los intereses de la denominada "Marca España"¹⁵. Se trata, no obstante, de una opción política que en ningún caso, a pesar de estar anclada en el realismo político, parece ofrecer soluciones realistas para un mundo caracterizado por los desafíos globales (Beck, 2005), como la actual crisis económica, de dimensiones globales, está poniendo de manera clara al descubierto.

En un mundo globalizado y crecientemente interdependiente en el que los desafíos y las soluciones dependen cada vez en mayor medida de las respuestas colectivas, multidimensionales y multinivel, diferentes actores –tal y como muestra el mantenimiento de las políticas de AOD en países como Reino Unido, Suecia, Italia o Australia, por citar solo algunos– continúan apostando por la búsqueda de soluciones globales a pesar del escenario generalizado de restricciones generado por la crisis económica. Las diferentes respuestas ponen de

¹² Véanse al respecto el *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012* y la *Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo*, ambos documentos disponibles en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones0.aspx#sec3>.

¹³ El 28 de junio de 2012 se creó, a través del Real Decreto 998/2012, el Alto Comisionado para la Marca España. El Real Decreto afirma "la necesidad de promover la coherencia y eficacia en materia de política exterior" para lo que propone "en primer lugar, mejorar la imagen exterior de España visibilizada bajo la denominación Marca España" y "en segundo lugar, promover la actuación coordinada de cuantas instituciones y entidades resultan comprometidas con iniciativas que coadyuven a la mejora de los resultados y al logro de contribuciones medibles para los intereses de España en los ámbitos económico, cultural, social, científico y tecnológico". Para alcanzar dichos objetivos, se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España. Esta figura, con rango de Secretaría de Estado, pertenece orgánicamente al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (Boletín Oficial del Estado, viernes 29 de junio de 2012).

¹⁴ Para una explicación de los comportamientos escapistas (*freerider*) y sus implicaciones para el sistema internacional de ayuda véase Sanahuja (2007:88).

¹⁵ Un ejemplo es el tratamiento de parte de la prensa internacional a la situación política y económica en España y, por lo tanto, a su imagen. Como muestra valga indicar el editorial de uno de los periódicos de referencia mundial del día 1 de octubre de 2012 titulado "Spanish Protest, German Prescriptions" (*The New York Times*), disponible en http://www.nytimes.com/2012/10/02/opinion/spanish-protests-german-prescriptions.html?hp&_r=0, consultado el 11 de octubre de 2012.

manifiesto cómo la opción por el recorte de las políticas de cooperación, lejos de ser una respuesta obligada por las circunstancias excepcionales, responde a una opción ideológica basada en el realismo político.

2.5. La equidad y la protección social como forma de gobierno

Como se ha señalado, la respuesta que en términos generales han articulado los poderes públicos para abordar la actual crisis económica, y que ha afectado de lleno a sus políticas de cooperación, constituye una posibilidad entre una más amplia variedad de opciones existentes. Esta respuesta se encuadra en un paradigma determinado, de marcado carácter neoliberal, que conforma una matriz concreta de política económica, basada fundamentalmente en el ajuste presupuestario, el control del déficit público y la reducción del gasto social, lo que se ha traducido en fuertes recortes en materia de cooperación para el desarrollo. Ahora bien, el recurso a este modelo de respuesta no cabe ser concebido, como desde determinados sectores se pretende, como un requisito técnico y objetivamente necesario para salir de la crisis, sino como una elección entre las distintas opciones disponibles. Existe, pues, un espacio de decisión política en torno a la respuesta ofrecida al actual escenario de crisis y no una mera aplicación de medidas económicas ineludibles.

En este sentido, cabe señalar que no solo se trata de una elección política, sino que además este modelo de respuesta no parece ser el más pertinente si lo que realmente se persigue es la promoción del desarrollo. Varios argumentos apuntan en esta dirección. En primer lugar, porque supone un retroceso en la progresiva consolidación que venían experimentando las políticas de cooperación en las dos últimas décadas y, de forma concreta, un considerable repliegue del papel que los actores descentralizados deben desempeñar en la gobernanza global, desatendiendo la construcción doctrinal que se había venido conformando en los últimos años.

En segundo lugar, porque se aleja de los principios de justicia y equidad que deben inspirar el trabajo por el desarrollo. El debilitamiento de las políticas públicas y los severos recortes en ayuda para el desarrollo exigidos desde este paradigma no solo suponen un mecanismo a través del que se está externalizando –desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo– una parte de los efectos negativos que la crisis está produciendo, sino que, además, derivan en una vulneración de los derechos de ciudadanía global, al negar el acceso a buena parte de la población a servicios y necesidades básicas como la alimentación, la asistencia sanitaria, la educación o la vivienda y el empleo dignos, entre otras. Unos efectos que, como consecuencia de la feminización de la pobreza, sufren con especial énfasis las mujeres.

En tercer lugar, porque en pleno contexto de globalización es difícil que este tipo de respuestas inhibidoras de lo público alcancen la “racionalidad” y “eficacia” que se les atribuye.

cia" que, paradójicamente, dicen perseguir. Más bien al contrario, es conocido que en un mundo crecientemente interconectado e interdependiente muchas de las demandas relativas al desarrollo adquieran naturaleza de Bienes Públicos Globales, por lo que su provisión sólo puede ser cubierta satisfactoriamente a través de la acción pública y colectiva, al no existir incentivos a su provisión por parte de los agentes privados (Alonso, 2003). Por tanto, difícilmente podrán abordarse de forma eficaz los retos de desarrollo que plantea el mundo actual apelando simplemente a las bondades del libre mercado y sin conceder el adecuado protagonismo al sector público.

En suma, se ha articulado un modelo de respuesta que revierte los avances conseguidos en los últimos años en materia de cooperación, relega a un segundo plano los principios de justicia y equidad y, además, se aleja de los objetivos que declara perseguir. Estos argumentos, junto con la existencia de experiencias históricas similares en las que se abordó la crisis con este tipo de políticas, hacen pensar que la adopción generalizada de esta respuesta no parece explicarse tanto por su contribución a la promoción del desarrollo y a la satisfacción de los derechos de ciudadanía global, sino por su funcionalidad para atender los intereses de una élite financiera y acreedora concreta.

Por ello, es responsabilidad de los poderes públicos articular otro modelo de respuesta que fortalezca la acción pública y colectiva, que sustituya la crisis por la equidad y la protección social como forma de gobierno y, en el caso concreto de los actores descentralizados, que sea capaz de capitalizar las contribuciones que pueden hacer a la gobernanza global desde la perspectiva multinivel que implican los procesos de desarrollo. Así, lejos de impulsar el recorte y devaluación –tanto presupuestaria como discursiva– de las políticas de cooperación a los que recientemente se viene asistiendo, esta otra respuesta demandaría su consolidación y fortalecimiento como política pública.

2.6. Los actores descentralizados en la encrucijada: entre la gobernanza global y la crisis como forma de gobierno

Los actores no estatales han ido cobrando un protagonismo creciente en la escena internacional en las últimas dos décadas¹⁶. Procesos como la globalización, caracterizada por una redefinición del poder y de su anclaje territorial (Martínez y Sanahuja, 2012, Millán *et al.*, 2012), la descentralización política y administrativa acontecida en buena parte de los Estados nacionales o la emergencia de una sociedad civil global (Kaldor, 2003), han situado a los actores descentralizados –gubernamentales y no gubernamentales– en un nuevo espacio en las relaciones internacionales. Paralelamente, las dinámicas y desafíos resultantes del proceso de globalización han demandado una participación cada vez más intensa de estos actores. De esta manera, los procesos de gobernanza multinivel y la provisión de bienes y servicios a escala global –los denominados

¹⁶ Un buen análisis de la creciente proyección internacional y participación en los asuntos globales de los gobiernos no centrales puede encontrarse en Aldecoa y Keating (2001).

bienes públicos globales– dependen en buena medida de la participación de los actores descentralizados.

Una de las manifestaciones más visibles de este fenómeno se expresa en el auge de la denominada cooperación descentralizada, aquella impulsada por los actores no estatales, independientemente de su naturaleza gubernamental o no, y orientada a favorecer procesos de desarrollo basados en el territorio y en el dinamismo de sus actores políticos, sociales y económicos. Se trata de un tipo de cooperación llevada a cabo en buena parte de los países del CAD, pero que ha sido en España donde se ha desarrollado con más vigor tanto por el volumen de ayuda de origen descentralizado como por la dimensión política que ha adquirido (OCDE/CAD, 2011:16 y 2005)¹⁷.

La cooperación descentralizada en España, identificada habitualmente como uno de los rasgos distintivos del sistema español de cooperación, en los que reside parte de su potencial valor añadido, (OCDE/CAD, 2011:16 ; 2007:24) ha experimentado en pocos años una evolución desconocida en otros países. En menos de una década en España se triplicó la ayuda de origen descentralizado, al pasar de un volumen de poco más de 200 millones de euros en el año 2001 a un total de más de 600 millones de euros en 2008, año en el que la ayuda descentralizada alcanzó la cifra más elevada hasta la fecha¹⁸. Paralelamente, se generó un complejo marco normativo e institucional acompañado de un profuso ejercicio de planificación y programación por parte de numerosos actores autonómicos y locales.

El crecimiento de la ayuda descentralizada y el desarrollo del marco descrito supusieron indudables avances en la construcción de políticas de cooperación y una aportación de alto valor para los procesos de desarrollo impulsados por numerosos socios locales. No obstante, se configuró un modelo inconsistente, atomizado, ineficaz y, por todo ello, con una capacidad de transformación y apoyo a procesos de desarrollo limitada, inferior a lo que cabría esperar de esta cooperación en función de su potencial (Martínez y Sanahuja: 2009).

Desde el año 2008 la cooperación descentralizada española está viviendo un proceso de claro retroceso evidenciado tanto en el descenso de la AOD –estimado para el año 2012 en 363 millones de euros (MAEC, 2012:12)– como en el debilitamiento político y discursivo del apoyo a las políticas de cooperación en el ámbito descentralizado. Además, como se verá más adelante, de manera acelerada en los últimos años, los de mayor incidencia de la crisis, se están poniendo en cuestionamiento algunas de las bases en las que parecían haberse asentado muchas de las políticas de cooperación descentralizada en España: la capacidad de financiación, el impulso político y el apoyo ciudadano (Fundación Carolina, 2011:76).

¹⁷ Un análisis en profundidad sobre el origen y la evolución de la cooperación descentralizada puede encontrarse en Martínez y Sanahuja (2009).

¹⁸ Los datos hacen referencia a la AOD de origen autonómico y local, y han sido obtenidos del PACI Seguimiento (varios años).

Así pues, los gobiernos descentralizados no son ajenos a la tensión generada por la participación en la escena internacional para una gobernanza multinivel y las dificultades para hacer sostenible dicha participación. Como consecuencia, la cooperación descentralizada española se encuentra en una encrucijada y los gobiernos descentralizados afrontan el reto de continuar impulsado políticas de cooperación internacional en respuesta, además de a las demandas de las organizaciones de la sociedad civil, al papel que están llamados a desempeñar en un mundo que afronta desafíos globales, y que solo desde una gobernanza multinivel podrán ser abordados satisfactoriamente. Es, además, una opción coherente con el argumentario que los propios actores descentralizados han elaborado a lo largo de años¹⁹ y que no solo ha legitimado su participación como actores de pleno derecho en la escena internacional, sino que ha puesto de manifiesto que es una condición necesaria democratizar y hacer posibles los procesos de gobernanza (CGLU, 2009). Los capítulos que se presentan a continuación pretenden ofrecer un análisis de la cooperación madrileña con la reflexión planteada en estas páginas iniciales de fondo.

¹⁹ Una buena muestra del trabajo realizado en la elaboración de doctrina en torno a la cooperación descentralizada puede encontrarse en el trabajo realizado por el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (observocd.org).

El marco normativo e institucional de la cooperación madrileña²⁰

El marco normativo e institucional en el que se inscriben las acciones de cooperación al desarrollo de las diversas administraciones públicas madrileñas ha experimentado una notable evolución desde sus orígenes hace apenas dos décadas hasta la actualidad. De forma acorde con el progresivo aumento de los recursos financieros, la cooperación madrileña se ha ido dotando de normas e instituciones encargadas de racionalizar, sistematizar y sustentar jurídicamente la política de ayuda, así como han emergido nuevos actores e instrumentos especializados en este ámbito.

3.1. La Comunidad de Madrid

Desde que diera sus primeros pasos en los años ochenta, la cooperación al desarrollo ejecutada por la Comunidad de Madrid se ha ido dotando, de manera progresiva, de un conjunto de normas e instituciones que han configurado el marco en el que dicha cooperación actualmente se despliega.

Atendiendo al marco estatal en el que la cooperación madrileña se inscribe, cabe señalar que la *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional al Desarrollo* (LCID), dedica la Sección II de su Capítulo III a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Así, en su artículo 20, se afirma el papel que a estos actores de la cooperación descentralizada, entre los que se encuentra la Comunidad de Madrid, les corresponde como “expresión solidaria de sus respectivas sociedades”, en el seno de la cooperación española. Menos de un año después de la aprobación de este texto legal entraba en vigor la *Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid* (LCDCM), constituyéndose como la primera ley de cooperación de ámbito autonómico. La LCDCM, asumiendo los principios, objetivos y prioridades señaladas en la LCID, se configura como el marco jurídico regulador de la cooperación al desarrollo realizada por la Comunidad de Madrid y sitúa la erradicación de la pobreza como objetivo último de sus actuaciones.

Además, en lo relativo a la adecuada planificación de la cooperación madrileña, la LCDCM establece que la política de cooperación al desarrollo se articulará

²⁰ El presente capítulo es una revisión y actualización del dedicado a esta misma cuestión en Martínez y Santander (2010).

a través de Planes Generales –que serán cuatrienales y deberán ser aprobados por la Asamblea de Madrid y a propuesta del Gobierno regional–, y de Planes Anuales, que, aprobados por el Gobierno regional a propuesta de la Consejería competente y previo informe del Consejo de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid, se encargarán de desarrollar los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan General vigente. Así, la Comunidad de Madrid tiene actualmente vigente su III Plan General de Cooperación (2009-2012) y se encuentra en proceso de elaboración del siguiente, lo que la sitúa como la comunidad autónoma que más ciclos de planificación ha desarrollado, igualando al de la propia cooperación de ámbito estatal.

Dentro de este marco normativo e institucional, las competencias en materia de cooperación para el desarrollo en el gobierno autonómico madrileño han transitado a través de diversas áreas de gestión. Desde julio de 2011 será la Viceconsejería de Inmigración, Voluntariado y Cooperación –adscrita a la Consejería de Asuntos Sociales– la que, a través de su Dirección General de Voluntariado y Cooperación, se encargue de dirigir y ejecutar la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid. Entre sus competencias específicas, la LCDGM atribuye a la Dirección de Cooperación para el Desarrollo las relativas a la elaboración de los planes generales y anuales, la gestión y coordinación de las acciones que en materia de cooperación al desarrollo lleve a cabo la Comunidad de Madrid, la aprobación de la ayuda humanitaria y de emergencia, y la evaluación del conjunto de la cooperación al desarrollo realizada por la Comunidad de Madrid.

Asimismo, la Comunidad de Madrid dispone de un Consejo de Cooperación para el Desarrollo que fue creado en diciembre de 1997 como órgano colegiado de consulta y participación externa en el ámbito de la cooperación al desarrollo y tiene entre sus funciones las de asesorar la política de desarrollo madrileña, informar sobre textos relativos a cooperación al desarrollo, así como formular informes, emitir dictámenes y realizar propuestas y recomendaciones en el ámbito de la cooperación. En cuanto a su composición, el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid está integrado por un Presidente, un Vicepresidente y 19 vocales. Dentro de éstos, la Administración de la Comunidad de Madrid y la Asamblea de Madrid están representadas por cuatro vocales cada uno, el Ayuntamiento de Madrid tiene un representante, la Federación de Municipios de Madrid tiene también un representante, las ONGD cuentan con cinco representantes a propuesta de la FONGDCAM, mientras las organizaciones sindicales y empresariales cuentan con dos representantes cada una. Junto a ello, se contempla la posibilidad de que el Pleno nombre a dos expertos, uno a propuesta de los vocales de la Administración de la Comunidad de Madrid y otro a propuesta de los vocales de las ONGD, que contarán con voz pero no con voto.

Junto a este órgano, la Comunidad de Madrid se había dotado, por un lado, de una Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación (ARIC) que, creada en 2005, tenía entre sus funciones las de preparar, en coordinación con las Consejerías competentes, los programas y actuaciones de la Comunidad de

Madrid en todo lo relativo a Inmigración y Cooperación al Desarrollo, la elaboración de propuestas en estos ámbitos, la difusión de informes y seguimiento estadístico, así como la interlocución con las ONG y el resto de actores que trabajen en este campo. Y, por otro lado, se había dotado de la Comisión Regional de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid que, desde su conformación en 2000 a instancias de la LCDCM de 1999, debía asegurar una información permanente entre la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos, debatir la programación de la cooperación de las Administraciones Públicas madrileñas y planificar e impulsar acciones conjuntas entre ellas. Sin embargo, ambos órganos –Comisión Regional y ARIC– fueron eliminados en el marco de las medidas adoptadas para la “racionalización del sector público”, vinculadas al cumplimiento de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2011²¹. A ello hay que sumar la eliminación de la Comisión de Inmigración y Cooperación en el seno de la Asamblea de Madrid, pasando a tratarse los asuntos relativos a cooperación para el desarrollo en la comisión más amplia referida a Asuntos Sociales.

3.2. El Ayuntamiento de Madrid

Desde 1995 el Ayuntamiento de Madrid ha dispuesto de un Programa de Cooperación al Desarrollo a través del que ha tratado de contribuir a la erradicación de la pobreza mundial desde el ámbito madrileño. No obstante, desde el anuncio en 2010 de la eliminación de la convocatoria de subvenciones a ONGD, a través de la que se ejecutaba la práctica totalidad de los recursos destinados a ayuda para el desarrollo por parte de este actor, se ha puesto en tela de juicio la propia existencia de una política de cooperación en el seno del Ayuntamiento de Madrid. En la actualidad, las residuales competencias en materia de cooperación recaen en la Dirección General de Familia, Infancia y Voluntariado, dependiente del Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales.

En lo que se refiere a la planificación estratégica, la política de cooperación del Ayuntamiento de Madrid ha venido descansando desde 2005 en ciclos cuatrieniales, estando actualmente vigente el II Plan General de Cooperación (2009-2012). A pesar de que este documento se ha erigido en el principal instrumento de planificación de la ayuda al desarrollo otorgada por el Ayuntamiento de Madrid, fijando sus lineamientos, prioridades y objetivos estratégicos, desde esta administración no se ha confirmado la elaboración del siguiente plan cuatrienal que debiera entrar en vigor en 2013.

Junto a ello, cabe también aludir a los denominados Planes Estratégicos de Actuación (PEA), una herramienta de planificación orientada a que “los socios de la cooperación madrileña y el Ayuntamiento de Madrid puedan ir de la mano

²¹ La Ley 9/2010 de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público, supuso la eliminación de la Comisión Regional, mientras que la ARIC fue eliminada apenas seis meses después, a través del Decreto 94/2011 de 30 de junio.

en su intervención conjunta en sectores y áreas, predeterminadas gracias a la participación e iniciativa de las contrapartes de los países prioritarios". Así, a través de los PEA, el Ayuntamiento de Madrid ha dispuesto de "marcos temporales, geográficos y presupuestarios" –descendiendo en ocasiones hasta la identificación de localidades– para orientar sus acciones de desarrollo en Perú (2006-2009), Ecuador (2006-2009), Marruecos (2006-2009), Colombia (2007-2010), Bolivia (2007-2010) y África (2008-2011). Sin embargo, en la actualidad tan solo está vigente el PEA de Centroamérica y Caribe (2009-2012).

Por otra parte, con la finalidad de convertirse en un "órgano colegiado de consulta y participación externa en materia de cooperación al desarrollo", se creó en 2005 el Consejo de Cooperación al Desarrollo del Municipio de Madrid. El Consejo, entre cuyas funciones se encuentran las relativas al asesoramiento y coordinación de las acciones de cooperación ejecutadas en el ámbito madrileño, cuenta con un Pleno compuesto por 18 miembros, repartidos en una Presidencia ejercida por el titular del Área de Gobierno competente en la materia, una Vicepresidencia ejercida por un representante de las entidades ciudadanas integrantes del Consejo y 16 vocales distribuidos del siguiente modo: tres representantes de la Administración del Ayuntamiento de Madrid; tres representantes de los grupos políticos representados en el Ayuntamiento; tres representantes de las ONG a propuesta de la FONGDCAM; un representante de la Comunidad de Madrid; un representante de la Federación Madrileña de Municipios; un representante por cada una de las dos organizaciones sindicales madrileñas más representativas; dos representantes de las organizaciones empresariales madrileñas más representativas; y un representante de otras entidades e instituciones con incidencia en el ámbito de la cooperación. En todo caso, el Consejo de Cooperación del Ayuntamiento de Madrid no ha vuelto a reunirse desde que se anunciará la eliminación de la convocatoria de subvenciones en mayo de 2010.

3.3. Los municipios madrileños

Además de la cooperación que llevan a cabo la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid, existe en el ámbito madrileño un conjunto de municipios que también dedican un espacio de su acción pública a la ayuda al desarrollo. Estos resultan todavía pocos si se ponen en relación con el conjunto de los ayuntamientos madrileños existentes: de un total de 178 municipios registrados en la Comunidad de Madrid, tan sólo la quinta parte (35 ayuntamientos) han llevado a cabo alguna acción de cooperación para el desarrollo a lo largo del período 2005-2011 (cuadro 2)²². Ahora bien, cabe resaltar que se trata de los municipios más poblados, de tal forma que los ayuntamientos que hicieron cooperación

²² Téngase en cuenta que este dato está obtenido a partir de la información ofrecida por DGPOLDE, por lo que no se excluye la posibilidad de que algún municipio que consta como que no desembolsó AOD durante el período 2005-2010 pudiera haberlo hecho sin reportar la información a DGPOLDE.

concentran el 77% de la población residente en los municipios madrileños²³. En cualquier caso, un dato preocupante es que el promedio anual de municipios que en dicho periodo desembolsaron ayuda fue de 20 –descendiendo a 15 en 2011– y que fueron escasos los que mantuvieron sus presupuestos de cooperación a lo largo de todos los años²⁴.

Cuadro 2.

Municipios madrileños con cooperación para el desarrollo (2005-2011)

MUNICIPIOS MADRILEÑOS QUE DESEMBOLSARON AOD	MUNICIPIOS MADRILEÑOS QUE NO DESEMBOLSARON AOD			
Alcalá de Henares	Acebeda (La)	Colmenarejo	Navarredonda y San Mamés	Tielmes
Alcobendas	Ajalvir	Corpa	Navas del Rey	Titulcia
Alcorcón	Alameda del Valle	Cubas de la Sagra	Nuevo Baztán	Torrejón de la Calzada
Algete	Álamo (El)	Chapinería	Olmeda de las Fuentes	Torrejón de Velasco
Aranjuez	Aldea del Fresno	Chinchón	Orusco de Tajuña	Torrelaguna
Boadilla del Monte	Alpedrete	Escorial (El)	Paracuellos de Jarama	Torremocha de Jarama
Brunete	Ambite	Estremera	Patones	Torres de la Alameda
Collado Mediano	Anchuelo	Fresnedillas de la Oliva	Pedrezuela	Valdaracete
Collado Villalba	Arganda del Rey	Fresno de Torote	Pelayos de la Presa	Valdeavero
Colmenar Viejo	Arroyomolinos	Fuente el Saz de Jarama	Perales de Tajuña	Valdelaguna
Coslada	Atazar (El)	Fuentidueña de Tajo	Pezuela de las Torres	Valdemanco
Daganzo	Batres	Galapagar	Pinilla del Valle	Valdemaqueda
Fuenlabrada	Becerril de la Sierra	Garganta de los Montes	Piñuécar-Ga ndullas	Valdemorillo
Getafe	Belmonte de Tajo	Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago	Pozuelo del Rey	Valdeolmos-Al alpardo
Hoyo de Manzanares	Berzosa del Lozoya	Gascones	Prádena del Rincón	Valdepiélagos

²³ Datos de población del INE para 2010.

²⁴ Para una información más detallada sobre los municipios que desembolsaron AOD en el periodo 2005-2011 puede consultarse el Anexo I.

Humanes	Berrueco (El)	Griñón	Puebla de la Sierra	Valdetorres de Jarama
Leganés	Boalo (El)	Guadalix de la Sierra	Quijorna	Valdilecha
Majadahonda	Braojos	Guadarrama	Rascafría	Valverde de Alcalá
Meco	Brea de Tajo	Hiruela (La)	Redueña	Velilla de San Antonio
Mejorada del Campo	Buitrago del Lozoya	Horcajo de la Sierra	Ribatejada	Vellón (El)
Móstoles	Bustarviejo	Horcajuelo de la Sierra	Robledillo de la Jara	Venturada
Parla	Cabanillas de la Sierra	Loeches	Robledo de Chavela	Villaconejos
Pinto	Cabrera (La)	Lozoya	Robregordo	Villa del Prado
Pozuelo de Alarcón	Cadalso de los Vidrios	Madarcos	Rozas de Madrid (Las)	Villalbilla
Rivas-Vaciamadrid	Camarma de Esteruelas	Manzanares el Real	Rozas de Puerto Real	Villamanrique de Tajo
San Fernando de Henares	Campo Real	Miraflores de la Sierra	San Agustín del Guadalix	Villamanta
San Martín de la Vega	Canencia	Molar (El)	San Lorenzo de El Escorial	Villamantilla
San Sebastián de los Reyes	Carabaña	Molinos (Los)	San Martín de Valdeiglesias	Villanueva del Pardillo
Soto del Real	Casarrubuelos	Montejo de la Sierra	Santa María de la Alameda	Villanueva de Perales
Torrejón de Ardoz	Cenicientos	Moraleja de Enmedio	Santorcaz	Villar del Olmo
Torrelodones	Cercedilla	Moralzarzal	Santos de la Humosa (Los)	Villarejo de Salvanés
Tres Cantos	Cervera de Buitrago	Morata de Tajuña	Serna del Monte (La)	Villavieja del Lozoya
Valdemoro	Ciempozuelos	Navacerrada	Serranillos del Valle	Zarzalejo
Villanueva de la Cañada	Cobeña	Navalafuente	Sevilla la Nueva	Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias
Villaviciosa de Odón	Colmenar del Arroyo	Navalagamella	Somosierra	Puentes Viejas
	Colmenar de Oreja	Navalcarnero	Talamanca de Jarama	

Fuente: DGPDOLDE y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2010)

Como es lógico, el lugar que la cooperación para el desarrollo ocupa en la estructura institucional varía de unos ayuntamientos a otros. No obstante, puede identificarse la existencia de distintos niveles en cuanto al lugar que se otorga a la política de cooperación en el organigrama de cada municipio (figura 1), pero hay que tener presente que estas estructuras institucionales han variado y no existe un registro que permita conocer estas variaciones. En primer lugar, tan sólo dos ayuntamientos –Alcobendas y Rivas-Vaciamadrid– disponen de una concejalía específica y dedicada exclusivamente a la gestión de la cooperación para el desarrollo. En segundo lugar, aparecen aquellos ayuntamientos –nueve de los 35 señalados– en los que existe una concejalía o área dedicada a cooperación, pero con responsabilidades compartidas con otros ámbitos de la gestión municipal. Por último, en los 24 ayuntamientos restantes la cooperación para el desarrollo no aparece en la nomenclatura de ninguna de las concejalías en las que se organiza la gestión municipal (figura 1).

Figura 1.

Ubicación de la cooperación para el desarrollo en el organigrama institucional



De forma paralela, desde el surgimiento de sus políticas de cooperación los municipios madrileños han ido dotándose de forma progresiva de espacios de participación y consulta, generalmente en forma de Consejos de Cooperación. Según la información ofrecida por la FEMP, en 2010 hasta 10 municipios disponían de este tipo de órgano: es el caso de los ayuntamientos de Aranjuez, Colmenar Viejo, Getafe, Majadahonda, Móstoles, Rivas-Vaciamadrid, San Fernando de Henares, San Sebastián de los Reyes, Torrejón de Ardoz y Tres

Cantos²⁵. No obstante, y como se abordará con mayor detalle en el apartado dedicado al análisis de los espacios de participación y consulta, existen en la actualidad 16 consejos de cooperación, aunque en los últimos años se está asistiendo a una reducción de estos espacios en el ámbito madrileño, así como a un deficiente funcionamiento y limitada operatividad en buena parte de los casos.

Y menores avances se encuentran si se atiende a la planificación estratégica de la política de cooperación de estos municipios. Tan sólo los ayuntamientos de Alcalá de Henares, Leganés y San Sebastián de los Reyes –aunque en este último caso no aprobado formalmente²⁶– se han dotado de documentos específicos que tratan de establecer prioridades de trabajo, orientar y dotar de sentido estratégico a sus políticas de cooperación para el desarrollo. En otros casos, como el del ayuntamiento de Alcobendas, se espera disponer pronto de un plan de cooperación.

Por último, dentro del marco normativo e institucional de la cooperación municipal madrileña cabe aludir al Pacto Local contra la Pobreza suscrito en el ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes (recuadro 1).

Recuadro 1.

El Pacto Contra la Pobreza de la Ciudad de San Sebastián de los Reyes

El 16 de octubre de 2008, los diversos grupos políticos representados en la corporación municipal del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes –PP, PSOE, Izquierda Independiente e IU– junto con el presidente de la FONGDCAM y un representante de las ONGD locales, con el apoyo de las organizaciones empresariales y sindicales, firmaron una Declaración Institucional para hacer efectivo el pacto local contra la pobreza de dicho municipio.

Con el fin de contribuir de la forma más eficaz a erradicar la pobreza en el mundo, los signatarios del Pacto se comprometen, independientemente de quién gobierne, a trabajar sobre unas bases consensuadas que permitan dar continuidad a la política de cooperación del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes. En este sentido, el Pacto Local contra la Pobreza de San Sebastián de los Reyes establece, entre otros aspectos:

- Asumir como marco de referencia de la cooperación del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como las directrices emanadas de la Declaración de París y del Consenso Europeo de Desarrollo.
- Alcanzar la cifra del 0,7% del presupuesto total del municipio destinado a AOD a partir del año 2011.

²⁵ Información disponible en <http://cooperacion.femp.es/>.

²⁶ En el caso del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes el Plan de Cooperación se aprobó en el Consejo de Cooperación pero no en el Pleno, donde debía ser aprobado en el seno de un documento más amplio de gestión municipal. No obstante el Plan de Cooperación aprobado en el Consejo ha servido de guía operativa en estos últimos años.

- Convertir la política de cooperación en una política de carácter municipal, que no se encuentre sujeta a intereses comerciales, políticos o económicos del gobierno.
- Asumir y potenciar una concepción del desarrollo bajo un Enfoque Basado en Derechos Humanos
- Aumentar la transparencia informativa de la política de cooperación municipal hacia sus ciudadanos.
- Promover la coherencia de políticas en el ámbito municipal
- Trabajar por mejorar la coordinación entre los diferentes actores de la cooperación madrileña.

Este pacto se fija como horizonte el año 2015, comprometiendo dos legislaturas y creando, para velar por su cumplimiento, la correspondiente comisión de seguimiento.

Fuente: tomado de Martínez, I. y Santander, G. (2010).

3.4. Consideraciones finales

Una vez analizado el conjunto de los actores puede hablarse de la existencia de un importante avance en el marco institucional y normativo de la cooperación madrileña en las últimas dos décadas, pero también de la existencia de un marcado repliegue en los últimos años que conlleva claros desafíos para su presente y futuro.

En lo que se refiere a la Comunidad de Madrid, y amparándose en la racionalización económica y administrativa, se ha producido un debilitamiento de la estructura institucional con la eliminación de organismos como la Comisión Regional, la ARIC o la Comisión de Inmigración y Cooperación de la Asamblea de Madrid. En cualquier caso, el principal desafío al que se enfrenta este actor es la adecuada implementación de su cuarto ciclo de planificación (2013-2016), de tal modo que logre canalizar e integrar la voz de la sociedad civil, así como aprovechar la experiencia acumulada hasta la fecha como donante. Todo ello en un contexto en el que, como se ha señalado, “la crisis como forma de gobierno” está afectando de manera especial a las políticas de cooperación para el desarrollo y donde, por lo tanto, será clave el posicionamiento que adopte al respecto la Comunidad de Madrid. Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid, con el drástico desmantelamiento que ha sufrido su política de AOD, parece dejar un importante vacío institucional en el seno del sistema madrileño de cooperación, acompañado de elevadas dosis de incertidumbre respecto a su próximo ciclo de planificación. Por último, los municipios madrileños, al no haber acompañado sus esfuerzos, de manera casi generalizada, en cooperación en tiempos de bonanza económica con la adecuada institucionalización y consolidación en sus estructuras de gestión, han situado a la política de cooperación en un lugar especialmente sensible y vulnerable al contexto de crisis.

No puede ocultarse que este repliegue en el ámbito municipal se acentúa en el marco de un latente debate competencial en relación a la participación de los gobiernos descentralizados, especialmente los locales, en la escena internacional. Un debate que recupera antiguos planteamientos sobre la pertinencia de la dimensión internacional de estos actores, y que se apoya argumentalmente en el limitado impacto que en términos generales tiene su aportación. Se trata de planteamientos con influencia, más profunda en el contexto de crisis, de posturas provenientes tanto del ámbito de las relaciones internacionales, desde una mirada realista, como de la economía política, desde postulados neoliberales, que abogan por el repliegue intrafronterizo para la satisfacción de los propios intereses, así como por el debilitamiento del papel de lo público en las políticas de cooperación. Unos planteamientos que parecen desconocer el avance doctrinal construido en torno a la cooperación descentralizada a lo largo de décadas, al tiempo que obvian la interrelaciones entre las dinámicas locales y globales (Castells, 1999).

Esta perspectiva refleja, asimismo, una percepción predominantemente cuantitativa de la cooperación descentralizada, cuando las principales aportaciones de esta cooperación a la agenda de desarrollo conviene valorarlas, dada la naturaleza de estos gobiernos, en clave política y técnica. Sin embargo, este cuestionamiento del papel de los gobiernos descentralizados en la agenda de desarrollo parece estar calando en el contexto de crisis y políticas de ajuste, en un momento en el que se debate la necesidad de racionalizar las estructuras del Estado (Costafreda y Godoy, 2012), lo que podría suponer una revisión del marco de competencias de los gobiernos locales.

La ayuda al desarrollo madrileña: principales cifras

4

4.1. Aclaraciones metodológicas

El presente capítulo se ha elaborado a partir de la información ofrecida por DGPOLE –ahora reconvertida en la Subdirección General de Políticas de Desarrollo en el seno de la SGCID– y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), tomando siempre como referencia las cifras de AOD desembolsada. Para el caso de los municipios madrileños sólo existe información desde 2005 –año en el que la FEMP comenzó a realizar un amplio esfuerzo de recogida de información sobre la AOD de las entidades locales españolas–, de ahí que para el total de la AOD madrileña no se pueda tampoco disponer de cifras anteriores a ese año, aunque sí se ofrecen datos anteriores para los casos de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid²⁷.

La mayor parte de la información ofrecida incluye datos de 2011, que fueron publicados poco antes del cierre de este estudio. Precisamente por el escaso margen temporal existente entre la publicación oficial de los datos de AOD de 2011 y el cierre de este estudio, en algunos casos –aquellos en los que las tendencias eran poco susceptibles de ser alteradas por las cifras de este último año–, sólo se recoge hasta 2010.

Por otra parte, cabe especificar que cuando se alude a la AOD madrileña se incluye en el cómputo la ayuda desembolsada por el conjunto de las administraciones –Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid y resto de municipios madrileños para los que existe información– y universidades públicas madrileñas. Asimismo, cuando se alude a la AOD de los *municipios madrileños* se computan tan sólo aquellas entidades locales para las que DGPOLE, a partir del ejercicio señalado de la FEMP, ofrece información, dejando al margen al Ayuntamiento de Madrid, que es analizado por separado. El anexo I recoge un cuadro donde se detallan específicamente los municipios computados por cada año, en función de la información ofrecida por DGPOLE.

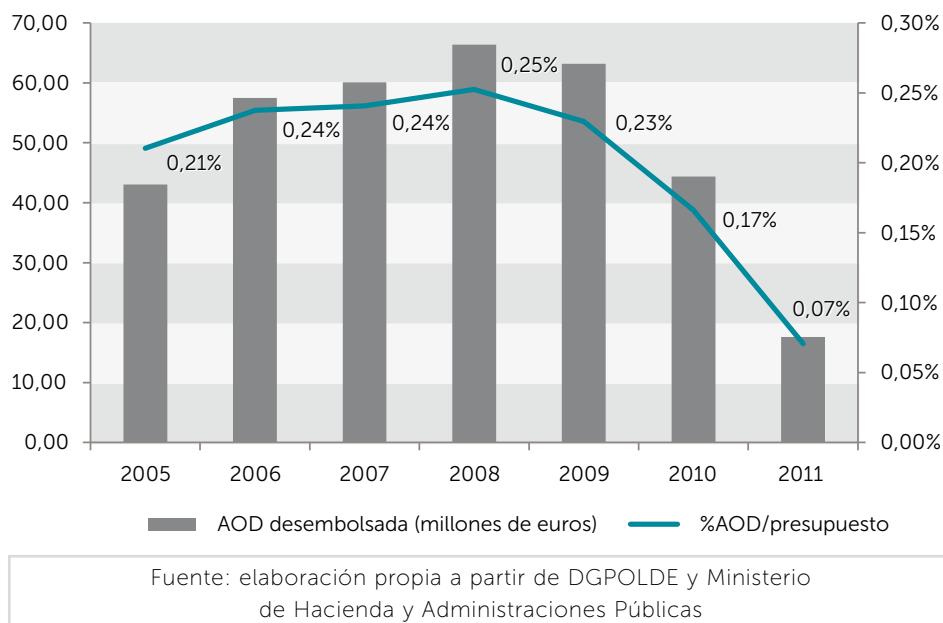
4.2. La ayuda madrileña

La ayuda madrileña experimentó un progresivo aumento entre 2005 y 2008 que se ha visto revertido, tanto en términos absolutos como relativos, a partir de 2009. En términos absolutos, la AOD desembolsada, que había pasado de

²⁷ Otros análisis cuantitativos, menos actualizados, sobre la cooperación madrileña pueden encontrarse en Freres y Cabo (2003) y Martínez y Santander (2010).

43,05 a 66,37 millones de euros entre 2005 y 2008, cayó a 63,20 millones de euros en 2009, de forma más pronunciada hasta los 44,37 millones de euros en 2010 y, de manera muy abrupta, hasta los 17,60 millones de euros en 2011 (gráfico 1). En términos relativos, si entre 2005 y 2008 el esfuerzo realizado por las administraciones públicas madrileñas había aumentado desde el 0,21% al 0,25%, el peso de la AOD desembolsada sobre el presupuesto se situó en el 0,23% en 2009, descendió hasta el 0,17% en 2010 y cayó hasta el 0,07% en 2011²⁸.

Gráfico 1.
Evolución de la AOD madrileña (2005-2011)



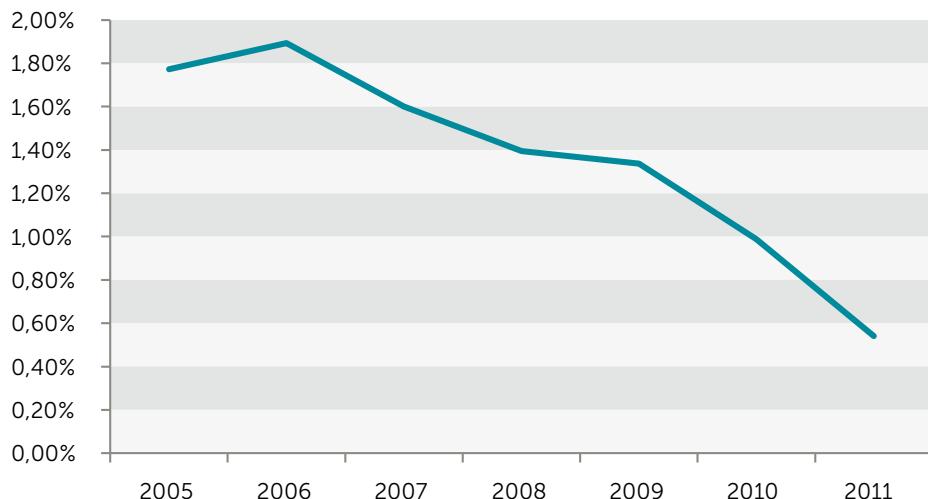
Esta evolución tiene una repercusión directa sobre el peso que la AOD madrileña representa en el conjunto de la ayuda española. Una evolución que presenta dos rasgos que apuntan en una misma dirección. Por un lado, en un contexto general expansivo y de recursos crecientes (2005-2008), la ayuda madrileña no creció proporcionalmente tanto como el resto de la AOD española, descendiendo su peso sobre esta desde el 1,77% al 1,39%. Por otro lado, con la llegada de la crisis económica y la conformación de un escenario generalizado

²⁸ A lo largo del estudio, para calcular el peso de la AOD sobre el presupuesto se toman como referencia los gastos totales reflejados en los presupuestos consolidados ofrecidos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que el peso de la AOD se ha calculado aquí sobre el presupuesto agregado de la Comunidad de Madrid, del Ayuntamiento de Madrid y de aquellos municipios que desembolsaron AOD, dejando fuera, por tanto, los presupuestos de aquellos municipios que no realizaron cooperación. Si estos últimos se incorporasen al análisis, daría por resultado un esfuerzo en AOD incluso ligeramente menor que el recogido en el gráfico.

de recortes en la AOD, la ayuda madrileña ha experimentado una reducción proporcionalmente mayor a la del resto de la cooperación española, cayendo su peso hasta el 0,54% en 2011 (gráfico 2).

Gráfico 2.

Evolución del peso de la AOD madrileña sobre la AOD española (2005-2011)

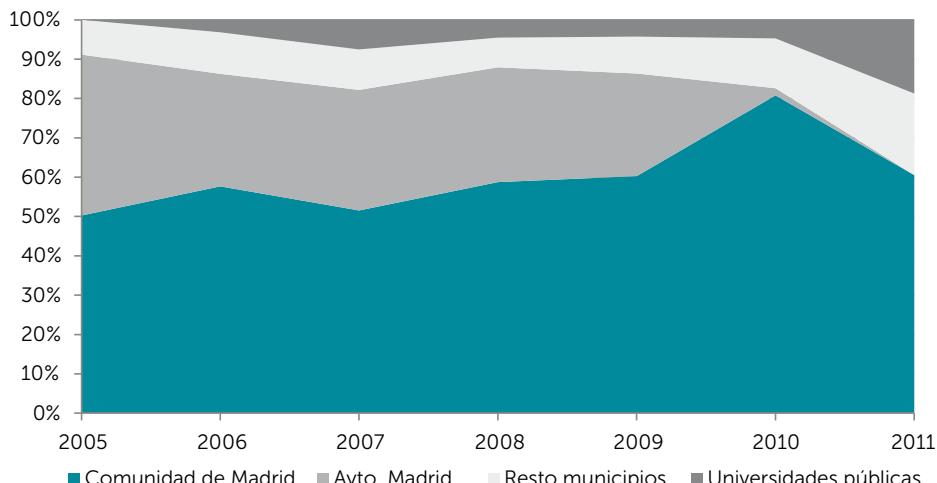


Fuente: elaboración propia a partir de DGPDOLDE

En cualquier caso, son muy diversos los actores que computan dentro de la AOD madrileña, por lo que conviene atender al peso relativo de cada uno de ellos. La Comunidad de Madrid es el actor que más peso tiene en el conjunto de la ayuda madrileña, al aportar el 59,43% de dichos recursos durante el periodo 2005-2011, habiendo llegado a situar su peso en el 80,78% en 2010 (gráfico 3). El Ayuntamiento de Madrid (25,31%) aparece como el segundo actor que mayores recursos aportó al conjunto de la ayuda madrileña en el periodo 2005-2011, si bien su contribución descendió bruscamente hasta el 1,83% en 2010, tras haber recortado casi en su totalidad su presupuesto de AOD en dicho año y hacerlo por completo en 2011. En tercer lugar aparecen el resto de municipios madrileños, responsables del 10,30% de la ayuda madrileña desembolsada entre 2005 y 2011, e incrementando su peso hasta el 20,74% en este último año. Por último, las universidades públicas madrileñas también han hecho una contribución significativa al conjunto de la AOD madrileña, habiendo aportado el 4,96% de los recursos destinados en el periodo 2005-2011, pero viendo incrementado este peso hasta el 18,75% en este último año.

Gráfico 3.

Evolución del peso de los diversos actores en la AOD madrileña (2005-2011)



Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE

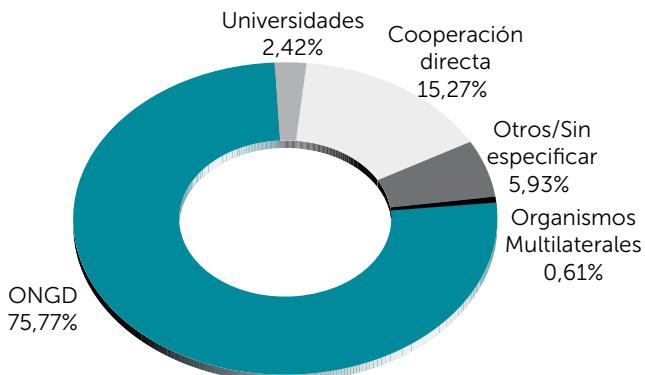
En este contexto, las ONGD se constituyeron en los principales canalizadores de la ayuda desembolsada por las administraciones públicas madrileñas entre 2008 y 2011²⁹. Durante este periodo, las ONGD ejecutaron el 75,77% de la ayuda madrileña, asumiendo las propias administraciones –a través de fórmulas de cooperación directa– la gestión del 15,27% de dichos recursos (gráfico 4). Otros actores como las universidades (2,42%) o los organismos multilaterales (0,61%) tuvieron una implicación menor en la ejecución de la ayuda madrileña³⁰.

²⁹ El análisis relativo a las vías de canalización en la AOD madrileña (y en cada uno de sus actores) se ha circunscrito al periodo 2008-2011, al no haber datos homogeneizables para los años anteriores.

³⁰ No debe confundirse el peso que la AOD desembolsada por las universidades públicas madrileñas tiene en el conjunto de la ayuda madrileña (4,24% para el periodo 2005-2010, como se señaló anteriormente), con el porcentaje de la AOD madrileña canalizado a través de las universidades (0,58%). El primero tiene que ver con el presupuesto que las universidades públicas madrileñas destinan a cooperación al desarrollo, mientras que el segundo tiene que ver con los fondos que los distintos actores de la cooperación madrileña deciden canalizar a través de las universidades (no sólo públicas).

Gráfico 4.

Vías de canalización de la AOD madrileña (2008-2011)



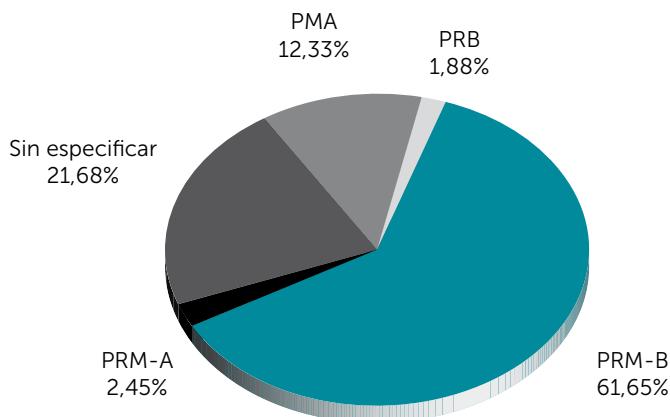
Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE

Respecto a los principales destinatarios de la cooperación madrileña en función del nivel de renta del país receptor, los Países de Renta Media (PRM) continuaron siendo los socios preferentes³¹ (gráfico 5). A este grupo de países se dirigieron casi dos tercios (64,10%) de la ayuda madrileña desembolsada entre 2007 y 2010, con un peso mucho mayor de los PRM-Baja (PRM-B), que recibieron el 61,65%, que de los PRM-Alta (PRM-A), destinatarios del 2,45%. Por su parte, los Países Menos Adelantados (PMA) fueron receptores del 12,33% de la cooperación madrileña, mientras que a los Países de Renta Baja (PRB) se destinó el 1,88% de los recursos.

³¹ Se utiliza aquí como referencia la clasificación utilizada por el CAD y por el BM, según la cual: se considera Países de Renta Baja (PRB) a aquellos cuya renta per cápita es igual o inferior a 1.005 dólares anuales, denominándose Países Menos Adelantados (PMA) a los que, además de estar por debajo de dicho umbral, presentan condiciones adicionales que obstaculizan especialmente sus oportunidades de desarrollo; se considera Países de Renta Media (PRM) a aquellos cuya renta per cápita anual oscila entre los 1.006 y los 12.275 dólares. Dentro de este grupo se distingue entre PRM Baja (PRM-B), que alude a los que se sitúan entre los 1.006 y los 3.975 dólares anuales, y PRM Alta (PRM-A), cuya renta per cápita se sitúa en el rango que va desde los 3.976 a los 12.275 dólares anuales. Por último, los que están por encima de esta cifra conforman el grupo de Países de Renta Alta y no son receptores de AOD. Nótese que los umbrales económicos de esta clasificación va variando como consecuencia de revisiones periódicas.

Gráfico 5.

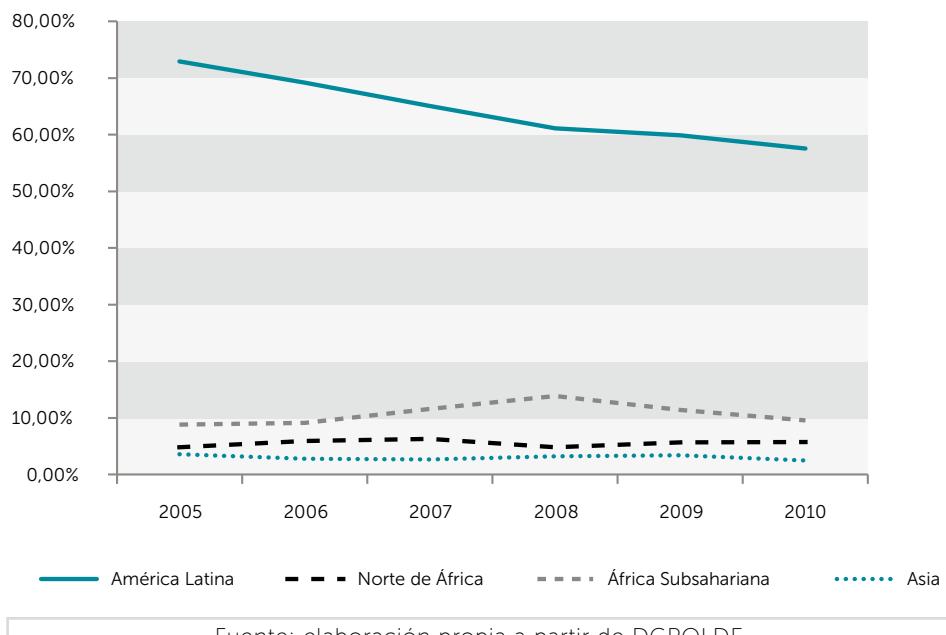
Distribución de la AOD madrileña por nivel de renta del receptor (2007-2010)



Fuente: elaboración propia a partir de DGPDOLDE

Este marcado peso de los PRM está en estrecha relación con la preferencia mostrada por los diversos actores de la cooperación madrileña hacia América Latina, cuya práctica totalidad de países se integran en dicho grupo por nivel de renta. Así, de igual modo que sucedía con los PRM, América Latina es destinataria de casi dos tercios (64%) del total de la ayuda madrileña en 2005-2010, mientras que otras regiones como África Subsahariana (10,97%), Norte de África (5,56%) o Asia (3,04%), presentan cifras menores. Se aprecia en todo caso un progresivo descenso del peso de América Latina en el conjunto de la AOD madrileña, al pasar del 73% al 58% entre 2005 y 2010. No obstante, el descenso de América Latina no significa una reorientación hacia otras regiones, sino que parece relacionarse con cuestiones de clasificación estadística, ya que en esos mismos años la ayuda no especificada geográficamente pasó del 9,53% al 24,54% (gráfico 6)³².

³² La ayuda no especificada geográficamente, que no es exclusiva del caso madrileño, se explica fundamentalmente por tratarse de costes administrativos, programas de sensibilización o acciones de alcance regional, siendo todas ellas difícil de desagregar por países.

Gráfico 6.Evolución de la distribución geográfica de la AOD madrileña (2005-2011)

Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE

Como ha sido analizado en estudios previos con mayor profundidad, la orientación geográfica de la cooperación madrileña parece demandar mayores niveles de reflexión y posicionamiento estratégico por parte de las administraciones públicas madrileñas, especialmente, por el peso que representan, de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid. Por un lado, existe una clara tendencia hacia la vinculación de la política de ayuda con el fenómeno migratorio, de tal forma que la AOD de estas administraciones muestra una clara preferencia por los principales países emisores de emigración a la región madrileña. Si bien existen importantes interrelaciones entre las oportunidades de desarrollo de las personas y los flujos migratorios, en determinadas ocasiones se corre el riesgo de que la cooperación al desarrollo quede supeditada a la política de inmigración, de tal forma que la ayuda acabe respondiendo más a intereses y agendas del donante que a los objetivos declarados de esta política y a las necesidades de desarrollo de los países socios (Martínez y Santander, 2010).

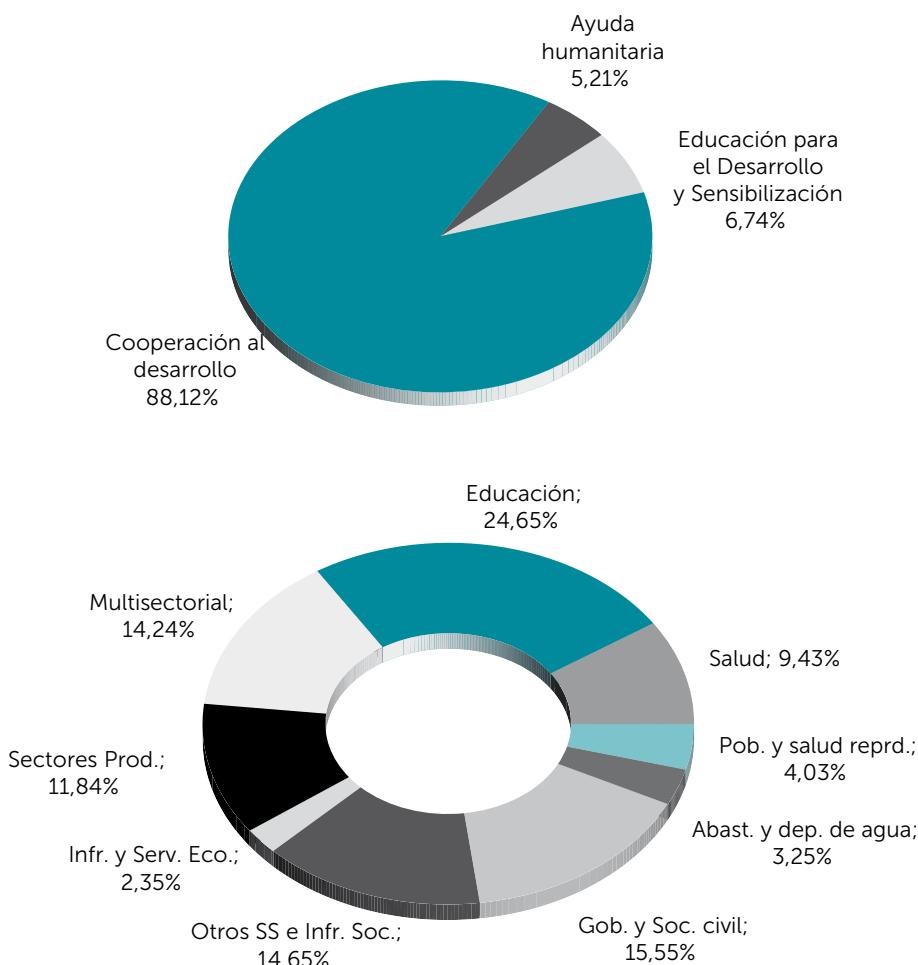
Por otro lado, pese a que buena parte de los actores de la cooperación madrileña tienen la Declaración del Milenio (2000) como marco de referencia –que llama a los donantes a concentrar su ayuda en África Subsahariana y en los países de menor nivel de ingreso– la AOD madrileña sigue concentrándose de forma preferente en América Latina y en los PRM. De igual modo que existen argumentos para defender una concentración de la ayuda en los países que presentan mayores necesidades de desarrollo y en sectores más vinculados a la lucha contra la pobreza, existen razones que podrían aconsejar a la cooperación madrileña continuar trabajando en América Latina y en sectores no

recogidos por los ODM –como la gobernanza local o el fortalecimiento del tejido asociativo–, requiriéndose, en cualquier caso, la existencia de posicionamientos estratégicos al respecto que son inexistentes hasta la fecha (Alonso, 2007; Martínez y Santander, 2010).

Por otra parte, si se atiende a los ámbitos de actuación de la ayuda madrileña, el 88,12% de los recursos desembolsados en el periodo 2005-2010 se dirigieron a proyectos y programas de cooperación al desarrollo, mientras que los ámbitos específicos de Educación para el Desarrollo y Sensibilización –que se analizará más delante de forma más detenida– y de ayuda humanitaria concentraron, respectivamente, el 6,70% y el 5,17% de los AOD madrileña (gráfico 7).

Gráfico 7.

Distribución de la AOD madrileña por ámbitos y sectores de actuación (2005-2010)



Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE

Mientras, en lo que se refiere a la ayuda distribuible sectorialmente, el ámbito de las Infraestructuras y los Servicios Sociales concentró el 70,71% de la ayuda madrileña durante el periodo 2005-2010, destacando dentro de él los sectores de Educación (24,57%), Gobierno y Sociedad Civil (15,57%) y Salud (9,11%). Por su parte, al ámbito de Infraestructuras y Servicios Económicos se destinaron el 2,22%, mientras que los de Sectores Productivos y las acciones de tipo multi-sectorial concentraron el 12,22% y el 14,85% respectivamente. Si se atiende específicamente al peso de los Servicios Sociales Básicos (SSB) en el conjunto de la AOD madrileña, cabe señalar que el 23,32% de los recursos desembolsados entre 2005 y 2010 se dirigieron a estos sectores, por lo que, de forma agregada, las administraciones públicas madrileñas estarían cumpliendo el denominado compromiso 20/20³³.

Por otra parte, una de las tendencias que puede llamar la atención respecto al destino de la ayuda madrileña es el notable incremento que ha experimentado en los últimos años la partida referida a costes administrativos de los donantes, que ha pasado de suponer el 1,71% del total de la AOD en 2005 al 10,77% en 2010. Así, mientras la ayuda madrileña se redujo en un tercio entre 2008 y 2010, los costes administrativos en esos mismos años –referidos exclusivamente a las administraciones públicas– crecieron más del doble. No obstante, se trata de una tendencia que no es exclusiva de la cooperación madrileña y que se relaciona, principalmente, con cambios en la metodología aplicada a la hora de clasificar determinadas partidas que anteriormente no computaban como costes administrativos de los donantes.

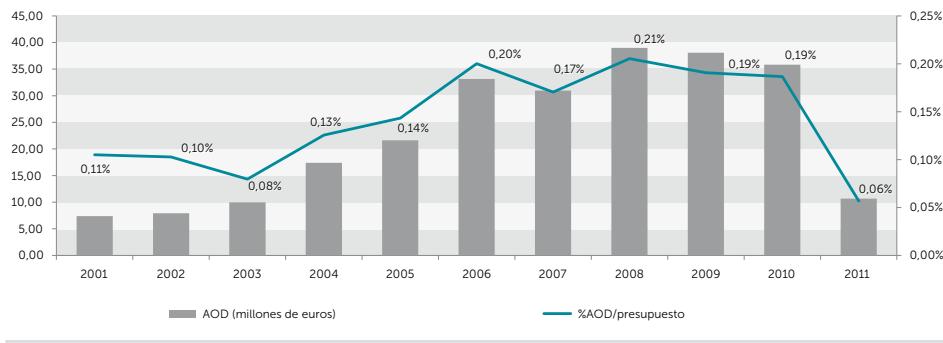
4.3. La ayuda de la Comunidad de Madrid

Como se ha señalado, la Comunidad de Madrid es el actor más relevante en términos cuantitativos dentro de la AOD madrileña y, por tanto, condiciona de forma muy marcada las tendencias generales de esta. En la evolución mostrada en la última década por la ayuda al desarrollo de la Comunidad de Madrid pueden identificarse tres etapas diferenciadas (gráfico 8). Entre 2001 y 2003, se aprecia un tenue incremento de los desembolsos de AOD, pasando de los 7,37 a los 9,96 millones de euros, lo que en todo caso no evitó una contracción del esfuerzo realizado en términos relativos, que pasó del 0,11% al 0,08% en esos mismos años. Entre 2004 y 2008, exceptuando una caída registrada en 2007, la ayuda de la Comunidad de Madrid mostró una tendencia creciente, tanto en términos absolutos como relativos, situándose en 2008 en los 38,98 millones de euros, lo que significaba dedicar el 0,21% del presupuesto a AOD. Por último, a partir de 2009 la ayuda de la Comunidad de Madrid vuelve a entrar en una fase descendente, esta vez tanto en términos absolutos como relativos. Así, en

³³ Según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, dentro de los SSB se encuadran los siguientes sectores: Educación básica, Salud básica, Programas de población y salud reproductiva, Abastecimiento de agua y saneamiento básico y Ayuda multisectorial para SSB. El compromiso 20/20 alude a un acuerdo alcanzado en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de Copenhague (1995) según el cual el 20% de la AOD de los donantes y el 20% del gasto público de los receptores debe ir orientado a SSB.

2010 la AOD cayó hasta los 35,84 millones de euros, lo que supuso el 0,19% del presupuesto manejado, registrando una brusca caída en 2011, año en el que la ayuda desciende hasta los 10,65 millones de euros, lo que significa el 0,06% de su presupuesto.

Gráfico 8.
Evolución de la AOD de la Comunidad de Madrid (2001-2011)



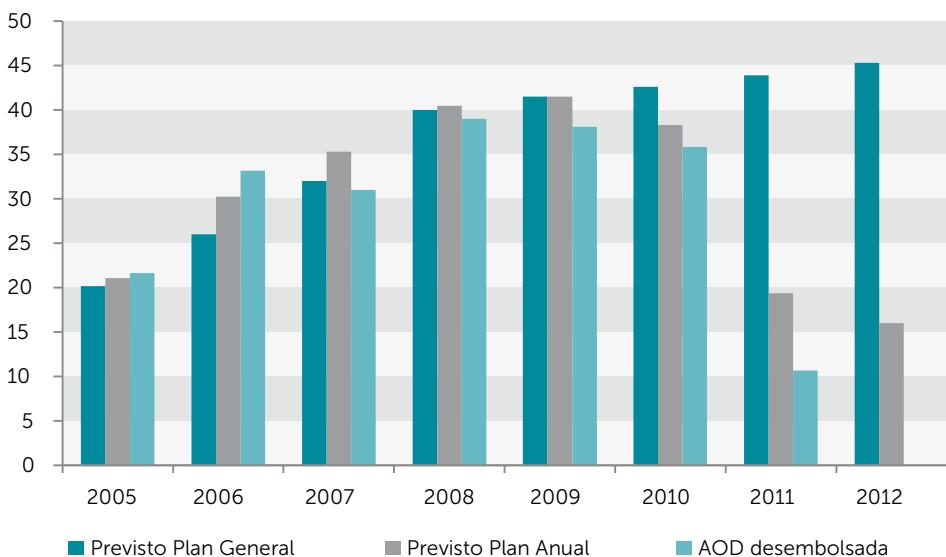
Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Esta evolución no sólo sitúa a la Comunidad de Madrid muy lejos del cumplimiento de los compromisos establecidos en la agenda internacional y del "horizonte" asumido por la propia administración en su Ley de Cooperación al Desarrollo de 1999 de destinar el 0,7% de su presupuesto a AOD. Además de ello, supone un incumplimiento, más marcado a medida que han transcurrido estos años, de los escenarios presupuestarios previstos por la propia Comunidad de Madrid en su Plan General 2009-2012 y en los respectivos planes anuales (gráfico 9)³⁴.

³⁴ La Comunidad de Madrid, en su Plan General 2009-2012, había establecido dos escenarios presupuestarios de AOD en función de la evolución de la situación económica. Sin embargo, ha incumplido de forma constante en estos años el compromiso establecido incluso para el escenario más negativo.

Gráfico 9.

Comparativa entre la AOD planificada y la ejecutada en la Comunidad de Madrid (millones de euros)

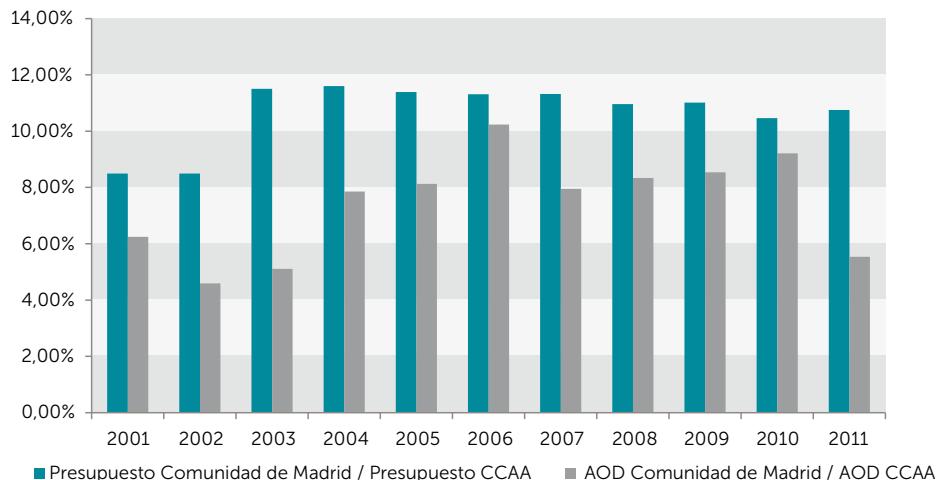


Fuente: II y III Plan General de Cooperación de la Comunidad de Madrid, Planes Anuales (2005-2012) y DGPOLDE

El peso que la ayuda de la Comunidad de Madrid representa en el conjunto de la AOD autonómica española se situó en el 7,92% de media en el periodo 2001-2011. Aunque durante estos años esta cifra experimentó notables oscilaciones –desde el 4,59% de 2002 hasta el 10,81% registrado en 2010–, se aprecia de forma recurrente a lo largo del periodo una participación menor en el conjunto de la ayuda autonómica española de la que debiera corresponderle en función del tamaño de su presupuesto (gráfico 10). Si bien entre 2007 y 2010 se aprecia un progresivo, aunque leve, aumento del peso de la ayuda de la Comunidad de Madrid sobre la cooperación autonómica española –lo que indicaría que la reducción registrada en los presupuestos de AOD de los últimos años ha sido algo menos marcada que la sufrida en el conjunto de las comunidades autónomas españolas– esta tendencia se ve fuertemente revertida en 2011, pasando a suponer la AOD de la Comunidad de Madrid el 5,54% de la ayuda autonómica española y volviendo, por tanto, a niveles similares a los registrados en 2003.

Gráfico 10.

Evolución del peso de la AOD de la Comunidad de Madrid sobre la AOD autonómica española (2001-2011)



■ Presupuesto Comunidad de Madrid / Presupuesto CCAA ■ AOD Comunidad de Madrid / AOD CCAA

Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Si se pone en relación con la AOD desembolsada por el resto de donantes autonómicos, la Comunidad de Madrid aparece en 2011 en el séptimo lugar, por detrás de País Vasco, Cataluña, Navarra, Valencia, Andalucía y Asturias, una posición algo inferior a la que ha venido manteniendo a lo largo de la última década y que sitúa a la Comunidad de Madrid en niveles de AOD similares a los de otras regiones con presupuestos notablemente menores, como Asturias, Extremadura o Castilla y León (tabla 1).

Tabla 1.

Evolución de la AOD desembolsada por las Comunidades Autónomas (millones de euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Andalucía	16,17	22,43	25,82	32,62	37,94	53,03	81,80	96,78	99,33	80,66	14,59
Aragón	4,41	4,95	4,51	5,32	5,72	6,13	8,01	9,61	10,60	11,26	6,90
Asturias	4,54	4,53	5,40	6,80	8,72	11,48	12,94	11,78	11,33	12,15	11,37
Baleares	6,09	7,57	9,70	8,13	11,63	14,05	16,41	15,59	14,92	9,87	1,66
Canarias	2,19	5,81	6,81	4,48	4,87	8,00	17,78	18,75	16,23	12,05	2,40
Cantabria	0,90	1,58	2,52	3,41	4,81	5,12	5,47	5,12	5,85	2,04	3,93
Castilla-La Mancha	6,70	17,16	27,47	27,21	30,60	34,82	36,22	40,34	46,39	38,13	0,36
Castilla y León	4,00	4,69	3,83	4,78	8,93	11,69	13,11	10,33	11,89	10,51	9,15
Cataluña	15,95	23,27	26,73	31,36	44,10	56,92	57,77	62,83	57,30	56,73	33,12
Extremadura	4,71	5,47	6,49	4,86	6,05	5,87	9,90	9,09	13,77	14,40	9,17

Galicia	2,84	4,60	4,91	5,63	6,60	5,88	10,70	12,78	12,29	10,75	7,01
La Rioja	1,40	1,45	1,90	1,99	2,44	2,91	4,44	4,08	3,87	4,22	3,18
MADRID	7,37	7,91	9,96	17,39	21,63	33,15	30,97	38,98	38,08	35,84	10,65
Murcia	1,21	2,49	1,82	2,63	2,79	4,23	5,12	5,13	4,74	2,19	0,25
Navarra	11,44	11,51	13,34	16,73	16,64	16,54	19,02	20,70	20,65	20,51	18,26
País Vasco	20,44	27,27	28,46	26,45	31,04	28,63	29,38	40,84	39,65	44,35	44,92
Valencia	7,71	19,60	15,27	21,49	21,64	25,46	30,63	64,82	39,14	23,24	15,34
Ceuta	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
C.A. Melilla	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	0,00	0,13	0,00
Total AOD autonómica	118,06	172,28	194,95	221,27	266,15	323,91	389,67	467,62	446,04	389,02	192,27

Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE

Precisamente en relación con esto último cabe señalar que la Comunidad de Madrid pierde muchas posiciones entre los donantes autonómicos si la ayuda desembolsada se pone en relación con el presupuesto manejado por cada administración. Así, en 2011 la Comunidad de Madrid (0,06%) aparece como la duodécima comunidad autónoma en cuanto al peso de la AOD sobre el presupuesto, tan sólo por encima de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha y Murcia y muy alejada de otros donantes autonómicos como Navarra (0,44%) o País Vasco (0,43%) (tabla 2). Y algo similar ocurre si la ayuda desembolsada se pone en relación con la población de cada comunidad autónoma: la Comunidad de Madrid aparece en 2011 en la decimosegunda posición en términos de AOD per cápita, al destinar 1,64 euros por habitante, tan sólo por delante de Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha y Murcia, y muy lejos del promedio autonómico que, para ese mismo año, se situó en los 4,09 euros.

Tabla 2.

Evolución del esfuerzo realizado en AOD por las Comunidades Autónomas (%AOD/presupuesto)

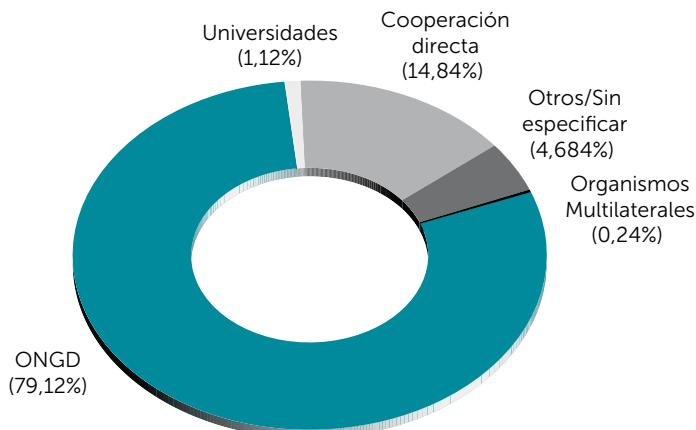
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Andalucía	0,12%	0,12%	0,15%	0,16%	0,19%	0,28%	0,30%	0,29%	0,24%	0,05%
Aragón	0,20%	0,12%	0,14%	0,14%	0,13%	0,16%	0,17%	0,18%	0,20%	0,13%
Asturias	0,23%	0,18%	0,22%	0,26%	0,31%	0,33%	0,30%	0,25%	0,26%	0,26%
Baleares	0,71%	0,54%	0,44%	0,44%	0,52%	0,57%	0,47%	0,42%	0,29%	0,05%
Canarias	0,14%	0,15%	0,09%	0,09%	0,13%	0,26%	0,25%	0,21%	0,15%	0,03%
Cantabria	0,15%	0,16%	0,19%	0,26%	0,25%	0,25%	0,21%	0,23%	0,08%	0,16%
Castilla-La Mancha	0,43%	0,47%	0,43%	0,45%	0,47%	0,44%	0,39%	0,44%	0,40%	0,00%
Castilla y León	0,09%	0,05%	0,06%	0,10%	0,13%	0,14%	0,12%	0,13%	0,10%	0,09%
Cataluña	0,15%	0,16%	0,19%	0,20%	0,23%	0,21%	0,22%	0,19%	0,17%	0,10%
Extremadura	0,22%	0,18%	0,13%	0,15%	0,13%	0,20%	0,16%	0,24%	0,26%	0,18%
Galicia	0,06%	0,06%	0,07%	0,07%	0,06%	0,10%	0,09%	0,10%	0,09%	0,07%
La Rioja	0,27%	0,23%	0,22%	0,25%	0,26%	0,36%	0,31%	0,29%	0,31%	0,25%

MADRID	0,10%	0,08%	0,13%	0,14%	0,20%	0,17%	0,21%	0,19%	0,19%	0,06%
Murcia	0,15%	0,07%	0,09%	0,08%	0,12%	0,12%	0,11%	0,09%	0,04%	0,01%
Navarra	0,49%	0,56%	0,60%	0,53%	0,49%	0,49%	0,48%	0,48%	0,47%	0,44%
País Vasco	0,46%	0,46%	0,43%	0,44%	0,37%	0,34%	0,41%	0,38%	0,43%	0,43%
C. Valenciana	0,23%	0,17%	0,22%	0,20%	0,21%	0,23%	0,46%	0,27%	0,16%	0,11%
C.A. Ceuta	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
C.A. Melilla	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,05%	0,00%
Promedio AOD autonómica	0,25%	0,22%	0,22%	0,24%	0,24%	0,24%	0,27%	0,26%	0,23%	0,14%

Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE

Los principales actores en la ejecución de la AOD de la Comunidad de Madrid son las ONGD, que canalizaron casi cuatro quintas partes (79,12%) de los recursos desembolsados por este actor entre 2008 y 2011. Mientras, a través de sus propias instituciones (cooperación directa) la Comunidad de Madrid ejecutó el 14,84% de su ayuda (gráfico 11). No obstante, cabe señalar que la ayuda canalizada a través de ONGD cayó hasta el 52,33% en 2011, debido a que se anuló el gasto de la convocatoria de subvenciones deduciéndolo del presupuesto de 2012, mientras que la cooperación directa se vio incrementada hasta el 30,71% ese mismo año. Por su parte, las universidades (1,12%) y los organismos multilaterales (0,24%) desempeñaron un papel menor en la gestión de estos recursos. Dentro de los recursos canalizados por las ONGD, la Fundación para la Promoción Social de la Cultura (2,61% del total de la AOD), Humanismo y Democracia (2,52%), Fundación IUVE (2,48%), CESAL (2,31%) e Itermón Oxfam (2,12%), fueron las principales receptoras entre 2005 y 2010.

Gráfico 11.
Vías de canalización de la AOD de la Comunidad de Madrid (2008-2011)

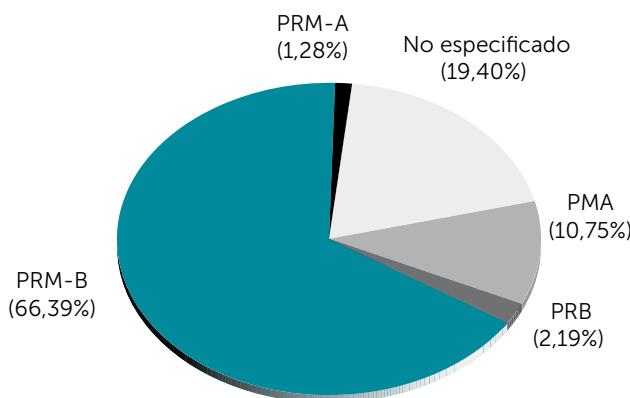


Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE

Respecto a los principales receptores de la AOD de la Comunidad de Madrid en función del nivel de renta, los PRM aparecen en primer lugar, siendo destinatarios de más de dos tercios (67,67%) del total de los recursos desembolsados en el periodo 2005-2010, sin apenas variar a lo largo del periodo y concentrándose la práctica totalidad de ese porcentaje en los PRM-B (66,39%) (gráfico 12). De forma muy distanciada, aparecen a continuación los PMA (10,75%) y los PRB (1,28%).

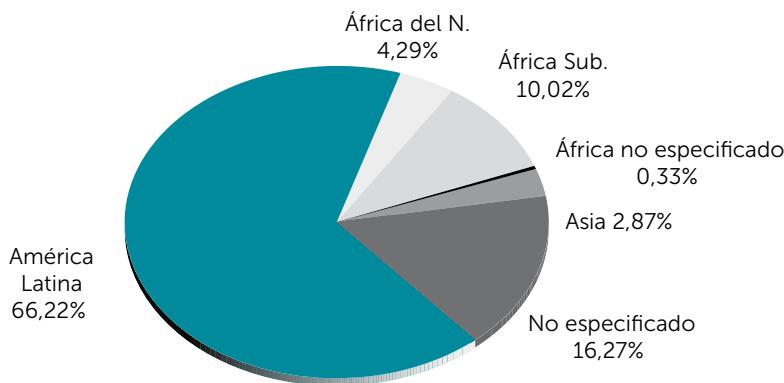
Gráfico 12.

Distribución de la AOD de la Comunidad de Madrid por nivel de renta del receptor (2005-2010)



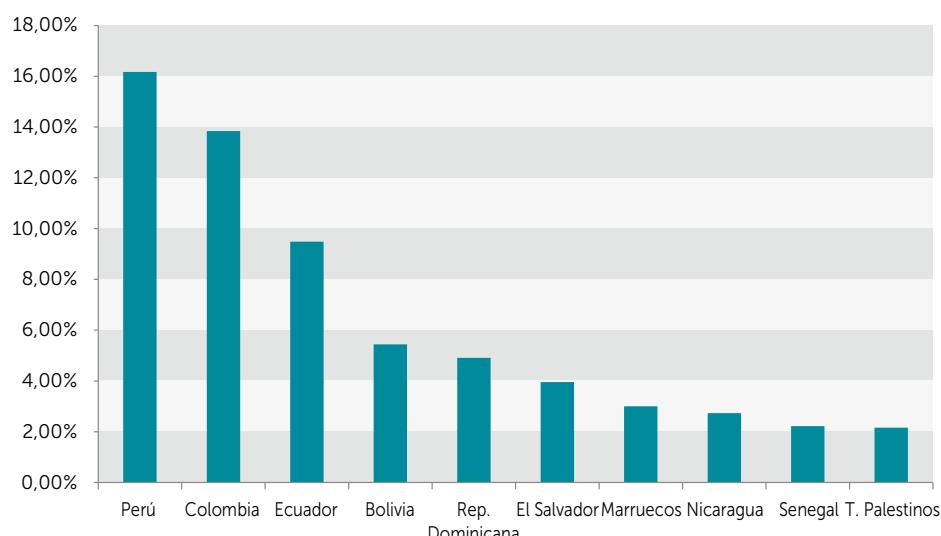
Fuente: elaboración propia a partir de DGPDOLDE

Como ya se señaló para el conjunto de la AOD madrileña, el peso de los PRM en la ayuda de la Comunidad de Madrid se relaciona estrechamente con la preferencia geográfica mostrada hacia América Latina. A lo largo del periodo 2004-2010, esta región recibió dos tercios (66,22%) de la ayuda desembolsada por la Comunidad de Madrid, muy por delante de otras áreas geográficas como África Subsahariana (10,02%), el Norte de África (4,29%) o Asia (2,87%) (gráfico 13). Se detecta una caída del peso de América Latina –del 71,84% registrado en 2004 al 61,30% de 2010– que, nuevamente, pudiera relacionarse más con factores estadísticos –la AOD no especificada pasó en esos mismos años del 13,10% al 21,34%– que con una reorientación hacia África Subsahariana o el Norte de África, cuyo peso, aunque con oscilaciones, no experimentó cambios significativos a lo largo de dicho periodo.

Gráfico 13.Distribución geográfica de la AOD de la Comunidad de Madrid (2004-2010)

Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE

La marcada preferencia por América Latina se traduce en la presencia de siete países latinoamericanos entre los diez principales receptores de ayuda de la Comunidad de Madrid entre 2005 y 2010 (gráfico 14). Casi un tercio del total de la ayuda (30,02%) se concentra en los dos principales receptores –Perú (16,17%) y Colombia (13,84%)– y esta cifra se eleva a la mitad de los recursos (49,86%) de la AOD de la Comunidad de Madrid si se añaden los tres siguientes receptores: Ecuador (9,49%), Bolivia (5,44%) y República Dominicana (4,91%). Entre los diez primeros receptores tan sólo aparecen tres que no pertenecen al entorno latinoamericano: Marruecos (3%), Senegal (2,22%) y los Territorios Palestinos (2,16%).

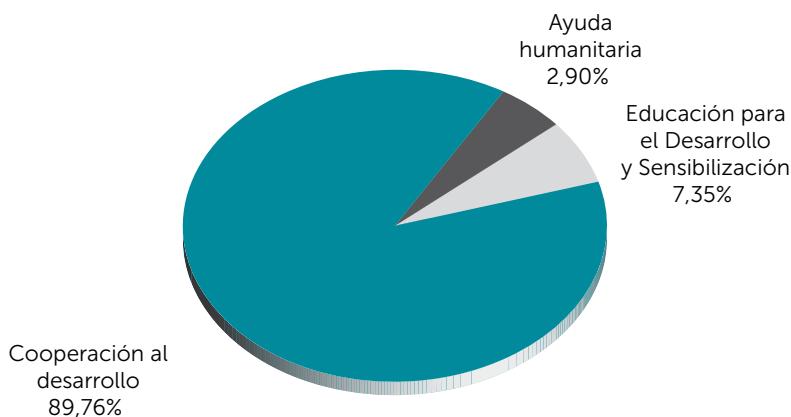
Gráfico 14.Principales países receptores de la AOD de la Comunidad de Madrid (2005-2010)

Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE

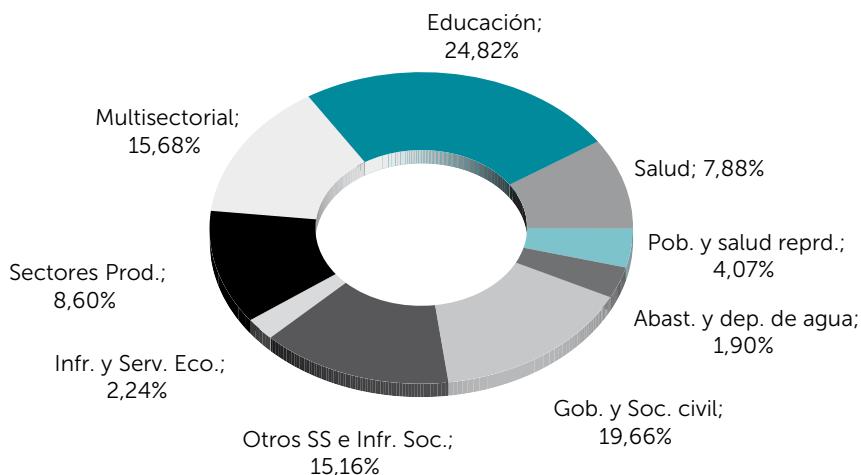
En cuanto a los ámbitos de actuación, durante el periodo 2005-2010 la Comunidad de Madrid destinó el 90,15% de su AOD a proyectos y programas de cooperación para el desarrollo, destinando el 2,60% al ámbito específico de ayuda humanitaria y el 7,60% a acciones de Educación para el Desarrollo y Sensibilización, que disminuyó su peso del 9% al 6,28% entre 2006 y 2010. Respecto a la ayuda distribuible sectorialmente, la ayuda de la Comunidad de Madrid se dirigió preferentemente a Infraestructuras y Servicios Sociales, que concentraron casi tres cuartas partes (73,48%) de los recursos ejecutados entre 2005 y 2010. Dentro de ellos, la Educación, que aglutina casi la cuarta parte (24,82%) de la AOD de la Comunidad de Madrid y Gobierno y Sociedad Civil (19,66%) aparecen como los sectores de trabajo más destacados (gráfico 15). Las acciones en el ámbito de Infraestructuras y Servicios Económicos supusieron el 2,24%, mientras que los Sectores Productivos y las acciones de tipo multisectorial recibieron, respectivamente, el 8,60% y el 15,68% de la ayuda de la Comunidad de Madrid, aunque con tendencias muy dispares: mientras el peso de las acciones multisectoriales cayó entre 2005 y 2010 del 22,65% al 9,33%, las relativas a sectores productivos se incrementaron del 7,44% al 10,22%³⁵. Si se atiende de forma específica a la atención destinada a los SSB, cabe señalar que la Comunidad de Madrid destinó a estos sectores el 24,07% de los recursos de ayuda desembolsados en el periodo 2005-2010.

Gráfico 15.

Distribución de la AOD de la Comunidad de Madrid por ámbitos y sectores de actuación (2005-2010)



³⁵ Según el CAD de la OCDE, dentro de la categoría de sectores productivos se encuadran los ámbitos relativos a agricultura, silvicultura, pesca, industria, industrias extractivas, construcción, política y regulación comercial y turismo.

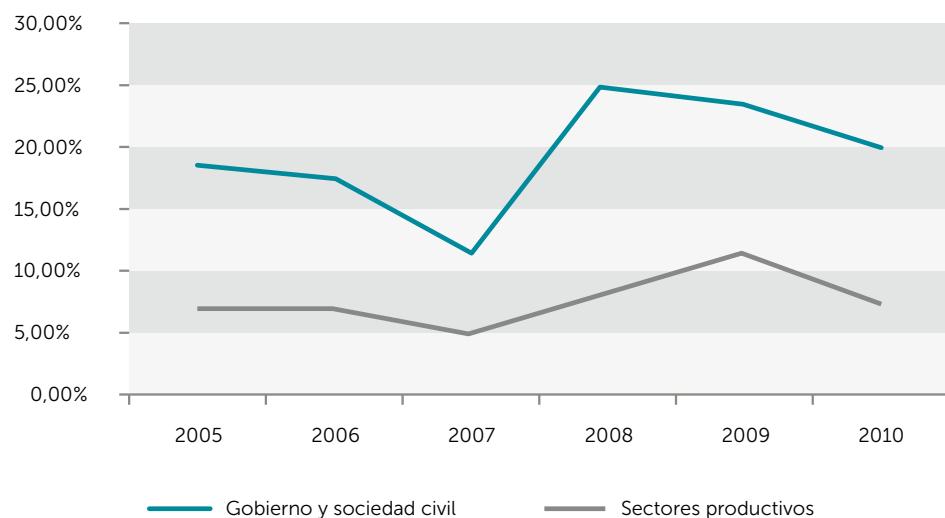


Fuente: elaboración propia a partir de DGPDOLDE

En el caso específico de Gobierno y Sociedad Civil se registra una tendencia bastante errática que no parece denotar la existencia de una apuesta decidida y estratégica por un sector en el que se encuadran buena parte de las actividades en las que, como actor descentralizado, la Comunidad de Madrid atesora importantes potencialidades (gráfico 16). Mientras, en el caso de los Sectores Productivos sí parece detectarse una tendencia más consolidada, aunque con ligeras oscilaciones, hacia un aumento de su peso en la AOD de la Comunidad de Madrid.

Gráfico 16.

Evolución de algunos sectores seleccionados en la AOD de la Comunidad de Madrid

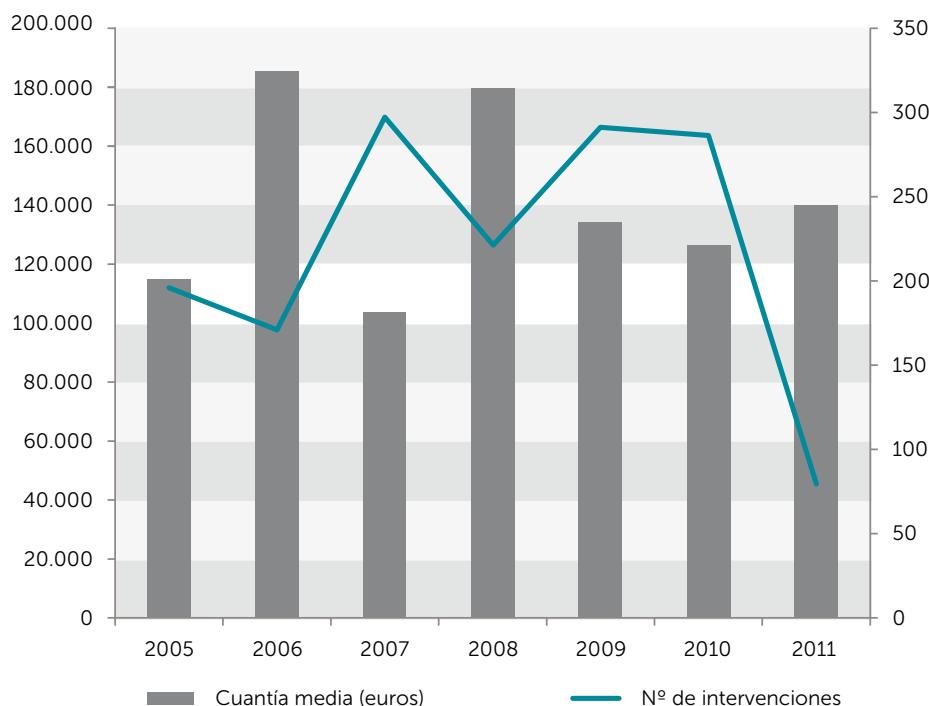


Fuente: elaboración propia a partir de DGPDOLDE

Por otra parte, una cuestión especialmente relevante a la hora de analizar el comportamiento de los donantes es observar el grado de dispersión de su AOD, por cuanto la agenda internacional y diversos estudios ponen de manifiesto los riesgos que en términos de eficacia se derivan de una política de cooperación excesivamente atomizada. En este sentido, la Comunidad de Madrid ha mostrado una marcada tendencia a la dispersión de la ayuda en los últimos años: tras una evolución errática de la financiación media concedida por intervención entre 2005 y 2008, a partir de 2009 se detecta una progresiva reducción. Así, si en 2008 la cuantía media de las intervenciones se situaba en 180.459 euros, en 2010 esta cifra había descendido hasta los 125.302 euros (gráfico 17). De este modo, llama la atención que mientras entre 2008 y 2010 el total de la AOD desembolsada se redujo en un 8% –de 38,98 a 35,84 millones de euros–, el número de intervenciones financiadas se incrementara en esos mismos años un 32%, al pasar de 216 a 283. En 2011 el número de proyectos financiados se redujo en una proporción similar a la experimentada por la AOD.

Gráfico 17.

Evolución de la financiación media por intervención en la AOD de la Comunidad de Madrid

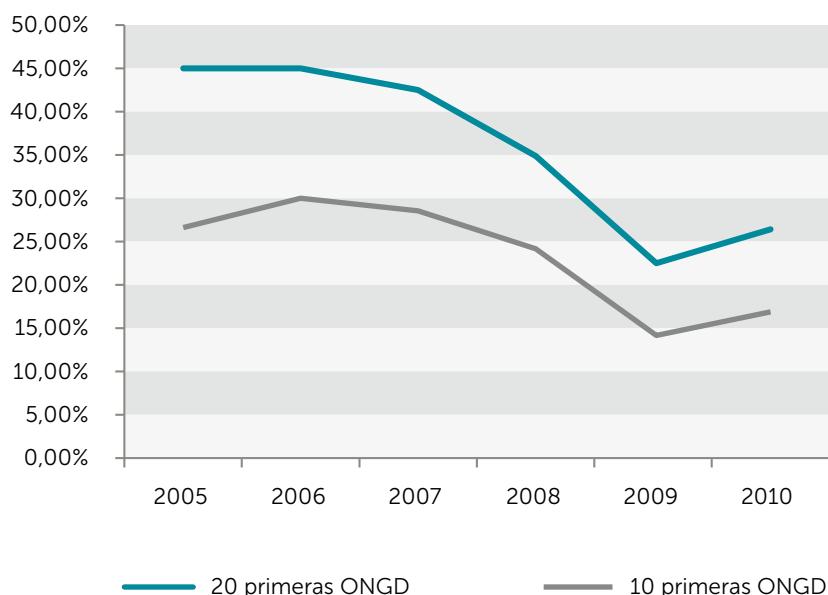


Fuente: elaboración propia a partir de DGPODDE

Esta elevada dispersión se aprecia no sólo si se atiende a la cuantía media de las intervenciones financiadas, sino también analizando el volumen de ayuda que concentran las ONGD que más fondos reciben de la Comunidad de Madrid (gráfico 18 y anexo II). Entre 2005 y 2010 las 20 primeras ONGD pasaron de concentrar el 44,5% al 26,5% del total de la AOD de la Comunidad de Madrid, mientras que esta cifra pasa del 26,7% al 17,1% si se computan tan sólo las 10 primeras. Todo ello denota la implementación por parte de la Comunidad de Madrid de una política de mayor atomización de los recursos disponibles entre las ONGD.

Gráfico 18.

Evolución de la concentración de la AOD de la Comunidad de Madrid entre las principales ONGD



Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE

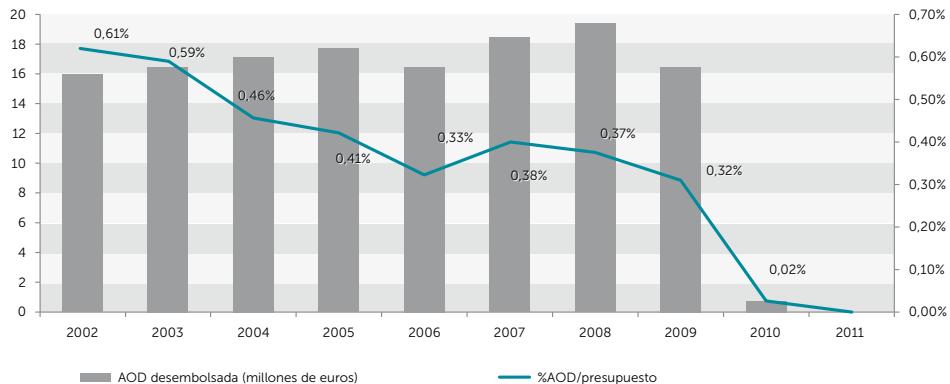
4.4. La ayuda del Ayuntamiento de Madrid

Pese a iniciar la década de los 2000 como uno de los actores descentralizados que mayor esfuerzo realizaba en cooperación para el desarrollo, el Ayuntamiento de Madrid ha registrado una tendencia negativa en sus presupuestos de ayuda durante los últimos años, hasta alcanzar su práctica desaparición en 2010 y no registrar ningún desembolso en 2011. Entre 2001 y 2008 la AOD desembolsada por el Ayuntamiento de Madrid aumentó moderadamente desde los 15,4 a los 19,37 millones de euros, lo que en términos relativos significó una caída del peso de la AOD sobre el presupuesto municipal del 0,61% al 0,37% (gráfico 19). Esta tendencia se vio agudizada en 2009 –año en el que la ayuda desembolsada cayó a los 16,49 millones de euros, el 0,32% del

presupuesto – y alcanzó su punto más acuciante en 2010, cuando el gobierno municipal anunció la eliminación de la convocatoria de subvenciones a ONGD, principal mecanismo de canalización de su AOD. Así, en 2010 el Ayuntamiento de Madrid ejecutó tan sólo 810.000 euros en cooperación para el desarrollo, lo que supone el 0,02% del presupuesto municipal, mientras en 2011 no realizó ningún desembolso.

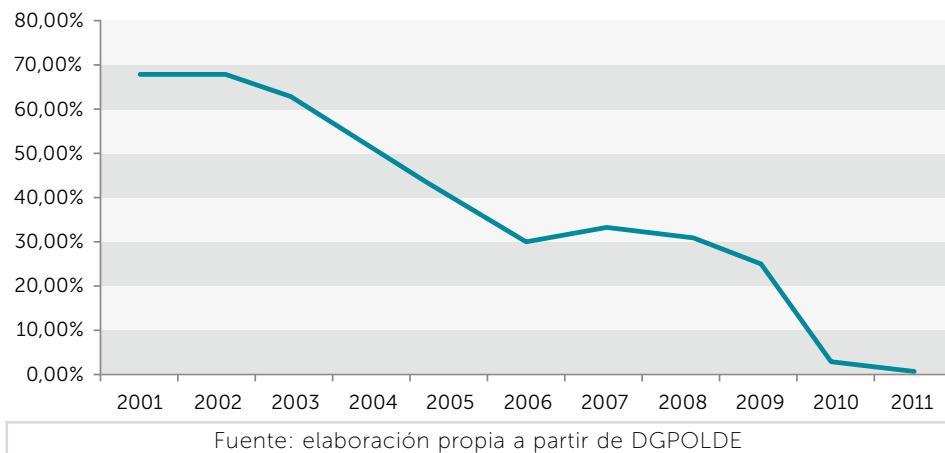
Gráfico 19.

Evolución de la AOD del Ayuntamiento de Madrid (2002-2011)

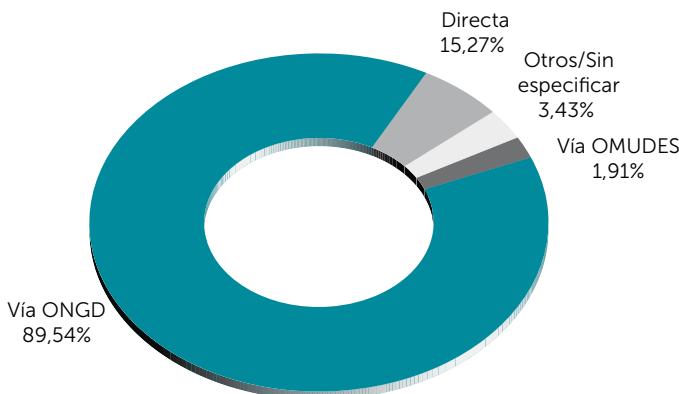


Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLE y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Esta tendencia se observa con nitidez al analizar la evolución del peso de la AOD del Ayuntamiento de Madrid sobre el total de la ayuda madrileña (gráfico 20). Se trata de una progresión marcadamente descendente que muestra que si en 2001 más de dos tercios (67,63%) de la ayuda madrileña era aportada por el Ayuntamiento de Madrid, la participación de este actor se redujo de forma constante hasta significar poco más de la cuarta parte (26,09%) en 2009 y el 1,83% en 2010, tras los recortes señalados.

Gráfico 20.Evolución del peso de la AOD del Ayuntamiento de Madrid sobre la AOD madrileña

A pesar de la eliminación de la convocatoria de subvenciones a proyectos en 2010, las ONGD fueron durante el periodo 2008-2010 los principales canalizadores de la AOD del Ayuntamiento de Madrid, siendo responsables de la ejecución del 89,54% de los recursos (gráfico 21). La cooperación gestionada de forma directa por las entidades e instituciones municipales supuso el 5,12% de la AOD total, mientras que a través de los organismos multilaterales se canalizó el 1,91%. En 2010, los recursos gestionados por las ONGD descendieron hasta el 53,05%, mientras que la cooperación directa y la canalizada a través de organismos multilaterales se incrementaron hasta el 13,47% y el 12,40%, respectivamente. Para el 21,08% restante no aparece especificada la vía de ejecución. En lo que se refiere de forma específica a las ONGD, Bomberos Unidos Sin Fronteras (3,15% del total de la AOD), CODESPA (3,06%), Cruz Roja (2,87%), Save the Children (2,83%) y la Asamblea de Cooperación Por la Paz (2,72%), fueron las principales receptoras de la AOD del Ayuntamiento de Madrid en el periodo 2006-2009 (anexo II).

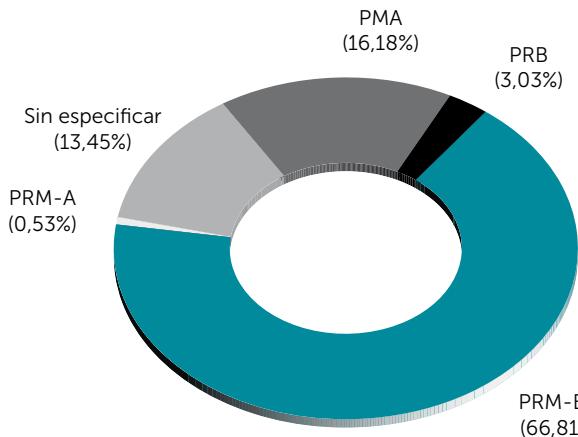
Gráfico 21.Vías de canalización de la AOD del Ayuntamiento de Madrid (2008-2010)

Fuente: elaboración propia a partir de DGPODLE

Como sucede para el conjunto de la cooperación madrileña, los PRM aglutinaron más de dos tercios (67,14%) de la AOD del Ayuntamiento de Madrid durante el periodo 2007-2010, correspondiendo la práctica totalidad de estos recursos a los PRM-B (gráfico 22). Por su parte, los PMA fueron receptores del 16,18% de la AOD del Ayuntamiento de Madrid para el periodo indicado, mientras que a los PRB se dirigió el 3,03%.

Gráfico 22.

Distribución de la AOD del Ayuntamiento de Madrid por nivel de renta del receptor (2007-2010)

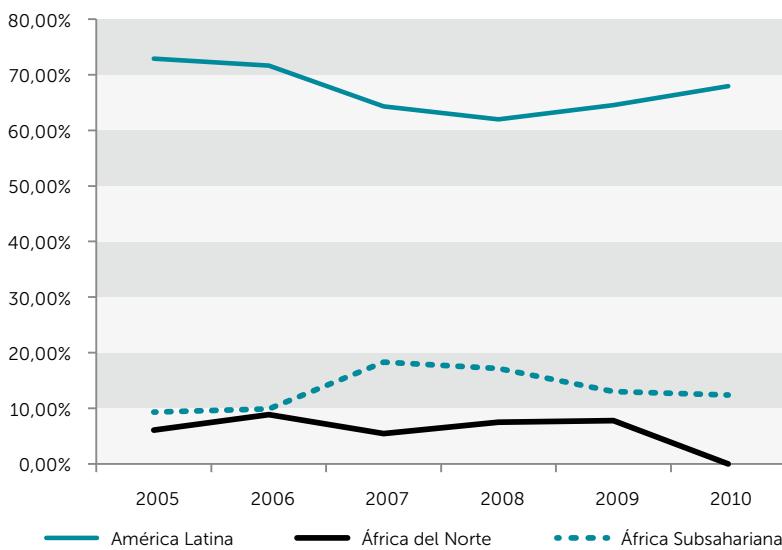


Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE

Como sucedía en los casos anteriores, la concentración en los PRM se explica fundamentalmente por el elevado peso que América Latina tiene en la cooperación del Ayuntamiento de Madrid. Sin registrar oscilaciones muy significativas, a esta región se dirigieron dos tercios (66,93%) de la AOD municipal desembolsada entre 2005 y 2010, mientras que África Subsahariana fue destinataria del 13,68% y el Norte de África del 7,01%. No obstante, cabe señalar que esta última región, con los recortes registrados en 2010, dejó de recibir ayuda del Ayuntamiento de Madrid (gráfico 23).

Gráfico 23.

Evolución de la distribución geográfica de la AOD del Ayuntamiento de Madrid



Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE

Dentro del *ranking* de los 10 principales países receptores de la AOD del Ayuntamiento de Madrid durante el periodo 2005-2010 aparecen seis países latinoamericanos –Ecuador, Perú, Colombia, Nicaragua, Bolivia y Honduras– junto con Marruecos y tres países de África Subsahariana –Níger, Tanzania y Uganda–, que ocupan los últimos lugares de esta clasificación (gráfico 24). Solo el principal receptor, Ecuador (19,68%), recibe casi la quinta parte de toda la ayuda del Ayuntamiento de Madrid, cifra que se amplía hasta más de un tercio si se añade a Perú (15,83%) y hasta la mitad del total de la AOD del Ayuntamiento de Madrid si a los dos anteriores se les suma la ayuda recibida por Colombia (10,18%) y Nicaragua (5,97%).

Gráfico 24.

Principales países receptores de la AOD del Ayuntamiento de Madrid (2005-2010)



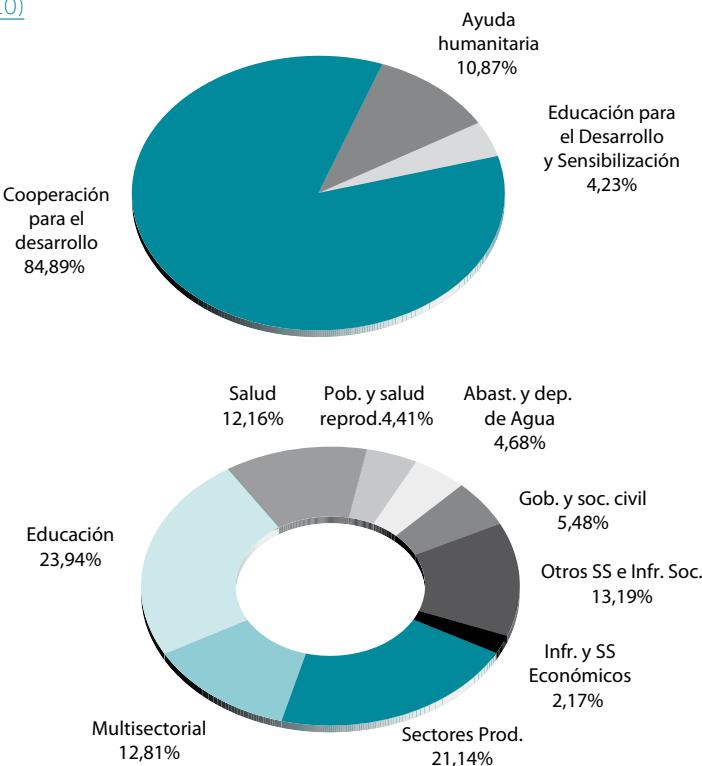
Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE

Los programas y proyectos de cooperación para el desarrollo concentraron la actividad del Ayuntamiento de Madrid como donante entre 2005 y 2010, a los que se dirigieron el 84,89% de los recursos (gráfico 25). Los ámbitos específicos de Educación para el Desarrollo y Sensibilización y de ayuda humanitaria fueron el destino del 4,23% y el 10,87% de la AOD del Ayuntamiento de Madrid durante dicho periodo. No obstante, las acciones de ayuda humanitaria concentraron el 59,25% de la ayuda desembolsada por el municipio en 2010.

En lo que se refiere a la AOD distribuible sectorialmente, y también para el periodo 2005-2010, las Infraestructuras y Servicios Sociales concentraron el 63,88% de los recursos. Dentro de este área de trabajo, destacaron los sectores de Educación (23,94%) y Salud (12,16%). Las actuaciones en el ámbito de Infraestructuras y Servicios Económicos supusieron el 2,17% del total, mientras que los Sectores Productivos concentraron el 21,14% de la ayuda –incrementándose, aunque con marcadas oscilaciones, del 6,79% al 23% entre 2005 y 2009– y las acciones de tipo multisectorial el 12,81%. Por otra parte, desde 2005 y 2006 –en los que destinó a SSB el 20,88% y el 24,52%, respectivamente– el Ayuntamiento de Madrid no ha alcanzado a cumplir en ningún año el compromiso 20/20, y no destinó ninguna partida a este ámbito en 2010.

Gráfico 25.

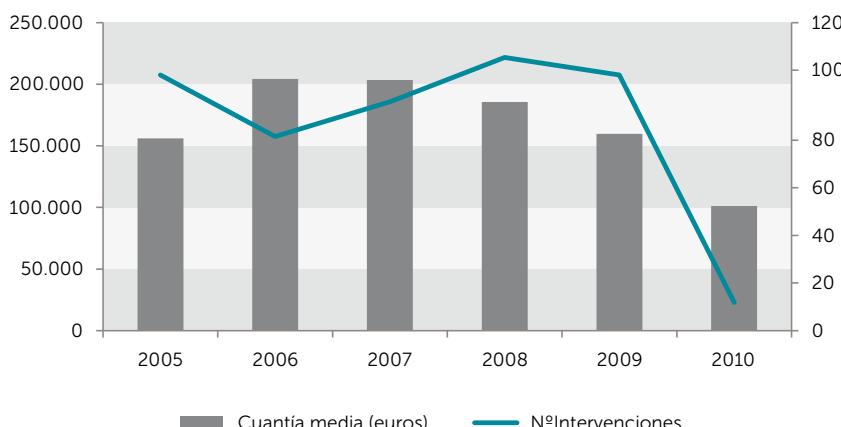
Distribución de la AOD del Ayuntamiento de Madrid por ámbitos y sectores de actuación (2005-2010)



Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLE

Asimismo, al igual que lo señalado en el apartado correspondiente a la Comunidad de Madrid, conviene atender a los niveles de dispersión que presenta la AOD del Ayuntamiento de Madrid. En este sentido, se observa una progresiva reducción de la financiación media de las intervenciones, que pasó de los 203.103 euros en 2006 a los 157.072 de 2009, cayendo en 2010 hasta los 100.814 euros (gráfico 26). Así pues, la reducción experimentada estos últimos años en la AOD desembolsada por el Ayuntamiento de Madrid no ha ido acompañada de una reducción proporcional del número de intervenciones financiadas, aumentando con ello la dispersión de sus fondos de ayuda. Muestra de ello es que mientras entre 2006 y 2009 el volumen de AOD desembolsada apenas varió, el número de intervenciones se incrementó en un 30%, pasando de 81 a 105.

Gráfico 26.
Evolución de la financiación media por intervención en la AOD del Ayuntamiento de Madrid

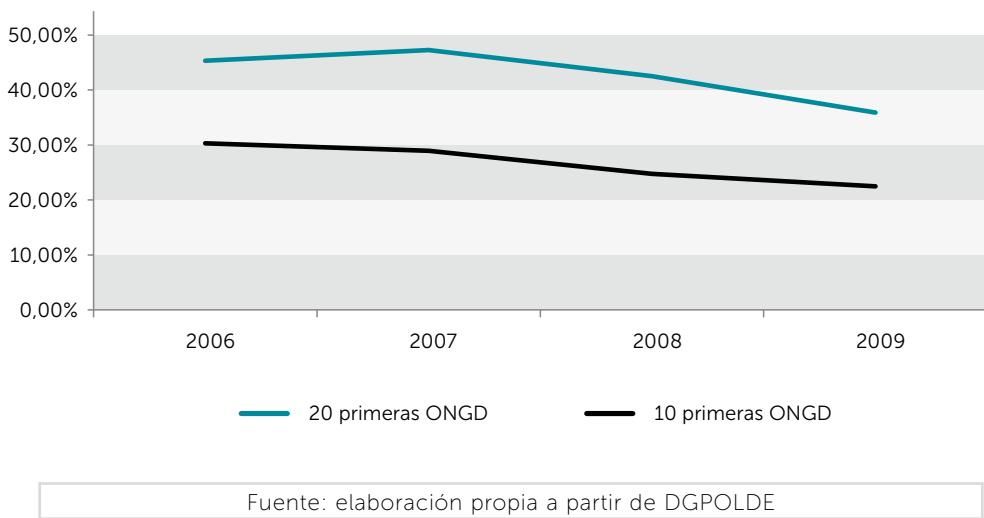


Fuente: elaboración propia a partir de DGPDOLDE

Y en esta misma línea puede interpretarse la evolución que ha mostrado la concentración de ayuda por parte de las principales ONGD (gráfico 27 y anexo II). Entre 2006 y 2009 el peso de la AOD gestionada por las 20 ONGD que más fondos recibieron del Ayuntamiento de Madrid cayó del 47,5% al 35,5% del total de la ayuda, mientras que esta cifra también desciende del 30,2% al 21,3% si se computan las 10 primeras ONGD.

Gráfico 27.

Evolución de la concentración de la AOD del Ayuntamiento de Madrid entre las principales ONGD



Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE

4.5. La ayuda de las entidades locales madrileñas

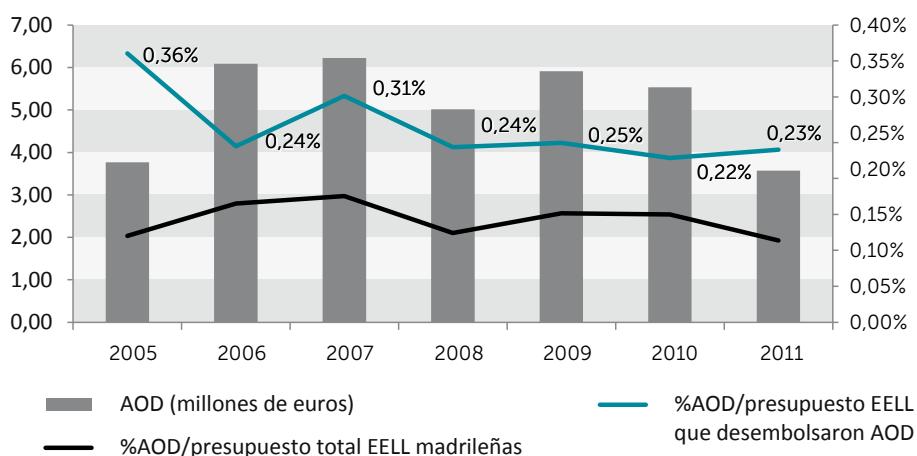
La ayuda al desarrollo desembolsada por los municipios madrileños ha presentado una tendencia errática desde 2005, año en el que se comienza a disponer de cifras oficiales recogidas por la FEMP³⁶. Entre 2005 y 2009 los recursos desembolsados crecieron desde los 3,81 a los 5,93 millones de euros (gráfico 28). Sin embargo, cabe hacer dos apreciaciones respecto a la evolución registrada en dicho periodo. Por un lado, no fue una evolución constante, ya que se observan marcadas oscilaciones, de forma que se llegaron a alcanzar los 6,18 millones de euros en 2007 para luego volver a decrecer. Por otro lado, ello no se tradujo en un aumento del esfuerzo financiero: si se toma exclusivamente el presupuesto de los municipios que desembolsaron AOD en esos años, el peso de la ayuda sobre el presupuesto cayó desde el 0,36% hasta el 0,25% entre 2005 y 2009. Sin embargo, si se toma el presupuesto del total de los municipios madrileños –independientemente de que ejecutasesen o no AOD– el esfuerzo municipal creció, en esos mismos años, desde el 0,12% al 0,15%³⁷.

³⁶ Como se ha señalado, al haber sido tratado aparte, el Ayuntamiento de Madrid está excluido del análisis relativo a los municipios madrileños. En el anexo I y en el capítulo dedicado a la respuesta de las administraciones públicas madrileñas a la crisis puede encontrarse información más detallada y un análisis más pormenorizado sobre los municipios que hicieron cooperación.

³⁷ Teniendo en cuenta que el número de municipios cuya AOD se ha contabilizado no ha experimentado muchos cambios desde 2006 (véase anexo I), esta disonancia parece

En cualquier caso, más allá de esta tendencia errática presentada por la AOD de los municipios madrileños entre 2005 y 2009, a partir de 2010 se detecta un significativo descenso, tanto en términos absolutos como relativos. Así, la ayuda desembolsada por las entidades locales madrileñas cayó ese año a los 5,62 millones de euros, lo que supuso el 0,22% del presupuesto de los municipios que hicieron cooperación en ese año, elevándose al 0,23% en 2011, pese a caer el desembolso hasta los 3,65 millones de euros. De nuevo, si se tomase como referencia al conjunto de los municipios madrileños –y no sólo el de aquellos que realizan cooperación– el esfuerzo descendería hasta el 0,11% en este último año.

Gráfico 28.
Evolución de la AOD de los municipios madrileños (2005-2011)



Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

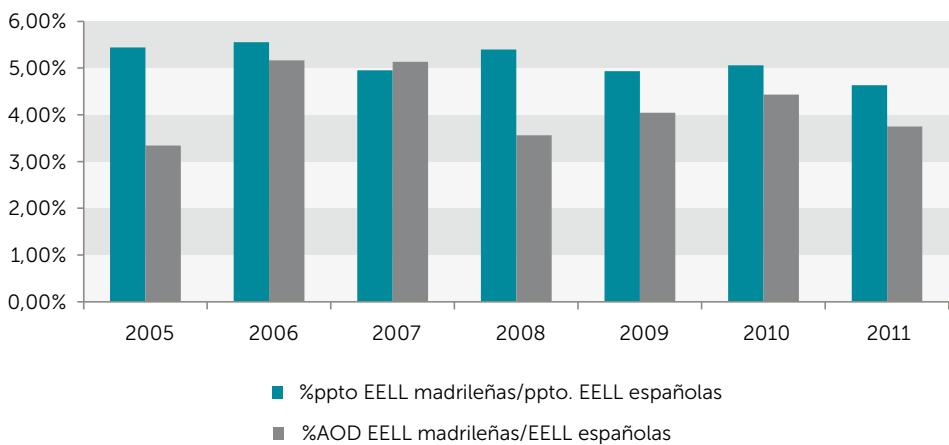
Igualmente errática es la evolución registrada por el peso de la ayuda municipal madrileña sobre la AOD de las entidades locales españolas (gráfico 29). La cooperación local madrileña, que representaba el 3,23% de la AOD local española en 2005, incrementó su peso hasta el 5,09% en 2007, para volver a descender hasta el 3,37% en 2008. No obstante, desde 2008 parece registrarse un aumento constante en esta cifra, hasta alcanzar el 4,63% en 2010, lo que denotaría que la reducción en los presupuestos de AOD había sido menos pronunciada en las entidades locales madrileñas que en las españolas en su conjunto. Sin embargo, esta cifra cayó de nuevo hasta el 3,84% en 2011. De cualquier modo, conviene señalar que, salvo en 2007, el peso de la AOD local madrileña sobre

deberse a que, aunque los ayuntamientos que realizan cooperación tienen un peso mayor en el conjunto de los presupuestos generales de los municipios madrileños, su esfuerzo relativo en AOD ha disminuido.

la ayuda de las entidades locales madrileñas ha estado recurrentemente por debajo de lo que le correspondería en función del tamaño del conjunto de sus presupuestos.

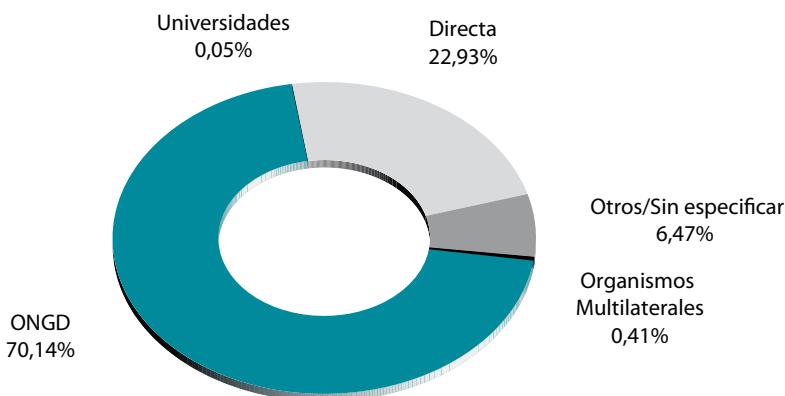
Gráfico 29.

Evolución del peso de la AOD de los municipios madrileños sobre la AOD de las entidades locales españolas



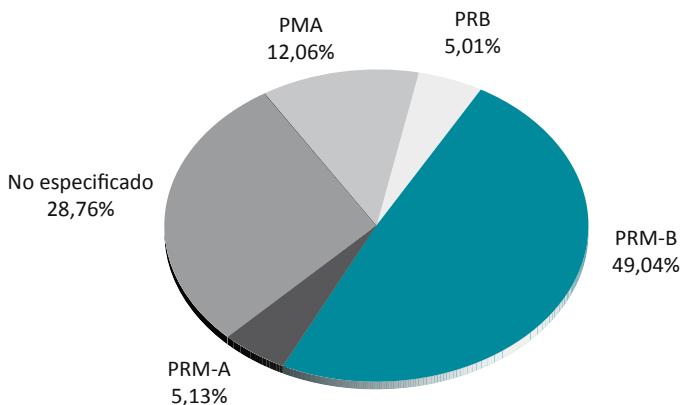
Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE y
Ministerio de Administraciones Públicas

También en el caso de los municipios madrileños aparecen las ONGD como las principales canalizadoras de la ayuda, ejecutando el 70,14% de los recursos disponibles entre 2008 y 2011 (gráfico 30). Mientras, de forma directa han ejecutado el 22,93% de la AOD desembolsada. Por su parte, otros actores como los organismos multilaterales (0,41%) o las universidades (0,05%) continúan desempeñando un papel menor en la gestión de la ayuda municipal madrileña.

Gráfico 30.Vías de canalización de la AOD de los municipios madrileños (2008-2011)

Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLE

También los PRM, aunque de forma menos marcada que para el resto de actores de la cooperación madrileña, son los principales receptores de la ayuda de los municipios madrileños durante el periodo 2006-2010 (gráfico 31). Este grupo de países concentra el 54,17% de la AOD municipal madrileña, correspondiendo el 49,04% a PRM-B y el 5,13% restante a PRM-A, que experimentaron un incremento desde el 1,26% hasta el 6,95% a lo largo de dicho periodo. También el peso de los PMA se ha incrementado desde el 9,52% hasta el 14,41% entre 2006 y 2010, siendo destinatarios del 12,06% de la AOD desembolsada en el conjunto del periodo. Por último, a los PRB se dedicó el 5,01% de la ayuda de los municipios madrileños.

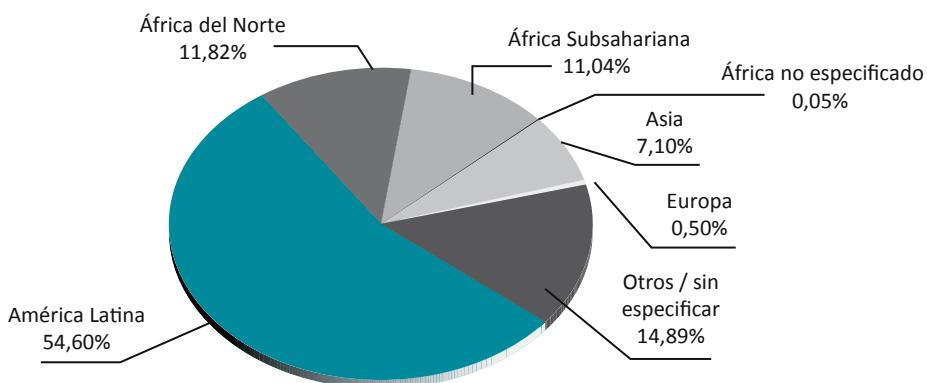
Gráfico 31.Distribución de la AOD de los municipios madrileños por nivel de renta del receptor (2007-2010)

Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLE

Como sucedía en los casos anteriores, el elevado peso de los PRM es expresión de la preferencia mostrada por América Latina en la distribución geográfica de la ayuda municipal madrileña (gráfico 32). El 54,60% de la AOD de los ayuntamientos madrileños tiene por destino esta región, que ha experimentado un descenso desde el 67,90% de 2005 hasta el 41,45% de 2010. Un descenso que pudiera atender también a razones estadísticas –en esos mismos años la AOD sin destino geográfico especificado creció del 4,93% al 32,87%– y con un aumento de la ayuda dirigida al Norte de África –con especial incidencia de la atención a la Población Saharaui– que, con fuertes oscilaciones, vio aumentando su peso desde el 6,82% hasta el 12,08% entre 2005 y 2010, concentrando el 11,82% del total de los recursos desembolsados a lo largo de este periodo. África Subsahariana se erige en la tercera región de referencia para la cooperación local madrileña, siendo receptora del 11,04% de los recursos, mientras a continuación aparece Asia con el 7,10%. En estos dos últimos casos, la evolución a lo largo del periodo 2005-2010 ha sido poco constante y muy errática.

Gráfico 32.

Distribución geográfica de la AOD de los municipios madrileños (2005-2010)



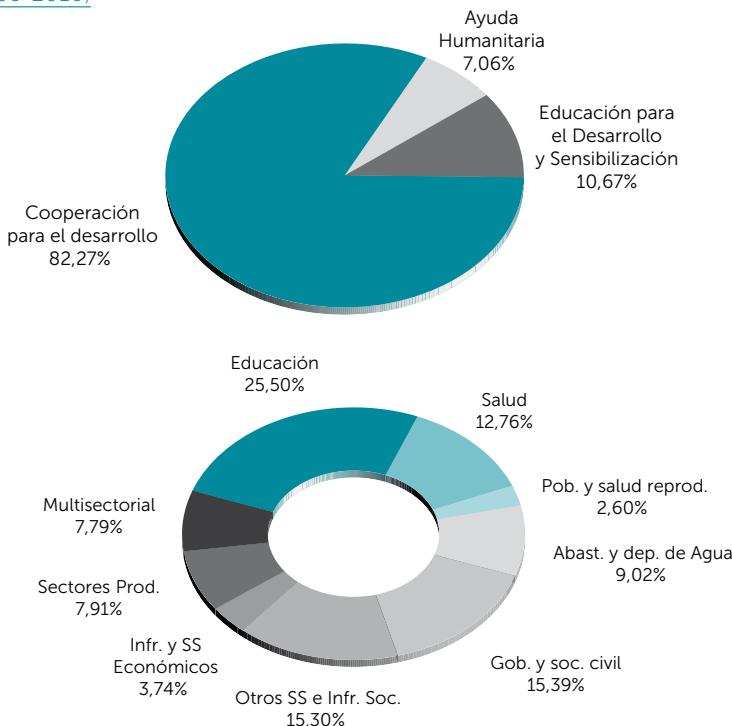
Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE

Respecto a los ámbitos de actuación, los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo concentraron el 82,87% de la ayuda desembolsada por los municipios madrileños entre 2005 y 2010, mientras que los ámbitos específicos de ayuda humanitaria y de Educación para el Desarrollo y Sensibilización recibieron, respectivamente, el 7,06% y el 10,67% de los recursos desembolsados en dicho periodo (gráfico 33). Los municipios madrileños parecen dedicar una creciente atención a las tareas relativas a la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización, lo que ha hecho que, aunque con muy marcadas oscilaciones, el peso de las acciones enmarcadas en este ámbito haya crecido desde el 3,95% hasta el 24,04% entre 2005 y 2010. En lo que tiene ver con los sectores específicos de trabajo, cuatro quintas partes de la AOD desembolsada por los municipios madrileños entre 2005 y 2010 se dirigieron a Infraestructuras y Servicios Sociales. Dentro de este ámbito, Educación (25,50%), Gobierno y Sociedad Civil

(15,39%) y Salud (12,76%) fueron las principales áreas de trabajo. Por último, cabe señalar que la AOD dirigida a SSB ha oscilado significativamente. Aunque de forma agregada los municipios madrileños han cumplido el compromiso 20/20 como promedio del periodo 2005-2010 –dirigiéndose el 21,04% de su AOD a SSB–, en diversos años este compromiso no se ha cumplido.

Gráfico 33.

Distribución de la AOD de los municipios madrileños por ámbitos y sectores de actuación (2005-2010)



Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE

4.6. La ayuda de las universidades madrileñas³⁸

Desde el año 2006 el total de la cooperación universitaria para el desarrollo en la Comunidad de Madrid ascendió a 14,57 millones de euros, siendo 2007 el año en el que mayores fondos de AOD desembolsaron las universidades públicas madrileñas, cuando se destinaron 4,7 millones de euros³⁹. A partir de

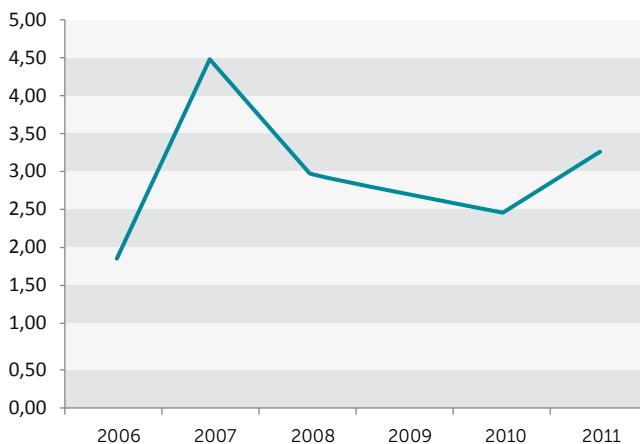
³⁸ Los datos se han obtenido a partir de la clasificación de DGPOLDE. En este sentido no se tienen en cuenta los proyectos en los que la universidad aparece como vía de canalización, los cuales se contabilizan como cooperación municipal o autonómica. Los datos aquí recogidos se refieren únicamente a los de las universidades públicas de la región, quedando fuera del análisis la actividad desarrollada por las universidades privadas, cuyos desembolsos no computan como AOD.

³⁹ Al igual que en otros ámbitos de la cooperación al desarrollo, los datos ofrecidos por

entonces el volumen de fondos desembolsados ha ido descendiendo hasta situarse en 2,5 millones de euros en 2010 (gráfico 34). Un descenso que debe enmarcarse en el contexto generalizado de reducción de la financiación de las universidades públicas madrileñas.

Grafico 34.

Evolución de la cooperación universitaria madrileña (millones de euros)

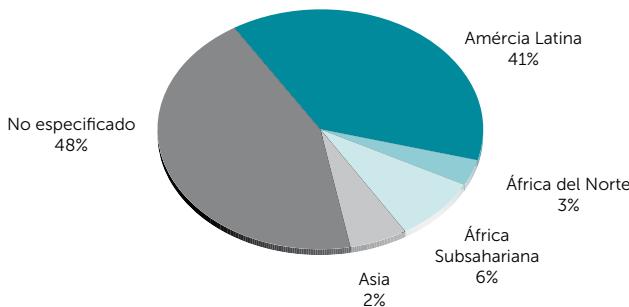


Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE

En cuanto a la distribución regional de la cooperación universitaria madrileña, la región que más recursos recibió fue América Latina, que fue destinataria de algo más de 6 millones de euros entre 2006 y 2010, lo que supone un 41% de toda la cooperación realizada (gráfico 35). En todo caso, cabe señalar que la mayor parte de los fondos de la cooperación universitaria (47%) se registraron en la categoría "País en Vía de Desarrollo no Especificado"⁴⁰.

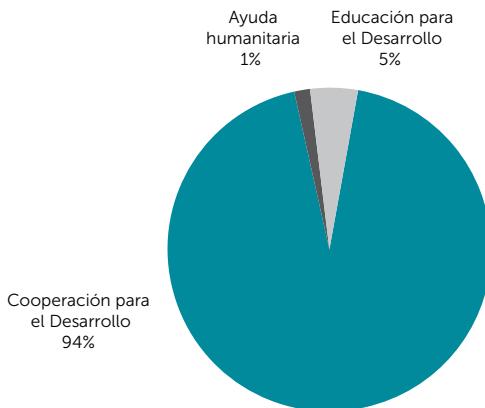
DGPOLDE dependen de los transmitidos por las universidades. En este caso, algunas de las universidades madrileñas comenzaron a transmitir datos en el año 2010, por lo que parte de la actividad realizada puede que no esté recogida.

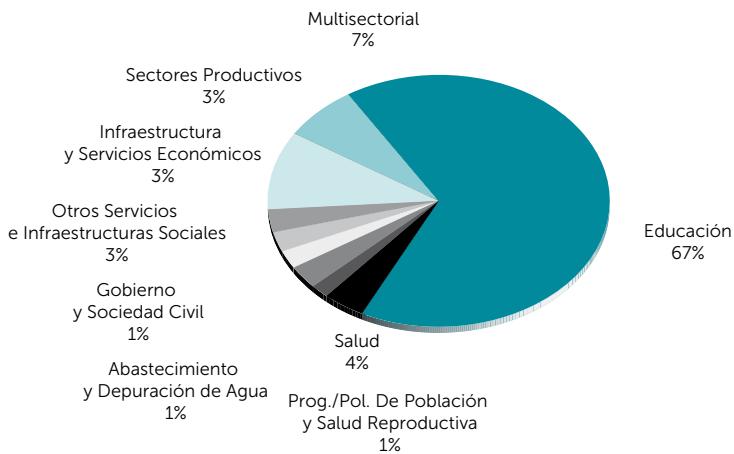
⁴⁰ Si bien en algunos casos esta parte suele corresponder a proyectos de educación para el desarrollo, las universidades madrileñas dedican únicamente el 5,35% de sus recursos a este ámbito, lo que supone un 11,13% de lo destinado a País en Vía de Desarrollo no Especificado. Por ello, parece más razonable pensar que este alto porcentaje es debido a que en la cooperación universitaria proliferan los proyectos que engloban a universidades de varios países y que la dispersión de las actividades de cooperación universitaria hace más complicado la clasificación y el registro de los mismos.

Gráfico 35.Distribución geográfica de la cooperación universitaria madrileña (2006-2010)

Fuente: elaboración propia a partir de DGPODLE

El sector hacia el que se destinaron más recursos fueron los Servicios Sociales, al que se dedicaron 8,9 millones de euros, lo que supone el 80% de toda la cooperación universitaria. Dentro de este sector, la Educación recibió el 67% de los recursos, mientras el resto de subsectores encuadrados dentro del grupo de Servicios Sociales Básicos se reparte de una manera más equilibrada (gráfico 36). Una focalización en el sector educativo que parece razonable, en la medida en que buena parte de las acciones se desarrollan entre universidades. De hecho, un análisis más detallado muestra que el 68,36% de toda la ayuda destinada a educación fue a enseñanza postsecundaria, la propia de estos actores.

Gráfico 36.Distribución de la cooperación universitaria por ámbitos y sectores de actuación (2006-2010)



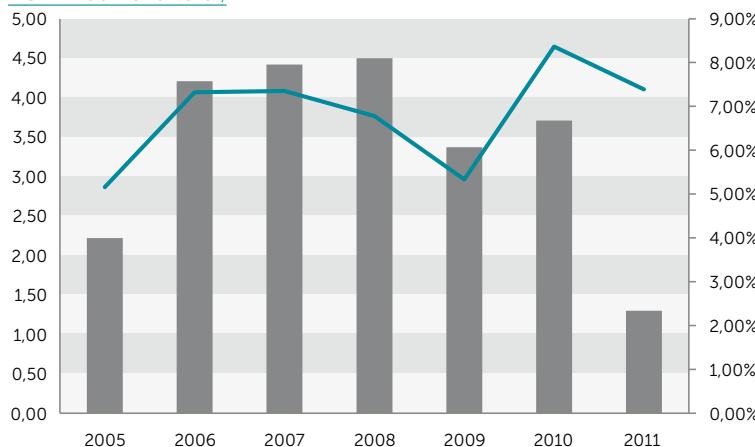
Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE

4.7 La educación para el desarrollo en la cooperación madrileña

Entre los años 2005 y 2011 las administraciones públicas madrileñas dedicaron 23,73 millones de euros a educación para el desarrollo, lo que supuso el 6,74% de todos los fondos de AOD movilizados en la región (gráfico 37). Una tendencia especialmente reseñable es que pese a que entre 2006 y 2008 los fondos destinados a educación para el desarrollo muestran un incremento, este es proporcionalmente inferior al experimentado por el conjunto de la AOD madrileña, por lo que su peso en términos relativos se ve disminuido. Sin embargo, en los años 2009 y 2010, cuando el total de la AOD madrileña disminuye, el porcentaje destinado a educación para el desarrollo aumenta. De hecho, es en el año 2010 en el que la educación para el desarrollo alcanza un mayor peso, siendo destinataria del 8,36% de la cooperación madrileña. Esto indicaría que la educación para el desarrollo es un ámbito con una evolución diferenciada del conjunto de la cooperación madrileña, sufriendo un descenso proporcionalmente menor que el sufrido por el total de la AOD de la región.

Gráfico 37.

Evolución de la educación para el desarrollo madrileña (2005-2011) (mill. de euros y % sobre AOD madrileña total)

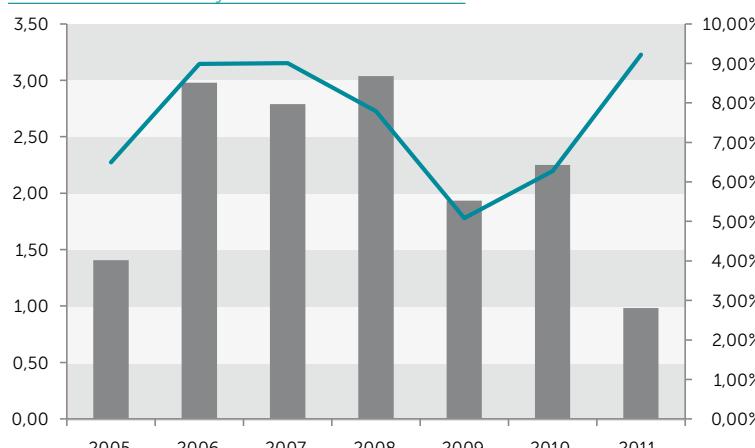


Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLE

En cuanto a la distribución por actores, la Comunidad de Madrid dedicó a educación para el desarrollo 14,39 millones entre los años 2005 y 2010, lo que supone un 7,25% del total de fondos dedicados a la cooperación en esos años (gráfico 38). No obstante, conviene poner este dato en relación con otros dos elementos. Por un lado, el peso que la educación para el desarrollo tuvo en el conjunto de las comunidades autonómicas españolas se situó en el 8,6%. Se trata de una cifra notablemente superior, por lo tanto, a la destinada por la Comunidad de Madrid, que se encuentra lejos en este apartado de otros actores como Cataluña, que dedicó un 18,11% de su AOD a educación para el desarrollo. Como se verá más adelante, a pesar de sus diferencias cualitativas, la educación para el desarrollo no parece ser una de las prioridades en la cooperación madrileña, habiendo perdido incluso peso programático en los últimos años.

Gráfico 38.

Evolución de la educación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid (2005-2011) (millones de euros y % sobre la AOD total)



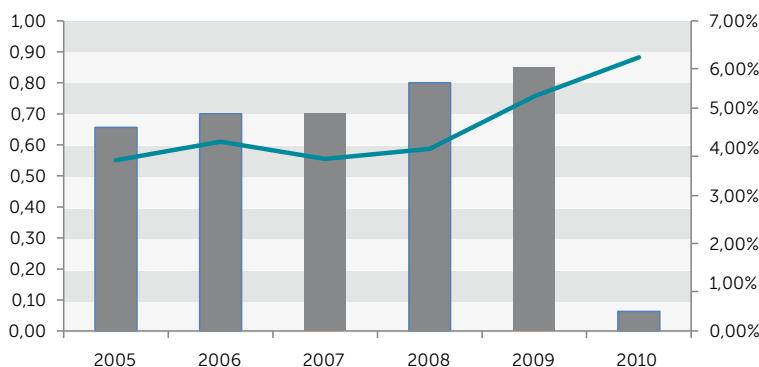
Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLE

Dentro del ámbito madrileño, la Comunidad de Madrid sigue siendo el actor de mayor peso, siendo responsable del 64,16% de todos los fondos dedicados a educación para el desarrollo en la región. Se trata de un peso sensiblemente mayor al que representa en el conjunto de la AOD madrileña (59,37%). Esto convierte a la Comunidad de Madrid en un actor capacitado para marcar las principales tendencias de la educación para el desarrollo en el ámbito madrileño.

En cuanto al Ayuntamiento de Madrid, el total dedicado a educación para el desarrollo entre 2005 y 2010 fue de 3,77 millones de euros, lo que supone el 4,23% de la AOD que desembolsó en ese periodo (gráfico 39). Ello sin obviar que el Ayuntamiento de Madrid redujo en 2010 sus fondos de AOD en un 95,09%, lo cual afecta necesariamente a cualquier elemento de su política de cooperación. Una caída que no tuvo una incidencia diferenciada en la educación para el desarrollo. En concreto, si entre los años 2005 y 2009 se produjo un aumento progresivo de los fondos destinados a educación para el desarrollo desde los 665.429 hasta los 860.000 euros, el siguiente año se produjo una caída del 94,19% para dedicar únicamente 50.000 euros, una cantidad que hace que el Ayuntamiento de Madrid desaparezca como actor relevante en materia de educación para el desarrollo.

Gráfico 39.

Evolución de la educación para el desarrollo del Ayuntamiento de Madrid (2005-2010) (millones de euros y % sobre la AOD total)



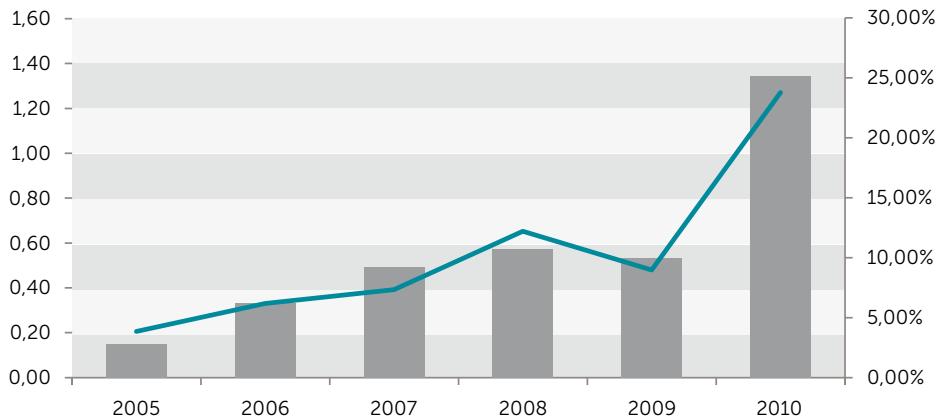
Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE y FEMP

En cuanto al resto de municipios madrileños, fueron responsables del 15,53% de toda la educación para el desarrollo implementada en la región entre los años 2005 y 2010, dedicando un total de 3,48 millones de euros (gráfico 40). En este caso, la evolución de la educación para el desarrollo presenta diferencias notables con las señaladas para la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid. Si entre los años 2005 y 2009 se había producido un aumento –sólo interrumpido en 2008– desde los 151.320 a los 541.107 euros, esta cantidad se incrementó

en casi un 150% en 2010⁴¹, llegando a dedicar a este ámbito la cuarta parte de toda su AOD. Un dato especialmente relevante que habrá que observar si responde a una cuestión coyuntural o un cambio de tendencia en el futuro.

Gráfico 40.

Evolución de la educación para el desarrollo de los municipios madrileños (2005-2010)
(millones de euros y % sobre la AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE y FEMP

En suma, el panorama general que presenta la educación para el desarrollo en el ámbito madrileño nos muestra que se trata de un espacio con dinámicas diferenciadas del resto de la cooperación para el desarrollo y a la que conviene atender de manera específica.

⁴¹ Es posible que en esta variación estén incluidos también cambios en la forma de proporcionar información o nuevas entidades locales que transmitieron por primera vez sus datos.

La cooperación madrileña ante la crisis: principales respuestas y tendencias

Además del impacto cuantitativo que ha generado, y que ha sido analizado en el capítulo precedente, la crisis ha hecho más visible –ya sea provocando o, en otras ocasiones, agudizando– la existencia de una variedad de visiones y tendencias presentes en los diversos actores que conforman el sistema madrileño de cooperación. Las distintas interpretaciones y respuestas articuladas por las diversas administraciones públicas madrileñas, así como por las propias ONGD, el fortalecimiento del papel del sector privado en el ámbito de la cooperación, el trabajo en materia de educación para el desarrollo, el papel de la cooperación universitaria madrileña o el impacto de estas tendencias en los socios del Sur, son algunas de las cuestiones clave que, en este sentido, es necesario analizar.

5.1. La respuesta de las administraciones públicas

Uno de los ámbitos donde más notoria ha sido la crisis económica que padecen las administraciones públicas madrileñas ha sido la cooperación para el desarrollo. La crisis ha generado efectos muy diversos que no se circunscriben a la dimensión cuantitativa, sino que ha tenido repercusiones directas en las visiones y discursos empleados por estas administraciones, así como en las posibilidades de construir un modelo de cooperación distinto. Por ello, como se aborda a continuación, el análisis de estas cuestiones cobra especial relevancia.

5.1.1. El impacto de la crisis en la ayuda madrileña

Como era lógico esperar, la evolución de los fondos de cooperación para el desarrollo no ha sido ajena a la delicada situación económica que padecen las administraciones públicas madrileñas. Sin embargo, el impacto que la crisis está teniendo sobre los presupuestos de cooperación no está siendo proporcional al experimentado por el conjunto de las cuentas de las administraciones públicas madrileñas, sino que están acusando los recortes de manera mucho más marcadamente: mientras entre 2007 y 2011 el total de los presupuestos de las administraciones públicas madrileñas tan solo se redujo en un 0,03%, los fondos destinados a cooperación para el desarrollo sufrieron un descenso en ese mismo intervalo del 74,26% (tabla 3). Dicho de otro modo, mientras el presupuesto general agregado de las administraciones públicas madrileñas prácticamente se mantuvo igual en esos años, se eliminaron tres de cada cuatro euros dedicados a AOD, lo que da clara muestra de que se está optando por repercutir de manera especial en los presupuestos de cooperación los recortes realizados y, con ello, externalizando a los países en desarrollo parte de los efectos de dicha crisis.

A ello habría que sumarle dos agravantes: en primer lugar, que los últimos datos oficiales disponibles de AOD –y, por tanto, en los que se basa este estudio– son de 2011, y cabe esperar que estos recortes se hayan visto agudizados en 2012. En segundo lugar, que en los últimos años se ha incrementado la morosidad de las administraciones públicas madrileñas, produciéndose numerosos casos de retrasos e impagos de subvenciones ya concedidas⁴². Una cuestión que, además de suponer un flagrante incumplimiento de los compromisos suscritos por la administración correspondiente y, por tanto, una vulneración del contrato adquirido con su propia ciudadanía, tiene un impacto perverso en el tejido asociativo de la región y en los socios locales de la cooperación madrileña, pues induce a la desconfianza en los procesos de cooperación entre los socios y la población beneficiaria. En un contexto ya de por sí complicado para las entidades dedicadas a la cooperación, se trata de un comportamiento poco responsable y sintomático de la percepción devaluada que de las políticas de cooperación persiste todavía en las administraciones públicas madrileñas.

No obstante, la respuesta presupuestaria a la crisis no ha sido la misma por parte de todas las administraciones públicas madrileñas. Por el lado positivo se encuentran aquellas administraciones cuyo presupuesto de AOD creció porcentualmente más –o descendió menos– que sus presupuestos municipales totales. El caso más notorio es el del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, que aumentó su presupuesto de cooperación un 66,35% pese a que el presupuesto municipal descendió un 29,87%. Y dentro de este grupo, todos ellos con incrementos mayores –o reducciones menores– en la AOD que en el conjunto de sus cuentas municipales, se encontrarían los Ayuntamientos de Fuenlabrada, San Fernando de Henares y Alcobendas.

Tabla 3.

Variación de los presupuestos municipales totales y de AOD en las administraciones públicas madrileñas (2007-2011)

	Variación del total del presupuesto municipal*	Variación del presupuesto de AOD	Diferencial
Rivas Vaciamadrid**	-29,87%	66,35%	+96,22
Fuenlabrada	26,10%	100,75%	+74,65
San Fernando de Henares	-2,87%	16,00%	+18,86
Alcobendas	-10,03%	-1,87%	+8,16
Majadahonda	16,10%	11,49%	-4,61
San Sebastián de los Reyes	-20,71%	-34,79%	-14,08
Alcorcón	-9,38%	-32,27%	-22,88
Tres Cantos	6,13%	-48,75%	-54,88
Torrejón de Ardoz	2,08%	-64,31%	-66,39

⁴² Según la información recabada, los Ayuntamientos de Alcalá de Henares, Alcorcón, Algete, Móstoles, Parla y Rivas Vaciamadrid son las administraciones que presentan actualmente casos de retrasos y/o impagos.

Comunidad de Madrid	3,30%	-65,61%	-68,91
Leganés	-2,84%	-84,32%	-81,48
Alcalá de Henares	-0,13%	-93,72%	-93,59
Ayuntamiento de Madrid	-4,53%	-100,00%	-95,47
Móstoles	-2,58%	-100,00%	-97,42
Getafe	0,32%	-100,00%	-100,32
TOTAL AAPP madrileñas	-0,03%	-74,26%	-74,23

* Total gastos del presupuesto consolidado

** Por falta de información, en este caso se toma como referencia la comparativa entre los años 2006 y 2011

Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE y MEH

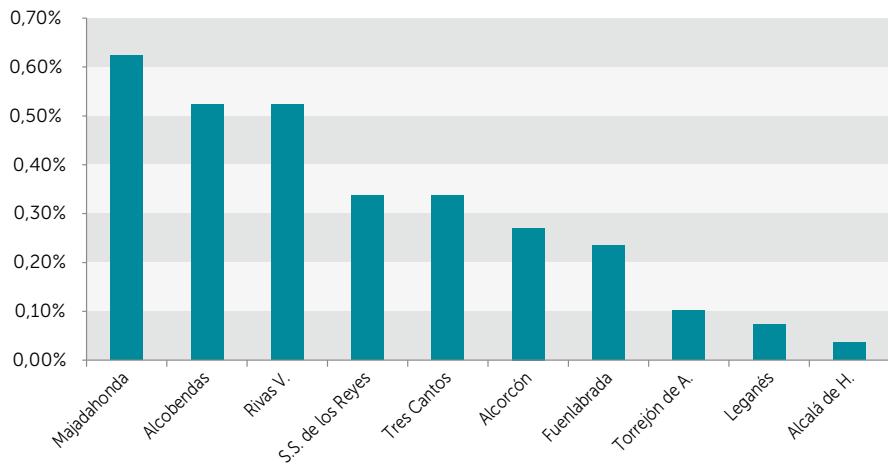
En el lado negativo aparece la mayor parte de las administraciones, que, en sintonía con la tendencia general señalada, presentan un diferencial negativo al comparar la variación sufrida por el presupuesto de AOD entre 2007 y 2011 con la variación experimentada por el total del presupuesto municipal en esos mismos años. Algunos de ellos, aunque vieron aumentar sus presupuestos generales entre 2007 y 2011, experimentaron drásticas reducciones en sus partidas de AOD. Dentro de este grupo cabe encuadrar a la Comunidad de Madrid, que redujo su AOD en un 65,61%, pese a aumentar su presupuesto general en un 3,30%, o los Ayuntamientos de Tres Cantos, Torrejón de Ardoz y, muy especialmente, de Getafe, que eliminó completamente su presupuesto de AOD pese a experimentar un ligero incremento (0,32%) en sus presupuestos generales.

Otros vieron disminuido su presupuesto general en esos años pero repercutieron de manera proporcionalmente mayor en las partidas de cooperación para el desarrollo los recortes aplicados: sería el caso de Ayuntamientos como San Sebastián de los Reyes, Alcorcón, Leganés, Alcalá de Henares o, de forma extrema, los Ayuntamientos de Madrid y Móstoles, que eliminaron completamente sus presupuestos de cooperación, pese a experimentar un descenso en sus presupuestos generales del 4,53% y del 2,58%, respectivamente.

Esta tendencia general ha llevado a alejar más aún del objetivo del 0,7% a las administraciones públicas madrileñas aunque, una vez más, con notables diferencias entre ellas. Si se observa el esfuerzo realizado en AOD sobre el presupuesto en 2011 (gráfico 41), los Ayuntamientos de Majadahonda (0,64%), Alcobendas (0,53%) y Rivas Vaciamadrid (0,52%) aparecen en los primeros lugares, reservando importantes partidas para la cooperación para el desarrollo. En el otro extremo, ayuntamientos tradicionalmente importantes dentro de la cooperación madrileña, como los de Madrid, Getafe o Móstoles, ni siquiera aparecen en el gráfico al no haber registrado desembolsos de AOD en 2011.

Gráfico 41.

Comparativa del esfuerzo realizado en cooperación por las administraciones públicas madrileñas, 2011 (%AOD/presupuesto)

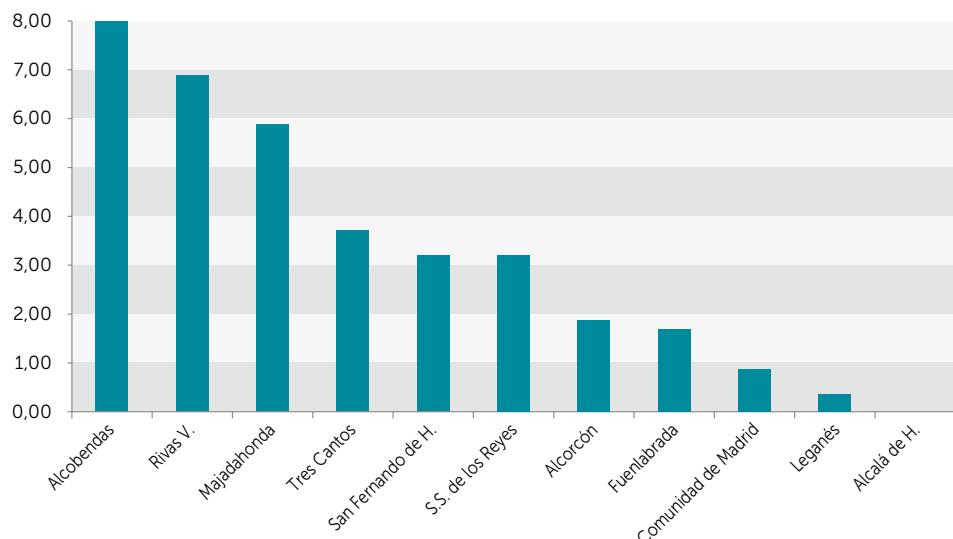


Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLE y MEH

Y un juicio similar cabe hacer, prácticamente con los mismos protagonistas, si el esfuerzo en AOD se mide en función de la población existente en cada administración: Alcobendas, Rivas Vaciamadrid y Majadahonda desembolsan cantidades notablemente superiores de AOD per cápita que el resto de administraciones públicas madrileñas (gráfico 42).

Gráfico 42.

Comparativa de la ayuda per cápita desembolsada por las administraciones públicas madrileñas, 2011 (euros AOD/población)



Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLE e INE

En suma, parece que la complejidad y profundidad de esta crisis no podía pasar inadvertida para las políticas de cooperación, pero ello no debe confundirse con que, dentro de este delicado contexto, no existan espacios de responsabilidad y decisión política para las administraciones públicas madrileñas. Más bien al contrario, se preservan todavía claros márgenes de respuesta, como pone de manifiesto la disparidad existente en los esfuerzos realizados en AOD por parte de las administraciones o, muy especialmente, el hecho de que parte de ellas incrementaran sus presupuestos de cooperación –en relación a la evolución presupuestaria general–, mientras otras han optado por penalizar especialmente a las políticas de ayuda y repercutir en ellas una parte proporcionalmente mayor de los recortes aplicados. Un contraste que sólo puede explicarse en términos de opciones y prioridades políticas y, en definitiva, de compromiso con la cooperación para el desarrollo.

En cualquier caso, el impacto de la crisis en las políticas de cooperación es perceptible no sólo en la dimensión cuantitativa, sino que también está teniendo claros efectos de tipo más institucional. En este sentido, se aprecia, en primer lugar, una reducción del peso y del perfil político de la cooperación para el desarrollo dentro de las administraciones públicas madrileñas. Se ha producido una notable pérdida de presencia y relevancia de la cooperación para el desarrollo en la agenda y en el conjunto de la gestión pública que, entre otros síntomas, se observa en la ubicación que se le concede a esta política en el organigrama institucional. Como ya se señaló, son escasas –tan sólo Alcobendas y Rivas Vaciamadrid– las administraciones públicas que otorgan a la cooperación para el desarrollo una concejalía específica y exclusiva. En un contexto generalizado de fusión de áreas y competencias dentro de las administraciones públicas madrileñas, está produciéndose una dilución de la cooperación para el desarrollo dentro de las diversas estructuras institucionales, quedando en muchas ocasiones vinculada a áreas –como Familia, Nuevas Tecnologías, Infancia o Sanidad y Consumo, por poner algunos ejemplos– que poco tienen que ver con esta política.

En segundo lugar, la crisis económica está agudizando las deficitarias capacidades de gestión que presentan las administraciones públicas madrileñas en materia de cooperación para el desarrollo. Las estructuras de gestión no sólo se están viendo afectadas en ocasiones por la reducción de los recursos humanos sino también por el hecho de que, de forma general, y como producto de la fusión señalada de áreas y departamentos, el personal que asumía la gestión de la cooperación para el desarrollo –ya de por sí tradicionalmente sobrecargado– se ve obligado a compaginar esta tarea con competencias de otras áreas. Como es lógico, ello afecta de forma severa a la calidad y eficacia con la que se gestiona y despliega la política de cooperación para el desarrollo: no es infrecuente que muchas administraciones públicas madrileñas consideren las escasas capacidades de gestión como un obstáculo fundamental para abordar tareas indispensables relativas a ámbitos como la identificación, la planificación, el seguimiento o la evaluación de la ayuda.

En tercer lugar, es necesario aludir al efecto que la crisis ha generado en términos de transparencia y rendición de cuentas y que se han sumado a las

debilidades crónicas existentes en materia de seguimiento y evaluación. Por un lado, cabe advertir de las mayores dificultades encontradas para concertar entrevistas con las administraciones públicas madrileñas para la elaboración del presente estudio. Si en la elaboración del anterior estudio sobre la cooperación madrileña (Martínez y Santander, 2010) –en un contexto aún expansivo de la AOD– la concertación de estas entrevistas fue especialmente sencilla, en esta ocasión –en pleno contexto de recortes de la AOD– ha sido más costoso concertar algunos de estos encuentros⁴³. Sin duda, estas oscilaciones registradas en la disposición y apertura de las administraciones públicas madrileñas en función del contexto del que se trate pueden ser un indicador de interés en términos de transparencia, rendición de cuentas y cercanía a la ciudadanía. Esto último no deja de ser un síntoma de que la cooperación para el desarrollo todavía no es suficientemente concebida en el ámbito madrileño como una política pública sobre la que es necesario explicar y justificar las decisiones tomadas. Por otro lado, el contexto económico ha incrementado la opacidad e incertidumbre con la que se han gestionado algunos asuntos, afectando a cuestiones como la planificación –por ejemplo, el proceso de elaboración de los planes cuatrienales (2013-2016) de la Comunidad de Madrid y, especialmente, del Ayuntamiento de Madrid– o a la publicación y resolución de las convocatorias de subvenciones por parte de diversas administraciones, denotando problemas de comunicación y transparencia de las administraciones públicas madrileñas hacia su sociedad civil.

En definitiva, las políticas de cooperación para el desarrollo en el ámbito madrileño han recibido de manera nítida el impacto de la crisis económica en curso. No sólo lo han hecho desde el punto de vista cuantitativo –con la generalización de fuertes recortes en los presupuestos de AOD–, sino también desde una perspectiva más institucional, con la pérdida de peso político, con el debilitamiento de las capacidades de gestión y con las deficiencias mostradas en términos de transparencia y rendición de cuentas. Detrás de ello, en todo caso, descansan distintos discursos y concepciones de las políticas de cooperación para el desarrollo por parte de las diversas administraciones públicas madrileñas, cuestión que se aborda en el siguiente apartado.

5.1.2. La política de cooperación en las administraciones públicas madrileñas: visiones y discursos

En la última década se ha asistido a un importante avance doctrinal respecto al papel de los actores descentralizados en el sistema internacional de cooperación y en la agenda internacional de desarrollo, como elementos estratégicos para la gobernanza multinivel. Tanto desde distintos documentos oficiales como desde diversos estudios especializados en la materia se ha comenzado

⁴³ A pesar de que se encontraron, en algunos casos, estas mayores dificultades, finalmente se pudo mantener entrevistas con la práctica totalidad de las administraciones contactadas, salvo con los Ayuntamientos de Móstoles y de Torrejón de Ardoz, que declinaron la solicitud. En sentido contrario, cabe destacar las facilidades ofrecidas por otros municipios y, especialmente, por la Comunidad de Madrid, como principal actor de la cooperación madrileña.

a construir un sólido argumentario para justificar, promover y optimizar las aportaciones que los actores no estatales pueden realizar a dicho sistema y al trabajo por el desarrollo.

Aunque dotados de una mayor complejidad y riqueza de matices, puede decirse que estos argumentos han tratado de poner en valor a los actores descentralizados concentrándose, fundamentalmente, en dos grandes pilares⁴⁴. Por un lado, en el valor diferencial de los actores descentralizados, aludiéndose a las aportaciones clave que pueden hacer en ámbitos específicos –especialmente aquellos más ligados a la gestión local y al fortalecimiento de la sociedad civil– y que, por su naturaleza, no pueden ser asumidas por otros actores “clásicos” del sistema internacional de cooperación, como los Estados o los organismos internacionales. Por otro lado, en la contribución que estos actores pueden hacer a la gobernanza global, desde el convencimiento de que en un mundo crecientemente globalizado e interdependiente es necesario adoptar una perspectiva multinivel, que sea capaz de articular las lógicas y dinámicas tanto locales como globales, que condicionan las oportunidades de desarrollo de los países.

Como es lógico, la progresiva conformación de este marco doctrinal ha sido útil y funcional para los actores descentralizados en la defensa y justificación de sus políticas de cooperación en los últimos años. Sin embargo, en buena parte de estos actores la crisis económica parece haber producido un giro discursivo que, lejos de seguir profundizando en la legitimación y consolidación de sus políticas de cooperación para el desarrollo, ha tratado fundamentalmente de justificar los recortes –cuando no la eliminación– sufridos por estas políticas. Dicho de otro modo, parece claro que la mayor parte de los esfuerzos discursivos realizados por estos actores están teniendo como objetivo más la justificación de los recortes de ayuda que, como hasta hace poco enarbolaban, la preservación de las responsabilidades contraídas en esta materia. Como se verá a continuación, se trata de una tendencia que afecta también, aunque no a todas de igual forma, a las administraciones públicas madrileñas.

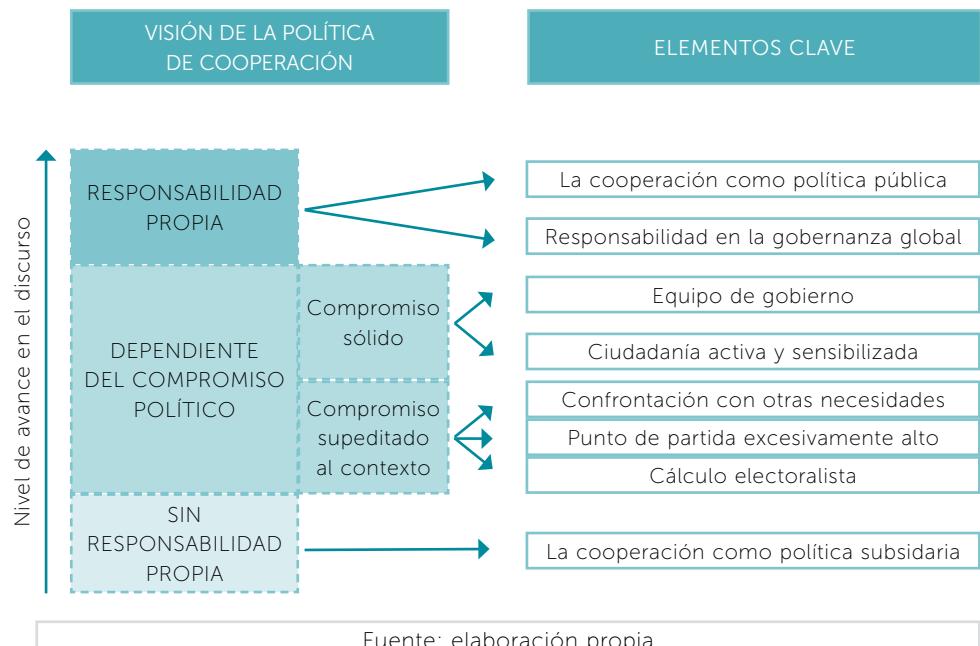
Tomando como referencia el marco doctrinal señalado, pueden identificarse distintos grados de avance en el discurso –y visiones de la política de cooperación– dentro de las administraciones públicas madrileñas (figura 2). Yendo del mayor al menor nivel de avance del discurso, se encontraría, en primer lugar, aquella visión que asume la política de cooperación para el desarrollo como una responsabilidad propia e irrenunciable. Una visión que se sustenta en dos elementos clave. Por un lado, en la asunción de una responsabilidad inalienable, como actor del sistema internacional, en la gobernanza global. Y, por otro lado, en la concepción de la política de cooperación para el desarrollo como una verdadera política pública que, por tanto, debe descansar en marcos estables, predecibles y sostenidos. Sin embargo, este nivel de discurso, que denotaría la existencia de una visión especialmente avanzada, no está aún presente en las

⁴⁴ Puede profundizarse en estos argumentos en Martínez, I. y Sanahuja, J.A. (2009); Martínez, I. y Santander, G. (2011); y De la Fuente (2010).

administraciones públicas madrileñas. Salvo algún caso aislado –como el del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, cuyo enfoque parece ir en buena medida en esta dirección–, se trata de una visión pendiente de construir e integrar en la concepción que las administraciones públicas madrileñas tienen de sus políticas de cooperación para el desarrollo.

Figura 2.

Visiones y discursos de las políticas de cooperación en las administraciones públicas madrileñas



En un segundo nivel se encontraría aquella visión que, en lugar de partir de la idea de que la política de cooperación para el desarrollo es una responsabilidad propia ineludible –como generalmente se atribuye a otras políticas como educación o sanidad, por poner algunos ejemplos–, condiciona la acción en este ámbito al compromiso político que exista en cada administración. Por tanto, no se trataría ya de una responsabilidad irrenunciable, sino que quedaría a expensas de las opciones políticas que se conformen.

Dentro de este último grupo se pueden distinguir dos perfiles. Por un lado, el de aquellas administraciones públicas que en su visión y discurso manifiestan la existencia de un compromiso sólido, que pretenden mantener pese al delicado contexto económico, con las políticas de cooperación. En el despliegue de esta visión, en la que podrían encajar actores como la Comunidad de Madrid o los Ayuntamientos de Alcobendas y Fuenlabrada, dos aspectos parecen surgir como elementos clave: el compromiso que muestre el equipo de gobierno con la cooperación y la disposición de una ciudadanía suficientemente activa y sensibilizada que, a través de tareas de seguimiento, crítica y denuncia, vele por el mantenimiento y mejora de las políticas de cooperación.

Por otro lado, el de aquellas administraciones públicas cuyo discurso se asienta en la existencia de un compromiso acreditado con las políticas de cooperación pero que debe adaptarse –o supeditarse– al complicado contexto económico en el que se encuentran. Es dentro de este grupo en el que cabría enmarcar a la inmensa mayoría de las administraciones públicas madrileñas analizadas en este estudio, que tratan de defender su compromiso con las políticas de cooperación a la vez que, en términos generales, justifican los severos recortes sufridos en esta partida. Asimismo, tres elementos clave subyacen a la construcción de este discurso. En primer lugar, se pone especial énfasis en la confrontación que existe con otras políticas –especialmente las relativas a los servicios sociales– como consecuencia de las restricciones presupuestarias. Se trata de un argumento que, de forma más o menos explícita, está generalizado en el discurso de buena parte de las administraciones públicas madrileñas. Un discurso que no es exclusivo del ámbito madrileño y que, en lugar de concebir los recortes –tanto en servicios sociales como en AOD– como amenazas compartidas a los derechos de la ciudadanía global, opta por confrontar las necesidades de unos y otros, generando una suerte de rivalidad artificial entre los derechos de la ciudadanía del Norte y del Sur⁴⁵. En segundo lugar, para algunas de las administraciones que integran este grupo los recortes en AOD que han llevado a cabo estarían justificados si se tiene en cuenta las partidas especialmente elevadas que se dedicaban a esta materia. Un argumento que parece especialmente débil cuando estas administraciones ni siquiera cumplían el compromiso del 0,7%. Y, en tercer lugar, y de nuevo de una forma más o menos explícita, en ocasiones en este nivel de discurso subyace un cálculo electoralista, en la medida en que se percibe que los recortes en ayuda no parecen ser los que generan mayores penalizaciones en términos electorales para aquellos que los ejecutan.

Por último, en el nivel de avance más bajo en cuanto al discurso y la visión en la que se sustenta, se encuentran aquellas administraciones que consideran que no tienen responsabilidades que asumir en materia de ayuda. Así, a diferencia del primer nivel –donde la cooperación para el desarrollo se concibe como una responsabilidad propia ineludible– y del segundo nivel –donde se obvia esta responsabilidad pero se la vincula al compromiso político existente–, en este tercer nivel se rechaza explícitamente la existencia de cualquier tipo de responsabilidad política en la materia.

Es a esta última concepción de la política de cooperación para el desarrollo a la que parece haberse adherido en los últimos años el Ayuntamiento de Madrid⁴⁶.

⁴⁵ Es especialmente ilustrativo referirse en este sentido a la comparecencia en la Comisión de Cooperación del Congreso del principal responsable político de la cooperación española, el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, José Manuel García-Margallo, en la que declaró que "recortar en cooperación es una opción extremadamente dolorosa pero la otra opción, a lo mejor, es recortar pensiones o cerrar ambulatorios" (15 de marzo de 2012).

⁴⁶ Y en la que también cabría situar, aunque por omisión, a todas aquellas administraciones públicas madrileñas que el cuadro 2 recogía que nunca habían realizado cooperación para el desarrollo.

Una concepción que atribuye a la cooperación para el desarrollo un carácter subsidiario, considerando que es una responsabilidad que recae en el Estado y a la que un actor descentralizado se suma cuando lo considera oportuno. Así, durante la celebración en mayo de 2010 del pleno municipal en el que el Gobierno del Ayuntamiento de Madrid anunció la eliminación de la convocatoria de subvenciones de cooperación para el desarrollo –y, por tanto, la práctica desaparición de su cooperación, ya que en este esquema descansaba más del 90% de su presupuesto de AOD–, el entonces alcalde, Alberto Ruiz Gallardón, alegaba que la cooperación para el desarrollo es una competencia exclusiva del Gobierno de España, a la que el Ayuntamiento de Madrid había contribuido mientras no se perjudicaban las prestaciones sociales de los madrileños. Una visión que choca frontalmente con lo recogido unos meses antes por esta misma administración en su Plan General 2009-2012, donde justificaba su política de cooperación en torno a la existencia de ventajas comparativas en el ámbito del municipalismo, y pasa a otorgar a las políticas de cooperación un lugar accesorio –pudiendo existir o no– y cíclico –quedando sometida a los vaivenes económicos– dentro de las políticas públicas (Santander, 2010).

En suma, pueden identificarse distintos niveles de avance en el discurso y visión que de las políticas de cooperación para el desarrollo tienen las administraciones públicas madrileñas: desde una opción de máximos, pendiente de construir y consolidar en el ámbito madrileño, que asume la cooperación para el desarrollo como una responsabilidad propia, hasta aquella que rechaza cualquier responsabilidad al respecto, pasando por un nivel intermedio, en el que se encuentra la mayoría de ellas, que lo vincula al compromiso político existente.

En este sentido cabe resaltar que el discurso predominante orientado a justificar los recortes y limitar la política de cooperación a un estado mínimo –cuando no inexistente–, que puede desembocar en el replanteamiento de las competencias de los gobiernos locales, supone una pérdida de oportunidades para, desde el ámbito local, insertarse en los espacios globales y, de manera específica, en la construcción de la agenda internacional de desarrollo. Una cuestión especialmente relevante en un momento como el actual, caracterizado por la construcción de una agenda post-2015 ya en marcha. Asimismo, esta opción es reflejo de que la mirada a corto plazo sobre la situación financiera de las cuentas públicas se superpone a la necesaria mirada a largo plazo en torno a la construcción de espacios y mecanismos de gobernanza multivel. En un contexto de crisis, una opción más pertinente y responsable que la de desmantelar las políticas de cooperación sería la de trabajar por construir un modelo alternativo más capacitado para aprovechar las potencialidades de la cooperación descentralizada. No obstante, en este proceso de cambio, del discurso y visión que finalmente predominen dependerá en buena medida el modelo de cooperación que se geste en el ámbito madrileño, cuestión que se analiza en el siguiente apartado.

5.1.3. ¿Hacia un nuevo modelo en la cooperación madrileña?

Además del impacto cuantitativo e institucional generado y de sus efectos en el discurso y visión de las políticas de ayuda, la llegada de la crisis ha provocado que se otorgue mayor atención a la idoneidad del modelo de gestión en el que descansa la cooperación madrileña. Impulsado en buena medida por la crisis y sus condicionantes específicos, el cuestionamiento y revisión del actual modelo de cooperación descentralizada, que ya se reclamaba con anterioridad desde algunos ámbitos, ha permeado ahora con mayor claridad en las administraciones públicas madrileñas.

Como han puesto de manifiesto otros estudios, y sin ser un rasgo exclusivo de ella, la cooperación madrileña presenta un modelo disperso y fragmentado que, auspiciado por un marco de relación poco estratégico entre administraciones públicas y ONGD, genera importantes problemas en términos de eficacia de la ayuda y desdibuja el valor diferencial que potencialmente puede aportar la cooperación descentralizada (Martínez y Santander, 2010). Sustentado en un esquema de financiación excesivamente atomizado, este modelo da por resultado políticas de cooperación basadas en una multitud de intervenciones de escasa duración y cuantía. Así, lejos de estimular un apoyo más estratégico y sostenido a los procesos de desarrollo local, basado en el diálogo político con los socios, este modelo ha descansado en la suma de acciones puntuales, generalmente en forma de pequeños proyectos. Esto ha dificultado la promoción de los principios de apropiación, alineamiento y armonización y debilita la capacidad de transformación y el impacto agregado de la ayuda desplegada (Martínez, 2007).

A pesar de las deficiencias señaladas, este modelo se ha mantenido por varias razones. La principal, además de las propias inercias ya generadas, ha sido los intereses que subyacen a dicho modelo: mientras las ONGD –sin perder de vista la enorme heterogeneidad que caracteriza a este colectivo– pueden percibir en este esquema de financiación mayores oportunidades para su supervivencia económica, las administraciones públicas –principales responsables del impulso este modelo– encontraban en dicho esquema un mecanismo útil para repartir fondos entre numerosas entidades y, por tanto, funcional al mantenimiento de unas buenas relaciones con su sociedad civil (Martínez y Sanahuja, 2009; Martínez y Santander, 2010). Sin embargo, como se señalaba, la crisis ha suscitado que sean las propias administraciones las que estén ahora replanteándose la idoneidad de este modelo. Un replanteamiento que está incidiendo en, al menos, tres cuestiones clave: la conformación de un modelo más eficaz de cooperación, la concentración y especialización de la ayuda y la incorporación de nuevos actores, especialmente las empresas. Salvo la tercera, a la que se dedica un apartado específico más adelante, se abordan a continuación estas cuestiones.

La primera de ellas tiene que ver con las vías de canalización de la ayuda y la conformación de un modelo más eficaz y estratégico de cooperación. En este sentido, las administraciones públicas madrileñas se plantean acudir a mayores

niveles de cooperación directa, bajo el supuesto de que, como actores descentralizados, tienen unas experiencias y capacidades acumuladas que puede ser de utilidad transferir a los socios locales a través de esquemas de cooperación técnica.

Se trata de una tendencia en sintonía con los consensos de la eficacia de la ayuda pero que en ningún caso debiera confundirse con una pérdida de presencia y relevancia de las ONGD en la política madrileña de cooperación, sino justo lo contrario, a través de una adecuada redefinición de su rol (Martínez y Santander, 2010). Una aclaración especialmente necesaria habida cuenta de que esta cuestión se ha interpretado en ocasiones en términos de juego de suma cero, de tal modo que se percibe que un aumento de la cooperación directa tan solo puede conducir a un debilitamiento del papel de las ONGD. Se asiste así a un falso dilema entre cooperación vía ONGD y cooperación directa: pese a que en ocasiones se ha puesto el énfasis en cómo se canaliza la ayuda, lo verdaderamente relevante es el tipo de acción que se logra articular y la conformación de políticas capaces de ofrecer apoyo sostenido y estratégico a los procesos de gobernabilidad y desarrollo local. Otra cosa es que el modelo de convocatoria de subvenciones, en el que ha venido descansando mayoritariamente la cooperación madrileña, no satisfaga este criterio. Pero no cabe en ningún caso, por tanto, asociar cada una de estas modalidades a un resultado concreto, sino que este dependerá no tanto de los actores implicados sino de la visión que inspire las acciones y las políticas.

Más bien al contrario, lo que parece bastante claro es que un eventual nuevo modelo, si pretende ser eficaz, no podrá prescindir de ninguno de estos actores: ni de las administraciones públicas, que tienen que ampliar su protagonismo y responsabilidades poniendo sus capacidades a disposición del trabajo por el desarrollo y asumiendo la cooperación como una verdadera política pública; ni de las ONGD, que tienen un papel insustituible que desempeñar en ámbitos como la apropiación democrática de las políticas de cooperación, la incidencia, monitoreo y seguimiento de estas políticas o la transparencia y rendición de cuentas con la que se despliegan, entre otros. De lo que se trata, pues, es de redefinir este modelo e identificar cuál deber ser el espacio y responsabilidades de cada uno de estos actores. En la medida en que desde las administraciones públicas madrileñas, como se ha señalado, parece estar asistiendo a un incipiente proceso de configuración de este modelo, las ONGD tienen una ventana de oportunidad para tratar de hacer valer su visión y capacidades, e identificar esos nuevos roles y espacios, de tal forma que contribuyan de forma decisiva a la conformación de un sistema madrileño de cooperación más eficaz.

La segunda cuestión clave se relaciona con la concentración y especialización de las políticas de ayuda. Como producto de la creciente proliferación de actores que ha experimentado en los últimos años el sistema internacional de cooperación, la agenda de la eficacia de la ayuda –y de forma especial el Código de Conducta de la UE sobre División del Trabajo (2007)– ha puesto mayor énfasis en la necesidad de que los donantes traten de concentrar y especializar su actividad en un menor número de países y sectores. Las adminis-

traciones públicas madrileñas, ajenas hasta hace poco a estas directrices, están empezando a apostar por reducir la dispersión de su ayuda, considerando de forma generalizada que serán más eficaces concentrando más sus esfuerzos.

Si bien, de nuevo, este cambio de tendencia parece poner a la cooperación madrileña en mayor sintonía con los consensos internacionales en materia de eficacia de la ayuda, la adecuada puesta en práctica de este enfoque requiere la articulación de procesos que, sin embargo, están lejos de estar acometiéndose por parte de las administraciones públicas madrileñas. Por un lado, para que esta especialización geográfica y sectorial sea lo más coherente posible, es imprescindible que cada actor identifique previamente en qué ámbitos de trabajo posee un valor añadido y genere una suerte de "catálogo de capacidades". Un ejercicio –el de detectar las capacidades acumuladas– difícil de acometer cuando la evaluación de la ayuda, insumo fundamental en esta tarea, ha sido una de las grandes deficiencias de la cooperación madrileña. Es cierto que son conocidas las potencialidades de la cooperación descentralizada en cuestiones como el fortalecimiento de las instituciones locales, el apoyo a los procesos de descentralización, la promoción del tejido social o la educación para el desarrollo, pero es necesario que los actores madrileños, dentro de este amplio abanico, identifiquen su valor añadido (Martínez y Santander, 2011).

Por otro lado, para no generar una cooperación orientada exclusivamente por la oferta y fortalecer los procesos de apropiación, es imprescindible cruzar las capacidades propias detectadas con las necesidades identificadas por los socios con los que se trabaje. Un ejercicio también inasumible si no se pone especial énfasis en el diálogo político con los socios, lo que conecta de nuevo con la necesidad de un modelo que vaya más allá de la suma de pequeñas acciones dispersas y estimule un trabajo más estratégico con las entidades locales del Sur. En este sentido, cabe reseñar que en ambas tareas –identificación de capacidades propias y cruce con las necesidades de los socios– las ONGD pudieran desempeñar un papel vital, encontrando parte de ese acomodo que se reclamaba más arriba.

Adicionalmente, una adecuada puesta en práctica de este enfoque de mayor concentración de la ayuda aconsejaría mejorar los niveles de coordinación con los que opera la cooperación madrileña. Precisamente, por su propia lógica, el proceso de especialización y de división del trabajo refuerza la concepción de que los donantes no trabajan en solitario, sino en el seno de un sistema de cooperación en el que concurren otros muchos actores. Si se pretende ser responsable, ello sugiere que no deben diseñarse políticas y establecerse prioridades de forma aislada, sino que un ejercicio racional y ordenado de concentración, especialización y división del trabajo exige contar con adecuados mecanismos de comunicación y diálogo entre los donantes. Además de hacerlo con el resto de la cooperación descentralizada española y con la cooperación estatal, en el caso de la cooperación madrileña esto último requeriría mejorar la coordinación con la que trabajan las administraciones públicas madrileñas, que ha sido otra de sus deficiencias crónicas. Sólo a través de un diálogo reforzado entre ellas se podrán tomar

decisiones óptimas respecto a los ámbitos en los que es más pertinente que cada una se especialice y concentre su ayuda, de tal forma que se aprovechen complementariedades y se eviten consecuencias no deseadas, tales como la desatención a determinadas regiones o sectores.

No obstante, pese al contexto de crisis y de reducción de los recursos de AOD, que haría todavía más acuciante la necesidad de coordinar acciones de cooperación entre las administraciones públicas madrileñas, no se ha detectado ningún avance en los últimos años en este sentido. La coordinación exige la superación de, al menos, dos obstáculos que no hay síntomas de estar superándose en la cooperación madrileña. Por un lado, disponer de capacidades técnicas y de gestión suficientes para asumir la sobrecarga –al menos inicial– que supone coordinarse con otros actores. Sin embargo, como se ha visto, la crisis no ha hecho sino debilitar las estructuras de gestión de la cooperación madrileña. Por otro lado, impulsar esta coordinación desde el ámbito político, renunciando a ciertos márgenes de discrecionalidad y de visibilidad de la ayuda, aspecto sobre el que tampoco se detectan avances destacables (recuadro 2).

Recuadro 2.

El inexistente fondo madrileño de cooperación

Una de las particularidades del sistema madrileño de ayuda es la inexistencia de un fondo municipal de cooperación. A diferencia de lo que ocurre en otras regiones como Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, País Vasco o Valencia, no existe un instrumento en el ámbito madrileño a través del que los municipios puedan canalizar, de forma conjunta, parte de su trabajo en materia de cooperación para el desarrollo⁴⁷.

Parte de la explicación de que no haya surgido este tipo de mecanismo en la región madrileña puede residir, como en ocasiones se ha argumentado, en cuestiones de tipo demográfico y técnico-administrativas (Martínez y Santander, 2010). Respecto a las primeras, suele aludirse a que los fondos de cooperación han tendido generalmente a prosperar en regiones conformadas por municipios de no mucha dimensión y similar peso, que no es el caso de Madrid, donde cohabita una gran urbe rodeada de municipios, muchos de los cuales son también de considerable envergadura. Respecto a las segundas, se suele aludir a la existencia de determinadas restricciones como los encorsetados plazos temporales de ejecución o la sobrecarga de trabajo que puede suponer para estructuras de gestión ya de por sí insuficientemente dotadas. A ello, además, habría que sumar la inoperancia mostrada

⁴⁷ Los nombres que, respectivamente, reciben estos fondos son los siguientes: Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, Fondo Canario de Solidaridad Internacional y Cooperación al Desarrollo, Fondo Cantabria Coopera, Fondo Castellano-Manchego de cooperación, Fons Català de Cooperació al Desenvolupament, Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo, Fondo Galego de Cooperación e Solidaridade, Euskal Fondoa y Fons Valencià per la Solidaritat.

hasta la fecha por la Federación Madrileña de Municipios (FMM) en materia de cooperación para el desarrollo, ámbito en el que sus aportaciones son difíciles de identificar hasta la fecha.

Sin embargo, sin restar validez a estos factores, los problemas de coordinación presentes en la cooperación madrileña y, de forma concreta, la inexistencia de un fondo municipal de cooperación, parecen relacionarse estrechamente con la falta de voluntad política para acometer dicha tarea. Las fórmulas de trabajo conjunto son en muchas ocasiones percibidas por el donante, por un lado, como una pérdida de visibilidad, ya que su imagen se ve diluida junto a la de otros donantes y, por otro lado, como una reducción de la discrecionalidad con la que puede manejar su política de cooperación, lo que le dificulta perseguir a través de ella agendas e intereses particulares (Martínez y Santander, 2010).

Aunque son pocos los avances que en este sentido cabe identificar en los últimos años en el ámbito madrileño, es obligado aludir a la experiencia registrada en el seno de la Alianza de Municipios del Sur. Creada en 2005 como una red que aglutinaba a diversos “municipios progresistas” madrileños –en concreto, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés y Parla– y a la Plataforma 2015 y más, la Alianza de Municipios del Sur se constituyó como un espacio desde el que articular acciones conjuntas en materia de cooperación, especialmente en el ámbito de la sensibilización. Transcurridos unos años y a partir de este núcleo de actores, la Alianza de Municipios del Sur trató de dotarse de personalidad jurídica y de convertirse en el germen de lo que podría considerarse un incipiente Fondo Madrileño de Cooperación, para lo que se contemplaba la apertura de esta alianza a otros municipios madrileños, incluidos aquellos de otras sensibilidades políticas. Sin embargo, entre otros factores, los resultados registrados en las elecciones municipales de 2011, en los que algunos de los municipios fundadores de esta red cambiaron de signo político, interrumpieron este proceso. No obstante, la clara hegemonía lograda por el Partido Popular en los municipios madrileños tras las últimas elecciones parece que pudiera servir de acicate, en la medida en que se ha homogeneizado en su práctica totalidad el color político del mapa municipal madrileño, para la creación de un fondo de cooperación en la región, una cuestión que parece haber recobrado cierta relevancia.

De cualquier forma, ambos procesos –tanto el amago frustrado de constituir un fondo de cooperación a partir de la Alianza de Municipios del Sur, como el hecho de que sea la “homogeneización política” de los municipios madrileños la que pueda estar en la base de un eventual nuevo impulso a la creación de este mecanismo– parecen poner de manifiesto la supeditación que las políticas de cooperación padecen a otras agendas y ciclos políticos. Lejos de dar primacía a la búsqueda de nuevos mecanismos de coordinación que permitiesen realizar un trabajo más eficaz a las administraciones públicas madrileñas en la promoción del desarrollo, siguen siendo otras lógicas más partidistas y cortoplacistas –distanciadas, pues, de lo que debe ser una verdadera política pública– las que todavía acaban predominando en el sistema madrileño de cooperación.

En suma, respecto a esta segunda cuestión clave referida a la concentración y especialización de la cooperación madrileña, podría decirse que hay avances claros en lo que se pretende, con una generalizada convicción en la necesidad de concentrar la ayuda, a la vez que persiste poca claridad y escasa reflexión estratégica en torno a cómo se va a llevar a cabo.

Por último, es necesario añadir dos apreciaciones sobre estas últimas cuestiones para obtener una visión más completa y ajustada del estado de las políticas de cooperación en el ámbito madrileño. Por un lado, es destacable que las tendencias señaladas y mayoritariamente compartidas por las administraciones públicas madrileñas entrevistadas –mayor cooperación directa junto con mayor concentración y búsqueda de especialización– no están presentes en el principal donante de la región, la Comunidad de Madrid, que mantiene su apuesta por una cooperación fuertemente asentada en la convocatoria de subvenciones a ONGD, sin haber establecido pautas en torno a la concentración y especialización de su AOD. Una cuestión que, de nuevo, parece demandar mayores dosis de búsqueda de diálogo, debate y consenso entre los diferentes actores de la cooperación madrileña. Por otra parte, es también destacable que entre estas tendencias no aparezcan algunas relativas a cuestiones cada vez más centrales y relevantes si se pretende contribuir de forma eficaz a los procesos de desarrollo. Junto con la necesidad de mejorar los niveles y fórmulas de participación de la sociedad civil en la construcción de las políticas de cooperación, la necesidad de pasar de estas políticas a “políticas de desarrollo”, inspiradas en el principio de Coherencia de Políticas para el Desarrollo, es un horizonte ineludible en un mundo globalizado, pero que se mantiene aún imperceptible en el ámbito madrileño.

5.2. La respuesta de las ONGD

Del conjunto de los actores que configuran el mapa de la cooperación madrileña las ONGD constituyen el colectivo que está acusando con mayor intensidad los cambios generados en las políticas de cooperación en la región. Las ONGD se diferencian del resto de actores que participan de la política de cooperación por varios motivos. En primer lugar, se trata de organizaciones que se dedican, casi en exclusiva, a acciones vinculadas con la promoción del desarrollo, por lo que un descenso significativo de su actividad en este ámbito supone una pérdida del capital social acumulado a lo largo de años. En segundo lugar, las ONGD, también de manera generalizada, dependen financieramente de las subvenciones públicas para su participación en la política de cooperación y la gestión de acciones de promoción del desarrollo. Este último rasgo de las ONGD, no obstante, conviene observarlo con cierta perspectiva, ya que responde al propio origen de la cooperación descentralizada española en su conjunto y, específicamente, de la cooperación madrileña. Las ONGD jugaron un importante papel en el surgimiento de la cooperación madrileña, así como en la configuración y posterior crecimiento y consolidación de esta política

hasta convertirse en uno de los elementos distintivos, rasgos estructurales y potenciales ventajas comparativas de la cooperación descentralizada.

Asimismo, la cooperación descentralizada depende de la participación de las ONGD para cumplir con su papel de apoyo a los procesos de desarrollo local. Para esta tarea es crucial el papel de las ONGD para el fortalecimiento de la sociedad civil y el tejido asociativo de los países socios, elemento clave, a su vez, para el ejercicio de la participación en el diseño y seguimiento de políticas y, por todo ello, para la contribución a la gobernanza local⁴⁸.

El actual giro, fundamentalmente el descenso de la ayuda, pone en peligro la participación de las ONGD, y lo hace sin ser el resultado de un proceso de reflexión y definición estratégica por parte de las administraciones públicas de cuál debe ser el papel de las ONGD, sino que lo hace en un marcado vacío estratégico⁴⁹. Las consecuencias, sin embargo, son muy relevantes, ya que no está en cuestionamiento únicamente la supervivencia de las ONGD, se trata del propio papel de la cooperación descentralizada, que difícilmente podrá cumplir con su papel si no garantiza una genuina participación de la sociedad civil, y de la concepción de la participación de la ciudadanía en una política como la de cooperación. Así pues, las ONGD madrileñas están viendo amenazada su propia sostenibilidad⁵⁰ y, con ello, la labor que tradicionalmente han llevado a cabo en las políticas de cooperación madrileñas. En este proceso las ONGD están viendo cómo menguan sus estructuras organizativas, se reducen sus recursos humanos y se frena su actividad.

Además, el giro discursivo planteado como respuesta a la crisis por parte de las administraciones públicas madrileñas no parece ofrecer muchas alternativas a las ONGD que están atravesando por dificultades y ven amenazada la viabilidad organizativa. Este discurso parece responder a una forma de gobierno más que a decisiones coyunturales que pudieran normalizarse una vez superada la fase más aguda de la crisis para volver a los niveles de AOD anteriores. De esta manera, el giro discursivo está llegando a sugerir –cuando no a cuestionar directamente, como en el caso del Ayuntamiento de Madrid (Santander, 2010)– la poca pertinencia de las políticas de cooperación por parte de las entidades locales.

⁴⁸ Lo que no implica que actualmente la participación de la sociedad en la cooperación madrileña logre cumplir ese papel. Lo acertado no parece que sea poner en cuestionamiento la participación de la sociedad civil, sino definir un modelo de cooperación descentralizada que garantice el cumplimiento de su papel.

⁴⁹ La falta de definición estratégica por parte de las administraciones públicas respecto al papel de la sociedad civil no es un problema exclusivo de la cooperación madrileña. Como apunta el último informe de pares del CAD (OCDE-CAD, 2011), este es uno de los problemas de la cooperación de la Administración General del Estado, sobre el que debería desarrollar un planteamiento más estratégico.

⁵⁰ Si bien es cierto que una parte de la responsabilidad recae en las administraciones públicas, las ONGD también son en buena medida responsables de la situación de debilidad por la que atraviesan en la actualidad. Para un análisis en profundidad de esta cuestión véase Plataforma 2015 y más (2011).

Como se aborda a continuación, si bien es cierto que el conjunto de las organizaciones consultadas en el desarrollo de esta investigación perciben, en mayor o menor medida, esta realidad, no todas las ONGD la interpretan, ni reaccionan ante ella, de la misma manera.

5.2.1. Diferentes interpretaciones ante el giro en las políticas de cooperación

Las ONGD en España constituyen un colectivo altamente heterogéneo y diverso y es en la región madrileña en la que se observa con mayor claridad la variedad de modelos organizativos de estos actores. Diferentes motivos explican esta amplificación de la diversidad de las organizaciones madrileñas: el tamaño de la región; el activo papel de la ciudadanía y la pujanza de los movimientos sociales; la larga trayectoria de la política de cooperación madrileña frente a buena parte de las comunidades autónomas, con una andadura más reciente; la presencia de instituciones y administraciones tanto de ámbito local, como autonómico y estatal, así como, en menor medida, internacional⁵¹. Si dada la citada diversidad y diferenciación de las organizaciones que componen el denominado sector de las ONGD es difícil hacer análisis que englobe al conjunto del sector de manera fiel y realista, en el caso madrileño la tarea se torna aun más compleja.

En este contexto no existe una interpretación compartida por las ONGD del actual contexto que viven las políticas de cooperación madrileñas. Por el contrario, los discursos analizados en el desarrollo de esta investigación muestran una amplia diversidad de interpretaciones que se podrían agrupar fundamentalmente en torno a dos respuestas mayoritarias⁵², las organizaciones que encuentran justificado el giro en las políticas de cooperación y las que entienden que, lejos de justificarse, responde a la falta de compromiso político con la cooperación que la crisis ha acentuado.

En torno a la primera de las respuestas se articula un grupo de discursos de ONGD que entienden que el giro registrado en buena parte de las políticas madrileñas de cooperación –drástico descenso de la AOD y pérdida de compromiso político– responde a una adaptación de la política a la realidad existente justificada por la excepcional situación de urgencia como consecuencia de la crisis. Sostiene este discurso que en un contexto de dificultades de financiación por parte de los gobiernos descentralizados, y de retroceso en el conjunto de las políticas, no es posible mantener esta política, al menos de la forma en

⁵¹ Como resultado, la FONGDCAM es la coordinadora autonómica de ONGD con un mayor número de miembros (122 frente las 106 de la coordinadora valenciana o las 86 de la catalana, segunda y tercera con mayor número de ONGD miembros) (Coordinadora, 2012). Asimismo, en Madrid conviven las grandes ONGD españolas por volumen de financiación, estructura o tamaño de la base social, con numerosas ONGD de tamaño medio y pequeño.

⁵² El análisis del discurso se ha obtenido a partir de entrevistas en profundidad tanto a ONGD como a otros actores, un grupo de discusión, comunicados y notas de prensa elaboradas por ONGD madrileñas.

la que se ha venido haciendo en los últimos años. Los niveles crecientes de pobreza en España, y en la propia región madrileña, sugieren, continuando con esta línea argumental, una reorientación de los recursos destinados a cooperar con otros países a las prioridades internas generadas en este contexto. Se trata de discursos que reproducen la lógica de la "crisis como forma de gobierno" y que se apoyan en una visión dicotómica de la acción política que confronta los derechos de unos ciudadanos –los de aquí– frente a otros –los de fuera– sobre los que los gobiernos descentralizados no tienen ningún tipo de responsabilidad. Por todo ello, se trata de discursos que rompen con la idea de ciudadanía global.

Varias ONGD, críticas con este tipo de respuestas, recalcan que no se trata de discursos explícitos sino que se asumen de manera implícita a través de decisiones (como se verá más adelante) orientadas a la supervivencia organizativa en el contexto de escasez de financiación. De esta manera, la falta de respuestas articuladas colectivamente supone que el giro de las políticas de cooperación, asumido por la inacción, acaba calando en la ciudadanía llegándose así a naturalizar el debilitamiento de las políticas de cooperación como un resultado inevitable de la crisis.

La segunda de las respuestas aglutina una serie de discursos que, aunque con distinta intensidad y diferentes argumentos, no ven justificado el giro que se está produciendo en las políticas de cooperación en la actual crisis económica. Sin desconocer la dificultad por la que atraviesan los gobiernos descentralizados, este mayoritario grupo de ONGD plantea que el debilitamiento de las políticas de cooperación no supone una respuesta adecuada ante la crisis. Por el contrario, lo que se está produciendo es un descenso desproporcionado de los presupuestos de cooperación en relación al descenso del conjunto de los presupuestos. Así, si el presupuesto de las administraciones públicas madrileñas descendió en un 0,03% entre 2007 y 2011, los fondos destinados a cooperación lo hicieron en un 74,26%. Se produce, así pues, un sacrificio de las políticas de cooperación que evidencia el carácter prescindible y subsidiario atribuido a las políticas de cooperación descentralizada.

Las organizaciones que señalan el desacuerdo del giro llevado a cabo en las políticas de cooperación apuntan dos razones que explicarían cómo se ha podido producir en un escaso periodo de tiempo un retroceso tan evidente en políticas que parecían haberse consolidado durante el periodo expansivo de la cooperación española (Martínez y Martínez, 2012): por un lado, se observa una falta de voluntad y compromiso político con la cooperación internacional por parte de los gobiernos descentralizados que, paradójicamente, en un contexto de generación de un vasto marco normativo y crecimiento de la AOD descentralizada, ha impedido que se generaran las condiciones institucionales y políticas para que la cooperación se consolidara como una política pública. En este sentido, la cooperación descentralizada en general en los últimos años ha sido víctima de un crecimiento hipertrofiado, guiado por un contexto de bonanza económica y por una lógica instrumental tanto en clave de política doméstica como exterior. Actualmente, desaparecido el contexto de bonanza e inmersos

en una lógica marcada por la crisis como forma de gobierno, el "gasto" de los gobiernos descentralizados en una política como la de cooperación ha perdido su valor instrumental en términos de política doméstica. Consecuentemente, parece lógico plantear la hipótesis que apunta que el coste político y social, medido en términos electorales, del debilitamiento de esta política se ve notablemente reducido al plantearse como un "recorte del gasto" necesario.

Por otro lado, como se aborda más adelante en el epígrafe 5.4., las ONGD madrileñas también se cuestionan cómo se ha podido producir un giro tan marcado en las políticas de cooperación madrileñas sin apenas oposición social y política. La respuesta reside, en opinión mayoritaria, en el débil papel jugado por la educación para el desarrollo a lo largo de los últimos años. Si bien es cierto que en la última década el crecimiento de la AOD y del marco normativo e institucional de la cooperación de los gobiernos descentralizados españoles en general, y madrileños en particular, no ha tenido comparación en otros países (OCDE-CAD, 2005), también lo es que durante ese periodo expansivo no se han sentado las bases para generar un consenso político en torno a, y un apoyo ciudadano hacia, las políticas de cooperación por parte de los gobiernos descentralizados⁵³. No se ha consolidado, ni en la clase política ni en la ciudadanía, la idea de la cooperación como una política pública que es una responsabilidad para los gobiernos descentralizados que, dada su vinculación y anclaje territorial, y su inserción en las dinámicas internacionales, están llamados a responder a los desafíos globales, a los problemas del desarrollo y a contribuir a la gobernanza global. Por el contrario, la falta de resistencia política y social ante el debilitamiento de la política de cooperación se explicaría, apuntan numerosas ONGD, por la concepción tanto por parte de la clase política como de la ciudadanía de la cooperación como una política superflua, sin impacto en la propia ciudadanía y desconectada de la realidad política, económica y social de la región madrileña.

Estas razones evidencian, según este discurso, un fallo sistemático en el trabajo de educación para el desarrollo que ha acompañado a las políticas de cooperación descentralizada. En términos generales las ONGD asumen parte de esta responsabilidad ya que, excesivamente centradas en la gestión de proyectos y en la búsqueda de la viabilidad organizativa, han sufrido un proceso de desnaturalización que ha limitado su capacidad de contribuir a lograr una ciudadanía comprometida con los problemas del desarrollo (Plataforma 2015 y más, 2011). Asimismo, las ONGD sitúan esta responsabilidad en las propias administraciones públicas, que en los años de expansión de la cooperación han estado más dedicadas a lograr la visibilidad de las acciones implementadas que a consolidar la cooperación como una política pública y a explicársela a la sociedad a través de un discurso más pedagógico y menos publicitario.

⁵³ Como muestra de la falta de apoyo a estas políticas, según un estudio de la Fundación Carolina (2011:75-76), solo el 36% de la ciudadanía opina que las comunidades autónomas y los ayuntamientos deberían destinar recursos a la cooperación internacional y más de la mitad de la ciudadanía española desconoce si en su comunidad autónoma se destinan recursos públicos a la cooperación internacional.

5.2.2. Las respuestas organizativas ante el giro de las políticas de cooperación

La existencia de discursos críticos ante el debilitamiento de las políticas de cooperación entre algunas ONGD madrileñas no se ha traducido, hasta la fecha, en una estrategia de acción conjunta –a excepción de algunas iniciativas llevadas a cabo por la FONGDCAM– en defensa de la cooperación como una política pública al servicio de los derechos de ciudadanía global. Como resultado, a pesar de la existencia de discursos críticos, en la práctica se han acabado imponiendo las respuestas individuales orientadas a la búsqueda de supervivencia en un contexto en el que las organizaciones dependen de unos recursos cada vez más escasos.

Así pues, en el contexto de debilitamiento de las políticas públicas y de un cambio en las percepciones respecto a la función social de la iniciativa privada (como se analiza en el epígrafe siguiente), aumentan las respuestas adaptativas de las ONGD madrileñas, muchas de ellas embarcadas en un proceso de definición de modelos organizativos más eficientes y de nuevas formas de financiación. Otras organizaciones con menos capacidad de reacción se encuentran imbuidas en una dinámica inercial en busca de la adaptación al cambio para la supervivencia organizativa. Estas respuestas por parte de las ONGD, y de manera clara esta última, expresan una percepción ajena a los cambios profundos que se están produciendo en el contexto y por lo que, con probabilidad en el medio plazo, difícilmente se producirá una continuación del papel que las ONGD han jugado hasta la fecha en las políticas de cooperación. Fruto de esta percepción, no obstante, buena parte de las organizaciones acaban asumiendo la actual situación de debilitamiento de las políticas de cooperación como si de un problema de escala –por lo tanto de naturaleza cuantitativa– se tratase en términos organizativos.

Sin ánimo de profundizar en las estrategias seguidas por las diferentes ONGD madrileñas en la búsqueda de viabilidad organizativa, sí parecen observarse algunas tendencias mayoritarias. Una primera apunta a la reestructuración organizativa, la cual es abordada de diferentes maneras: la concentración de la actividad de la organización en una o varias áreas o regiones específicas y la consiguiente adaptación de la estructura organizativa a dichos ámbitos de actividad, así como la integración –con mayor o menor grado de formalidad– entre organizaciones serían las dos respuestas más habituales. Una segunda, sería la innovación en las estrategias de financiación, en las que el recurso a la financiación pública sería desplazado por la búsqueda de financiación a partir de la iniciativa privada. Además, son varias las ONGD que reflexionan sobre la importancia de contar con una sólida base social pero asumen que, a pesar de que está inscrito en su naturaleza, la apuesta por una ampliación de su base social y una vinculación más estrecha con esta no es una opción realista⁵⁴.

Se trata, por el contrario, de respuestas, independientemente de que sean estratégicas o inerciales, que acentúan la lógica competitiva entre las ONGD

⁵⁴ Para un análisis en mayor profundidad tanto de las relaciones de las ONGD con su base social como del predominio de las respuestas individuales de las organizaciones véase Plataforma 2015 y más (2012).

(Plataforma 2015 y más, 2012:74-75; Coordinadora, 2009:130-131) y, consecuentemente, debilitan la construcción de un discurso colectivo de las organizaciones sociales orientado hacia la defensa de la cooperación para el desarrollo como una política pública⁵⁵. Son respuestas, por lo tanto, que contribuyen a descargar a las administraciones de sus responsabilidades en materia de cooperación para el desarrollo y en la contribución a la gobernanza global.

No parece fácil saber cuál será el escenario de las políticas de cooperación madrileñas aunque, a raíz del análisis realizado, pareciera que, de profundizarse las tendencias descritas, el papel de las ONGD en las políticas de cooperación se verá seriamente socavado. Se verá en el ámbito de la gestión a consecuencia de los recortes en la AOD madrileña (véase capítulo 4), y se verá en la participación en la definición de las políticas de cooperación, amenazada tanto por la erosión de los espacios de participación (véase apartado 6.2.) como por el predominio de las respuestas individuales y adaptativas al cambio de las propias ONGD.

5.3. La participación de las empresas en el sistema madrileño de cooperación

5.3.1. El papel de las empresas en el nuevo contexto

En el segundo capítulo de esta investigación se explicaba cómo la manera de entender las políticas públicas ha estado sometida a una transformación en el marco de la conocida como nueva gestión pública. Desde este punto de vista, las empresas son consideradas más eficientes a la hora de proveer cualquier tipo de bien o servicio debido, fundamentalmente, a que cuenta con los incentivos adecuados para hacerlo, al contrario que el funcionariado en un sistema burocrático. Esta visión, junto con las necesidades de financiación para el desarrollo de planes y compensar déficits, propició el impulso político por parte de buena parte de los gobiernos a la privatización y la concertación con el sector privado de ciertos servicios que tradicionalmente había asumido el Estado.

En este sentido, el neoliberalismo, tal y como se explicaba, ha configurado un marco para las políticas públicas en el que la "opción más racional" es la privatización de un amplio número de servicios. Así pues, la entrada del sector privado en la cooperación no es un fenómeno repentino y espontáneo, sino que se inserta dentro de la dinámica propia de la transformación y privatización de las políticas públicas. Está, pues, vinculado al neoliberalismo y a la hegemonía de la que ha disfrutado durante las últimas tres décadas.

De hecho, y en coherencia con esto último, las empresas ya llevan tiempo presentes en el sistema de cooperación al desarrollo, ya sea en forma de consultorías o de contratos de licitación con grandes agencias de desarrollo. Del

⁵⁵ Cabe hacer alguna salvedad a esta afirmación. La FONGDCAM ha elaborado en los últimos años algunos comunicados de reacción al giro en las políticas de cooperación argumentando la defensa de estas como políticas públicas y, por lo tanto, de las que emanan responsabilidades para los poderes públicos.

mismo modo, la promoción del tejido empresarial es uno de los destinos habituales de los fondos de cooperación. Existen, por lo tanto, elementos que indican que las empresas tienen un papel en los procesos de desarrollo, tal y como se entiende este, y también en el sistema de cooperación. Así pues, más allá de discutir acerca de si las empresas son o no un actor con incidencia en el desarrollo, convendría reflexionar sobre qué papel juegan los diferentes tipos de empresas, así como las organizaciones empresariales, en el sistema de cooperación. En todo caso, en la respuesta a esta pregunta resulta necesario señalar la crisis de la cooperación para el desarrollo, los recortes presupuestarios y la escasez de fondos que ya se han señalado como elementos catalizadores de la entrada de las empresas en el sistema de cooperación.

Existen dos elementos clave de discusión en los foros de debate sobre la participación de las empresas en el sistema de cooperación para el desarrollo. Por un lado, la discusión en torno a los motivos que hacen que el sector privado aparezca como un actor renovado y cobrando especial relevancia en el sistema de cooperación. Por el otro, la manera en que esta entrada en el sistema puede transformar al propio sistema, al resto de actores y al propio concepto de desarrollo, tratando de reintroducir una lógica –más ligada al ánimo de lucro– que parecía superada en el sistema de cooperación.

En cuanto a la primera cuestión, si ya se ha indicado que la crisis y el recorte en los recursos disponibles para cooperación están actuando como un catalizador de la entrada de las empresas en el sistema, no conviene asumir que esta sea la única ni la principal razón de esta presencia. Los análisis más habituales sobre esta cuestión se centran en un cambio en las empresas y en la forma general de funcionamiento de la economía. Esto alude al auge de fenómenos como la Responsabilidad Social Corporativa o Empresarial así como a la búsqueda de nuevas fuentes de beneficio a través de los denominados negocios inclusivos⁵⁶. Ahora bien, la clave consiste en entender que esta entrada responde a nuevas percepciones sociales sobre el papel y la función social de las empresas y a cambios estructurales en la manera de concebir la economía y el consumo.

Respecto a la segunda cuestión, la introducción del ánimo de lucro como una de las motivaciones para realizar cooperación al desarrollo puede implicar una transformación de la agenda del desarrollo y de los fines de la cooperación. Así, es notorio que alguna tendencia ya apunta hacia este fenómeno: en el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan en 2011, el crecimiento económico volvió a estar en el centro del discurso sobre el objetivo de la ayuda (Bustinduy, 2012). Una cuestión que afecta especialmente a las grandes empresas transnacionales, al tratarse de actores que en ocasiones atesoran más capacidad de incidencia en los procesos de desarrollo que los propios Estados.

⁵⁶ Un análisis crítico de las causas y consecuencias de la participación empresarial se puede encontrar en Ramiro P. y Romero M. (2012), *Pobreza 2.0*. Barcelona, Icaria. Un estudio que resalta las potencialidades de la participación empresarial está en Mataix, C. y Borella I. (dir) (2012), *Empresas que contribuyen al desarrollo humano*. Madrid, Fundación Carolina-Cealci.

Todo ello indica que la transformación del papel del sector privado en el sistema de cooperación al desarrollo responde fundamentalmente a una transformación en la forma de entender las políticas públicas y la función social de las empresas. Y es en este marco en el que el contexto de crisis y la reducción de los fondos públicos funcionan como una ventana de oportunidad para la extensión de este modelo. Existen, sin duda, visiones ideológicas que, desde distintos gobiernos y espacios de decisión, potencian esta transformación y esta entrada del sector privado. Unos cambios que, en todo caso, sean cuales sean las causas, tiene consecuencias para el conjunto del sistema de cooperación y para los actores que en él confluyen, como se analiza a continuación.

5.3.2. El sector privado en el sistema madrileño de cooperación: principales tendencias

Si, como se ha explicado, la entrada del sector privado en las políticas públicas responde a una visión e impulso político determinados, de acuerdo a las premisas de la nueva gestión pública, esto no es distinto en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. En el caso de la Comunidad de Madrid, este hecho es especialmente visible: su Gobierno ha apostado de forma nítida por un desplazamiento en las políticas públicas hacia la gestión privada, con distintas formas, y lo mismo ocurre en el caso de las políticas de cooperación. Así, la denominada innovación social, que parece erigirse como una de las líneas fundamentales de trabajo para la Comunidad de Madrid⁵⁷, emerge como un nuevo paradigma en lo referente a la acción social. Con ello se produce una delegación de responsabilidades desde los poderes públicos hacia los agentes privados, evitando en la medida de lo posible el control público de esta intervención.

Esta visión descansa en la convicción de que debe ser la iniciativa privada, a través de mecanismos que integren a varios colectivos, la que se encargue de diseñar soluciones a ciertos problemas a partir de prácticas innovadoras. En este contexto se les atribuye un papel fundamental a las empresas, reconocidas como un sujeto esencial de los procesos de desarrollo, ya que las formas de acción y relación que se potencian –como la búsqueda de eficiencia o la reducción de la burocratización, entre otras– son las que supuestamente caracterizan la práctica empresarial, por lo que se constituyen como actores idóneos para estos nuevos tipos de cooperación. Si bien la colaboración financiera, con empresas directamente financiando proyectos o alcanzando alianzas con organizaciones para su implementación, puede ser una fórmula que se vaya a ver potenciada notablemente, posiblemente sea este nuevo paradigma, basado en la innovación social, el que puede transformar verdaderamente el sector.

Pero la intención de incorporar a las empresas al sistema de cooperación no es una tendencia exclusiva, aunque si especialmente marcada, en el caso de la Comunidad de Madrid. La mayor parte de los principales municipios madrileños

⁵⁷ Según aparece en los documentos de trabajo elaborados de cara a la preparación del IV Plan General de Cooperación de la Comunidad de Madrid (2013-2016).

asumen la incorporación del sector privado como uno de los elementos clave en el contexto de cambio en el que se encuentran sus políticas de cooperación. No obstante, de la misma forma que existe un consenso prácticamente generalizado entre las administraciones públicas madrileñas en torno a la conveniencia de incorporar a las empresas al sistema de cooperación para el desarrollo, no existen posicionamientos claramente definidos sobre los parámetros y los criterios que deben orientar dicha incorporación.

Por otra parte, cabe señalar que en Madrid las empresas cuentan con una fuerte estructura organizativa en torno a la Confederación Empresarial de Madrid (CEIM). Es a través de esta estructura como se organizan y se potencian la mayor parte de las actividades empresariales en cooperación para el desarrollo. Presente en el Consejo de Cooperación de la Comunidad en su condición de agente social⁵⁸, "desde hace 7 años, CEIM participa de manera activa en el campo de la cooperación al desarrollo, tratando de abrir un espacio a las empresas que, como agentes sociales, deben tener también su hueco en esta área" (CEIM, 2012).

Las principales líneas de trabajo de la CEIM tienen que ver con el fortalecimiento del tejido empresarial en los países del Sur, así como en el fomento del emprendimiento y la capacitación en gestión empresarial. Resulta importante señalar que las actividades en cooperación para el desarrollo las realiza el departamento de Relaciones Internacionales, cuya principal línea de trabajo es el apoyo a la externalización de las empresas madrileñas. Esto parece reseñable ya que una de las principales críticas a la participación de las empresas en el sistema de cooperación tiene que ver, precisamente, con la posible confluencia de intereses no estrictamente relacionados con el desarrollo. Aunque las repercusiones de esta entrada en cooperación son discutibles, una de las claves para someterla a juicio reside en la posibilidad de que sea medida a través de criterios de desarrollo humano sostenible, tal y como este se entiende por las organizaciones sociales que trabajan en el sector. En este sentido, el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo puede ser una buena herramienta para medir las formas de actuar de las empresas que, al igual que ocurre con los Estados, pueden llevar a cabo actividades contradictorias con el desarrollo sostenible.

A pesar de que desde los ámbitos políticos se impulsa y se apoya la participación empresarial, existe todavía mucho espacio y muchas posibilidades para esta participación. En este sentido, más allá del impulso político (que en muchas ocasiones es más discursivo que materializado en medidas concretas), las empresas madrileñas necesitan incentivos, no necesariamente de inyección económica directa, para participar en el sistema de cooperación. Puede tratarse de incentivos introducidos en una lógica *win-win*⁵⁹, es decir, en línea con la

⁵⁸ La condición de agente social está relacionada con el modelo de concertación social que regula las relaciones laborales en el régimen político español. Los sindicatos son el otro agente social reconocido.

⁵⁹ Este término se refiere a un nuevo tipo de relaciones empresariales en la que todos los participantes son complementarios. En este caso, se usa como enfoque para referirse a actividades empresariales que persiguen el beneficio económico pero que no excluye beneficios para otros actores en términos de desarrollo.

aparición de los denominados negocios inclusivos o en la base de la pirámide. Es decir, incentivos que tengan más que ver con la apertura de nuevos nichos de mercado o con la dinamización de la colaboración público-privada que con un beneficio económico directo.

En general, la conveniencia o no de la participación empresarial en el sistema de cooperación para el desarrollo depende de los propios mecanismos de los que este sistema se dote para pautar y transformar el modo de operar de las empresas. A escala global, existen numerosos ejemplos de códigos de conducta voluntarios que regulan las actividades empresariales en distintas áreas vinculadas con el desarrollo. Sin embargo, en la Comunidad de Madrid no existe ningún código de conducta o documento regulador específico para las empresas madrileñas.

En todo caso, como se ha señalado, el papel de las empresas en la cooperación madrileña todavía está por definir. Esto no significa que las empresas no estén ya presentes en el sistema de cooperación: existen prácticas que tienen que ver fundamentalmente con el patrocinio de organizaciones o campañas, o experiencias de voluntariado corporativo. Pero la participación empresarial en el sistema de cooperación está cambiando, apareciendo lógicas que la hacen cualitativamente distinta de la mera aportación financiera o colaboración puntual. Es la aparición de estas lógicas y su influjo en el sistema de cooperación lo que aporta un potencial elemento transformador.

En este contexto, los actores clave del sistema de cooperación madrileño, las ONGD, se encuentran en una disyuntiva ante la que intentan posicionarse. Como es sabido, se trata de un sector heterogéneo que mantiene posiciones diversas y que necesita de una reflexión más profunda sobre el papel de las empresas –y sobre su propio papel– en un sistema de cooperación en crisis. En este sentido, se han identificado tres tipos de relación entre las ONGD y las empresas –colaboración, diálogo y confrontación– (Ramiro y Romero, 2012), que parecen esencialmente válidas para el caso de la Comunidad de Madrid. En el primer grupo se encontrarían aquellas organizaciones que acogen de buen grado la participación empresarial en el sector, sin apenas problematizarla. En el segundo grupo, donde se encontrarían la mayor parte de las organizaciones, se aspira a que la participación de las empresas se desarrolle en el marco de los consensos ya existentes en el sector y que las empresas adapten sus prácticas a estos y al concepto de desarrollo humano. Por último, siendo la posición minoritaria hasta la fecha, la confrontación implicaría considerar totalmente incompatible la búsqueda del beneficio empresarial con el cometido y naturaleza de las políticas de cooperación al desarrollo.

Estas tres formas de relación entre empresas y ONGD solamente pueden apreciarse de manera incipiente en los discursos, aunque sin existir una reflexión conjunta sobre esta cuestión en las ONGD madrileñas que, sin embargo, como se ha señalado, cuenta con un impulso político explícito desde el Gobierno de la Comunidad de Madrid. Esta reflexión conjunta no implica necesariamente un acuerdo entre organizaciones con visiones y formas de actuar diferentes,

pero sí debiera servir para articular posiciones en torno a las razones por las que las empresas privadas entran en cooperación al desarrollo y la relación de las organizaciones, no tanto con las empresas en concreto, sino con esos procesos y esas razones.

Existe un espacio potencial de reflexión en este sentido para el que la cooperación descentralizada ofrece una relevancia a considerar: la inclusión de las pequeñas y medianas empresas en el sistema de cooperación para el desarrollo. En este ámbito, dada su cercanía con las administraciones locales, se pueden buscar fórmulas de colaboración y de inclusión de estas empresas en los sistemas locales de cooperación. La inclusión de las empresas locales de un municipio en el sistema de cooperación local puede servir para desarrollar mecanismos que no sólo potencien la cooperación para el desarrollo sino que, igual de importante, sirvan para transformar a estas empresas y al resto de actores locales, influyendo en el propio desarrollo local. Esto supondría, además, una visión global del desarrollo, de acuerdo con las visiones basadas en la gobernanza global y multinivel, que no perciben la cooperación como algo vertical sino como procesos horizontales y que transforman a los actores implicados.

En suma, las empresas están ganando presencia y centralidad en el sistema madrileño de cooperación. Se trata de un fenómeno que, sin ser estrictamente novedoso, adquiere especial relevancia en un contexto en que parece estar impulsándose un nuevo paradigma que afecta de lleno al concepto de desarrollo. La forma que finalmente adopte este fenómeno estará en estrecha relación con el posicionamiento y la respuesta que se adopte tanto desde las administraciones públicas como desde la sociedad civil madrileña.

5.4. El papel de la educación para el desarrollo en el escenario de crisis

5.4.1. La educación para el desarrollo: una visión general

La educación para el desarrollo se constituye como un ámbito específico y diferenciado de la cooperación para el desarrollo en los años setenta, cuando la UNESCO empieza a establecer criterios y principios sobre la necesidad de dotar a la educación formal de una dimensión internacional, en aras de aumentar el conocimiento sobre las relaciones internacionales y las circunstancias sociales que determinaban los procesos de desarrollo. A partir de estos años, por lo tanto, los Estados empiezan a introducir en sus distintos programas educativos temáticas y contenidos sobre el desarrollo y las relaciones Norte-Sur que, hasta ese momento, se habían circunscrito por lo general a la práctica de las organizaciones solidarias y de cooperación⁶⁰.

⁶⁰ Un buen resumen de la evolución del concepto y de la práctica de la educación para el desarrollo en términos generales se encuentra en Bourn, D (2012), *Educación para el desarrollo: de corriente minoritaria a corriente establecida*. Educación Global Research. Disponible en <http://educacionglobalresearch.net/issue01bourn/>.

En España es en los años ochenta del pasado siglo cuando se comienza a configurar el espacio de la cooperación para el desarrollo y, con este, el espacio específico de la educación para el desarrollo⁶¹. Varios elementos determinarán la educación para el desarrollo en España. Por un lado, se trata de un ámbito de acción impulsado fundamentalmente por la sociedad civil que surge y que da forma a la cooperación para el desarrollo en estos años: serán las organizaciones sociales las que elaboren la mayor parte de los materiales y de las acciones de cooperación y serán ellas también las que vayan conformando los discursos en torno a la educación para el desarrollo. Por otro lado, la entrada de España en la Unión Europea, que será determinante para la integración de los distintos consensos europeos e internacionales en torno a la educación para el desarrollo.

En los años noventa se produce un avance significativo en las experiencias de educación para el desarrollo en España. Las comunidades autónomas y los ayuntamientos comienzan a participar mayoritariamente en el sistema de cooperación para el desarrollo y, por añadidura, a apoyar y realizar actividades de educación para el desarrollo. En líneas generales, se trata de prácticas caracterizadas por una gran heterogeneidad, con un desarrollo muy desigual en cada región, fruto del impulso de las ONGD locales y de la voluntad política diferenciada de distintos gobiernos.

A pesar de este desarrollo desigual, que implica diversas formas de operar en este ámbito, es importante señalar la singular potencialidad que los gobiernos descentralizados españoles presentan para desarrollar el trabajo en materia de educación para el desarrollo. En lo que se refiere a las comunidades autónomas, es relevante reseñar que atesoran las competencias en materia educativa, lo que les confiere capacidad para diseñar las normativas y marcos específicos en torno a la educación para el desarrollo en cada ámbito regional. Al mismo tiempo, pueden ejercer su liderazgo institucional para promover a más actores en la educación para el desarrollo.

En cuanto a los municipios, su cercanía con los receptores finales de las actividades de educación hace que se constituyan como un espacio de importancia central para la implementación de los proyectos de educación para el desarrollo y para la construcción de una ciudadanía sensibilizada, crítica y participativa. Del mismo modo, la ciudad posee como espacio un elevado potencial para la realización de actividades de educación no formal y para involucrar a actores no habituales en las actividades de educación. En este sentido, el arraigo local de muchas ONGD hace que los centros culturales locales, las bibliotecas o incluso la propia calle, puedan configurarse como lugares de encuentro donde desarrollar las actividades enmarcadas en el campo de la educación para el desarrollo.

⁶¹ Una buena introducción a la evolución para el desarrollo tanto en España como en la Comunidad de Madrid es la realizada por Mesa (2000). En este texto también se puede encontrar un completo análisis sobre las distintas generaciones de la educación para el desarrollo a la que se hace referencia a lo largo del capítulo.

Por otra parte, cada vez más estudios sobre la globalización y sus elementos señalan la dimensión local de los procesos globales. Como ya se ha señalado, el papel de los entes municipales para impulsar la gobernanza global y multivel de una manera democrática es esencial. En este sentido, la localidad como elemento definitorio de la experiencia global contemporánea es un espacio muy relevante para, de acuerdo con lo que se denomina educación para el desarrollo de quinta generación⁶² (Mesa, 2000), avanzar hacia la construcción de ciudadanía global.

5.4.2. La educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid

En la Comunidad de Madrid, al igual que en otras regiones, es en los años noventa cuando se empieza a conformar un sistema de cooperación, dentro del que se ubican las acciones de educación para el desarrollo. Con la creación de la Dirección General de Cooperación y Voluntariado en 1995, se ponían las bases de un sistema público de educación para el desarrollo, mientras que con la aprobación de la Ley de Cooperación para el Desarrollo de 1999, se establecía la educación para el desarrollo como uno de los ámbitos de actuación propios de la cooperación en el ámbito madrileño.

Las características de la educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid

La educación para el desarrollo está presente en la mayor parte de los planes y documentos de cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid. En el Plan General de 2009-2012 la Comunidad de Madrid le dedica un capítulo entero en el que se indica que "La Comunidad de Madrid viene trabajando de manera activa en este ámbito y en la línea trazada por las anteriores definiciones, con las que coincide el artículo 21 de la Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid, que establece que la Comunidad de Madrid promoverá actividades de educación, formación, difusión y sensibilización con el fin de dar a conocer los problemas que afectan a las sociedades de los países en desarrollo, al objeto de propiciar la reflexión crítica, el espíritu solidario y la participación comprometida de todos los ciudadanos en las tareas de cooperación internacional para el desarrollo."

En este sentido, el documento recoge una serie de líneas estratégicas en torno a tres ámbitos: la educación para el desarrollo en espacios de educación formal y no formal; la sensibilización, a través de distintas campañas y actividades, con especial mención a Madrid Rumbo al Sur; y, por último, la investigación y la

⁶² El enfoque de las generaciones de educación para el desarrollo es un modelo analítico para entender las distintas fases por las que ésta ha transitado, a partir de sus enfoques, objetivos y temáticas fundamentales. En el caso de la quinta generación, estas acciones tienen como objetivo la educación para la ciudadanía global, poniendo en el centro la visión global del mundo, con énfasis en las interconexiones entre el Norte y el Sur y entendiendo el cambio como una necesidad global.

reflexión sobre el desarrollo. El documento pone cierto énfasis en la necesidad de involucrar a diversos actores de la sociedad madrileña como las universidades, las ONGD o los centros educativos en las tres líneas estratégicas señaladas. Como referencia temática esencial para los proyectos de educación para el desarrollo se citan los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las actividades concretas de cooperación.

A la espera de la aprobación del IV Plan General, la comparación de lo recogido en el III Plan General con el anterior (2005-2008) resulta relevante para adquirir una cierta perspectiva temporal respecto a cómo ha evolucionado la importancia concedida en el ámbito normativo a la educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid. En el anterior Plan General, si bien se compartían líneas de actuación estratégicas, se hacía referencia explícita al valor añadido de la cooperación descentralizada en la educación para el desarrollo, que se entiende que reside en elementos como la cercanía a la sociedad en la que se realizan este tipo de acciones. Además, este documento incluía, entre sus líneas estratégicas, un apartado referente al fortalecimiento de las instituciones encargadas de la educación para el desarrollo, esencial para conseguir hacer de la educación para el desarrollo un pilar esencial de la política pública de cooperación madrileña. Este elemento, así como la referencia explícita al valor añadido que la cooperación descentralizada atesora en materia de educación para el desarrollo, desapareció en el Plan General 2009-2012. Un aspecto que, en todo caso, es coherente con la reducción que la educación para el desarrollo ha sufrido en términos absolutos y relativos en el conjunto de la AOD de la Comunidad de Madrid a partir de 2009, año en el que entró en vigor este documento.

En cuanto a los documentos de planificación del Ayuntamiento de Madrid, la educación para el desarrollo no recibe un peso específico, siendo un epígrafe más dentro de las modalidades de actuación. Así, resaltando de manera general la importancia de la educación para el desarrollo, no hace referencia a marcos normativos ni visiones concretas que orienten el trabajo en este campo.

Por último, respecto a los municipios madrileños, resulta difícil dar una explicación de conjunto al marcado incremento que ha experimentado la educación para el desarrollo en su AOD, entre otras razones por la gran diversidad de acciones que se registran en los ayuntamientos madrileños. No obstante, y en términos generales, existe un tipo de actividad que, sin ser la única, suele tener lugar en buena parte de los municipios madrileños y que cabe esperar que se mantenga, a pesar de la reducción de fondos. Concentradas bajo el formato conocido de las ferias o semanas de la solidaridad, suelen ser espacios en los que se visibilizan las actividades de cooperación para el desarrollo realizadas por los diversos ayuntamientos. En la medida en que estas actividades no requieren muchos recursos y otorgan visibilidad al trabajo realizado, es posible que no se vean especialmente afectadas por los recortes. En todo caso, como se ha señalado, debido a la gran dispersión de las actividades en educación para el desarrollo, es complicado acceder a una información sobre este ámbito que permita establecer tendencias generalizables para todas las entidades locales madrileñas.

Aparte de la dimensión normativa de la educación para el desarrollo, dos son las tendencias fundamentales que se observan en la región madrileña: la falta de consenso en torno al concepto de educación para el desarrollo que debe orientar el trabajo en este campo y la inadecuación de los instrumentos institucionales existentes para el logro de los objetivos perseguidos por la educación para el desarrollo, cuestiones que se tratan a continuación.

Las visiones sobre la educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid: Rumbo al Sur y el Cuadrado de la Educación para el desarrollo.

En el ámbito madrileño pueden encontrarse fundamentalmente dos visiones sobre la educación para el desarrollo. Estas visiones son sostenidas, respectivamente, por la Comunidad de Madrid y por las ONGD y se materializan en sus actividades y en los documentos elaborados sobre educación para el desarrollo. Se trata de ópticas en muchos casos contrapuestas, que constituyen uno de los puntos de fricción más notorios entre ambos actores (Martínez y Santander, 2010).

La visión mayoritaria de las ONGD, siempre sin obviar la heterogeneidad propia de este colectivo, está basada en la elaboración doctrinal que emana de los consensos internacionales procedentes del Consejo de Europa y de la UNESCO y que cristalizan en la denominada quinta generación de educación para el desarrollo. En este marco, el objetivo de la educación para el desarrollo sería la generación de una ciudadanía global, poniendo énfasis no en los problemas del Sur o en la cooperación para el desarrollo, sino en la formación de una ciudadanía crítica y participativa que busque la transformación de las sociedades del Norte, entendiendo que es necesario para la transformación de las sociedades del Sur. Desde este punto de vista, la educación para el desarrollo involucraría a toda la sociedad, trascendiendo los receptores habituales y la escuela como lugar donde se realizan habitualmente estas actividades. Un visión que se materializa, además, en el documento *Cuadrado de la Educación para el Desarrollo*⁶³, un documento elaborado por el Grupo de Educación para el Desarrollo de la FONGDCAM en el que se recoge la visión de la educación para el desarrollo por parte de las ONGD madrileñas. El documento hace especial hincapié en la participación de todos los actores de la sociedad en los procesos educativos, entendiendo que los procesos de educación para el desarrollo debieran trascender los espacios propios de la cooperación, de alguna manera yendo más allá de "los problemas del Sur" o las acciones concretas.

Por su parte, en la Comunidad de Madrid persiste una visión de la educación para el desarrollo más vinculada a lo que podría ser la segunda o tercera generación. Esta visión se enfocaría en mostrar los problemas de los países del Sur, sin presentarlos desde una perspectiva global, apareciendo como exclusivos de las sociedades del Sur y ocultando las interdependencias existentes con el

⁶³ Disponible en <http://fongdcam.org/wp-content/uploads/2011/03/cuadrado.pdf>.

Norte. Así, se potenciaría la construcción de una ciudadanía con "ganas de ayudar", pero que no cuestiona las estructuras globales que están en la raíz de estos problemas. Además, en el caso concreto de la Comunidad de Madrid, existen dos elementos que dificultan un diálogo que busque puntos de encuentro entre ambas visiones. Por un lado, la fricción que, en un marco político más amplio, se produjo en torno a la asignatura de educación para la ciudadanía⁶⁴ entre los dos principales partidos, y que posicionó negativamente a la Comunidad de Madrid hacia visiones más avanzadas de la educación para el desarrollo. Por otro lado, la propia visión ideológica del Gobierno de la Comunidad de Madrid, que resulta contradictoria con la quinta generación de la educación para el desarrollo.

Es en el proyecto de educación para el desarrollo más importante de la Comunidad de Madrid, Madrid Rumbo al Sur, donde se hace quizás más patente esta brecha conceptual. Se trata de un proyecto promovido y ejecutado desde 2007 por la Dirección General de Cooperación de la Comunidad de Madrid que consiste en la organización de un viaje para grupos de adolescentes entre los 16 y los 18 años a distintos proyectos de cooperación al desarrollo ejecutados por ONGD con fondos de la Comunidad. Este viaje se realiza los meses de verano y combina las visitas a los proyectos con la realización de pruebas físicas o "expediciones", así como con formación en técnicas de rescate o ayuda humanitaria. Si, como se ha dicho, desde la visión de las ONGD la educación para el desarrollo se plantea como objetivo la construcción de una ciudadanía crítica, capaz de percibir la complejidad del desarrollo y la existencia de una sociedad global necesariamente conectada, el tipo de sensibilización que se lleva a cabo en Madrid Rumbo al Sur sigue anclada en visiones de los países en desarrollo que obvian esta dimensión global. En este sentido, elementos como las pruebas de selección que incluyen a la policía o los bomberos construyen una imagen desenfocada de África, al elaborar una narrativa de la exploración, con reminiscencias coloniales, totalmente opuesta a los valores de aprecio por la diversidad o conocimiento horizontal que se proponen desde las visiones más avanzadas sobre educación para el desarrollo que defienden las ONGD madrileñas⁶⁵.

La adecuación instrumental de la educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid

Como se ha apuntado, una segunda tendencia que se observa en la educación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid es la inadecuación entre los ins-

⁶⁴ En el año 2006, se reformó la Ley Orgánica de Educación. Una de las reformas más polémicas fue la introducción de la asignatura "Educación para la ciudadanía", dentro de los currículos escolares. Esta asignatura contenía materias y temáticas que, a juicio del Partido Popular y otros sectores sociales, eran contrarios a la libertad de educación de las familias.

⁶⁵ La experiencia de Madrid Rumbo al Sur es mantenida con alta valoración por parte de la Comunidad de Madrid debido al incremento constante de solicitudes de jóvenes para participar en el viaje, pero tiene pendiente una evaluación más exhaustiva solicitada por los representantes de FONGDCAM y los sindicatos en el Consejo de Cooperación.

trumentos institucionales disponibles y el rasgo diferencial que caracteriza al ámbito de la educación para el desarrollo. Habitualmente, la educación para el desarrollo se concibe como una modalidad más de cooperación al desarrollo, sin que existan herramientas específicas y adecuadas a sus tiempos y sus formas. En esta línea, sería también necesario atender a la formación del personal técnico de las administraciones, haciendo hincapié sobre todo en el elemento educativo de su formación, a la hora de gestionar programas y proyectos de educación para el desarrollo.

Esta falta de adecuación entre la lógica requerida por el trabajo en materia de educación para el desarrollo y el marco institucional en el que esta se desarrolla se plasma igualmente en las convocatorias para proyectos de cooperación. Generalmente, la financiación se realiza a través de las mismas convocatorias que para otro tipo de acciones de cooperación. Esto hace que la educación para el desarrollo haya de adaptarse a los tiempos y formas de proyectos con objetivos distintos y con formas de evaluación o seguimiento distintas. La elaboración de convocatorias específicas con otros criterios permitiría aprovechar en mayor medida el valor añadido de los proyectos de educación para el desarrollo y también que ésta no se viese arrinconada frente a otras modalidades.

El elemento sustancial de las críticas más elaboradas desde el punto de vista teórico a este hecho está en la no introducción de criterios pedagógicos en los proyectos de educación para el desarrollo, contrarios a las visiones sobre la eficiencia, las necesidades y, sobre todo, el éxito, que priman en los proyectos sobre cooperación para el desarrollo basados en el marco lógico (Ardanaz, García-Rincón y Urosa, 2012). Además, una forma de financiación más abierta permitiría realizar proyectos de educación más acordes a los objetivos de las ONGD y que involucrasen a actores no habituales en el sistema de cooperación pero que, en la medida en que la educación para el desarrollo ha de incluir una dimensión integral, puedan estar interesados en realizar estas actividades.

En este sentido, la evaluación de los proyectos de educación para el desarrollo también ha de producirse a partir de herramientas específicas. De igual forma que las ONGD, a través del citado documento *El Cuadrado de la Educación para el Desarrollo*, han elaborado documentos doctrinales de utilidad en esta materia, es de esperar que puedan elaborar sus propias herramientas de evaluación y puedan desempeñar una papel propositivo al respecto.

Si bien este hecho no es exclusivo de la Comunidad de Madrid, la cooperación descentralizada tiene un valor añadido en el ámbito específico de la educación para el desarrollo, que es fundamental para poder llevar a cabo proyectos y programas de educación para el desarrollo más acordes a lo que estos deberían ser. En este sentido, la capacidad de las entidades municipales para extender la participación y transcender a las propias organizaciones sociales y a los espacios habituales donde se desarrollan los proyectos de educación para el desarrollo debe ser aprovechada.

Se produce una paradoja en este sentido, ya que por cuestiones relacionadas con los esquemas y restricciones administrativas del "donante" se limita uno de los principales rasgos potenciales de los actores descentralizados en su papel como actor de gobernanza global. El papel de dinamizador de una ciudadanía comprometida se ve limitado al estar la educación para el desarrollo determinada por un esquema de funcionamiento excesivamente apegado al modelo de la cadena de la ayuda. Un modelo que se asienta en un tipo de relación donante-receptor, completamente alejado de la lógica que la visión más avanzada de la educación para el desarrollo sugiere.

5.5. La universidad como actor de cooperación

A medida que se desarrollaban e iban tomando forma los distintos sistemas de cooperación para el desarrollo, tanto en el ámbito descentralizado como estatal, nuevos actores iban incorporándose al mismo, asumiendo sus principios y dinámicas pero también transformándolos con su propia acción. Uno de los actores que, con menor tradición de trabajo en materia de cooperación internacional, ha ido incorporándose recientemente en el sistema de cooperación español para el desarrollo hasta consolidar un cierto espacio propio han sido las universidades⁶⁶.

Si bien es cierto que, en un primer momento, las universidades como institución no se configuran como actores dentro del sistema, limitándose la cooperación que estas desarrollaban a acciones puntuales impulsadas a iniciativa del profesorado, las universidades han ido conformando un espacio institucional propio y unas formas de cooperar diferenciadas del resto de actores. Hay varios momentos clave en esta institucionalización: desde la creación del Observatorio de la Cooperación Universitaria al Desarrollo (OCUD) en el año 2007, que se ha constituido en espacio de referencia para la centralización y la coordinación de la cooperación universitaria, dentro de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), hasta la asunción de distintos documentos y códigos de conducta que han ido marcando las líneas a seguir por las universidades en sus actividades de cooperación.

En este sentido, uno de los documentos más importantes que empieza a delinear los rasgos de esta modalidad de cooperación es el *Código de Conducta de la Cooperación Universitaria para el Desarrollo* del año 2000. Este documento señala los estudios sobre el desarrollo y la investigación para el desarrollo como los dos principales ámbitos de actividad de las universidades. Los primeros englobarían todas las actividades dirigidas a mejorar el conocimiento sobre los procesos de desarrollo y las definiciones del mismo, mientras que el segundo haría referencia a la capacidad de las universidades para transferir el conocimiento generado en cualquier área a los procesos de desarrollo en los que participe la universidad. Junto a estos dos elementos, otro espacio que se ha consolidado de manera natural en las universidades es la extensión de las

⁶⁶ Un interesante repaso de esta trayectoria se encuentra en Hernández Tristán, R (2010).

actividades de cooperación entre los miembros de la comunidad universitaria, fundamentalmente del alumnado.

5.5.1. El valor añadido de la cooperación universitaria para el desarrollo

Los procesos de desarrollo son procesos complejos que involucran a distintos actores en diversos momentos y que surgen y son sostenidos en el tiempo de maneras diferentes. Entendiendo el desarrollo, además, como un proceso global e interdependiente, esta complejidad aumenta, debiendo involucrar, por tanto, a actores que tradicionalmente han estado alejados del desarrollo. La participación en estos procesos, además, transforma a los propios actores implicados, en la medida en que adquieran nuevos aprendizajes y visiones y las incorporan a sus comportamientos y prácticas.

Uno de estos actores es la universidad. Las universidades son los espacios instituidos en los que se concentra la formación y la investigación de alto nivel, y suelen estar formados por un denso entramado de facultades, departamentos, grupos de investigación, institutos o fundaciones. Parece claro que su participación en la cooperación para el desarrollo genera un valor añadido en dos direcciones, tanto hacia dentro del entramado universitario, como hacia el propio sistema de cooperación para el desarrollo. En el primero de los casos, la realización de acciones de cooperación para el desarrollo supone para las universidades la realización de la función de compromiso social que aparece recogida en las normativas internas y en la propia Ley de Universidades. Además, en la medida en que estas actividades son realizadas por la propia comunidad universitaria, especialmente el alumnado, la formación que estos reciben se ve complementada, adquiriendo conocimientos y valores transversales en torno a la cooperación, la visión global del mundo o la diversidad del mismo.

En el segundo de los casos, la incorporación del conocimiento experto de las universidades al sistema de cooperación para el desarrollo pudiera hacer que este mejorase sus herramientas y modos de operar, así como le otorga mayor capacidad de reflexión e incidencia. Los dos ámbitos propios de la cooperación universitaria para el desarrollo antes señalados –estudios para el desarrollo e investigación para el desarrollo– son en este sentido elementos clave para aumentar el conocimiento de las políticas de cooperación, mejorando con ello la capacidad para evaluar e inspirar acciones futuras. Los siguientes apartados se dedican a ver de qué manera se ha consolidado el papel de las universidades públicas en el sistema madrileño de cooperación, así como a presentar sus principales características y tendencias de futuro.

5.5.2. Estructuras universitarias de gestión de la cooperación en el ámbito madrileño

En la Comunidad de Madrid existen seis universidades públicas, con distintas características y con distinta capacidad, tamaño o especialización. Cada una de

ellas, en función de estas variables, realiza un tipo de cooperación y unas actividades distintas. Existe, por tanto, un primer elemento a tener en cuenta a la hora de entender la cooperación universitaria madrileña y su heterogeneidad. No obstante, es precisamente a partir de esta heterogeneidad como cabe entender algunas de las líneas generales que conforman la cooperación universitaria madrileña.

Como se ha descrito anteriormente, los inicios de la cooperación universitaria están ligados a iniciativas personales de agentes vinculados a la universidad, ya fuera personal docente, administrativo o del alumnado, y se fue consolidando hasta alcanzar una institucionalización. En la Comunidad de Madrid, las universidades han conquistado este espacio institucional, si bien de manera diferenciada en cada una de ellas, fruto de las características propias de cada universidad.

Las seis universidades públicas existentes en la región han situado la cooperación al desarrollo dentro del organigrama de la universidad (tabla 4). Se trata, en todo caso, de espacios institucionales que no agotan la cooperación que realiza cada universidad, pudiéndose detectar otras acciones promovidas por facultades, grupos de investigación o asociaciones universitarias, por poner algunos ejemplos.

Tabla 4.

Estructuras de gestión de la Cooperación Universitaria de las universidades madrileñas (2012)

Universidad	Espacio Institucional	Oficina Autónoma	Investigación sobre desarrollo o cooperación ⁶⁷
Universidad Complutense de Madrid	Servicio de relaciones institucionales y cooperación para el desarrollo		Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Instituto Complutense de Estudios Internacionales
Universidad Autónoma de Madrid	Vicerrectorado de Cooperación y Extensión Universitaria	Oficina de Acción Solidaria	
Universidad Politécnica de Madrid	Dirección de Cooperación para el desarrollo		Centro de Innovación en Tecnologías para el Desarrollo Humano
Universidad Carlos III	Vicerrectorado de Igualdad y Cooperación	Oficina de Cooperación Universitaria al Desarrollo	

⁶⁷ Se señalan únicamente los organismos autónomos, excluyendo los departamentos de facultades en los que se realiza investigación sobre cooperación para el desarrollo. Existen en varias universidades grupos de investigación que, sin ser específicamente de cooperación para el desarrollo, realizan importantes labores en este ámbito. Un buen ejemplo es el Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid.

Universidad de Alcalá		Oficina de cooperación solidaria	
Universidad Rey Juan Carlos	Vicerrectorado de Relaciones Internacionales, Institutos, Centros Universitarios, Política de Orientación, Empleo y Cooperación al Desarrollo		

Fuente: elaboración propia a partir de la consulta en páginas Web de universidades.

Si bien en casi todas las universidades la cooperación para el desarrollo aparece ubicada en un vicerrectorado, en la práctica las fórmulas de gestión varían de unas universidades a otras. Una de las fórmulas más utilizadas es la creación de oficinas destinadas a la cooperación que, con distintos nombres y funciones, dotan de cierta autonomía y eficacia a estas acciones. Un elemento que suelen incorporar estas oficinas y que las hacen un buen espacio desde el que gestionar la cooperación son las labores de voluntariado y extensión universitaria. Así, el acercamiento a la cooperación para el desarrollo y la acción social de la comunidad universitaria –sobre todo del alumnado– se realiza a través de ellas.

Aparte de estas oficinas, otro de los espacios institucionalizados que incluye la cooperación universitaria son los institutos de investigación. En este caso, tan sólo la Universidad Complutense de Madrid cuenta con institutos especializados en desarrollo y cooperación: el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), exclusivamente dedicado a este ámbito y el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), que si bien se dedica al campo más amplio de los estudios internacionales, tiene un área de investigación dedicada a desarrollo y cooperación. En esta línea cabe destacar también el Centro de Innovación de Tecnologías para el Desarrollo Humano, organismo de reciente creación en la Universidad Politécnica de Madrid, que se orienta a coordinar y transferir los resultados de investigación de la universidad en herramientas para el Desarrollo Humano.

Aunque la investigación en las universidades también es realizada por distintos departamentos u otros grupos universitarios que ampliarían considerablemente esta lista, es notoria la carencia de organismos autónomos que desarrollen actividades de estudios e investigación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid. Igual que en otros ámbitos las universidades han ido superando una inercia inicial basada en la dispersión y la iniciativa personal en la cooperación para el desarrollo, llegando a conformar espacios institucionales propios y más sostenibles, la generación de estos espacios en la investigación y los estudios para el desarrollo podría servir para coordinar y mejorar la producción de conocimiento sobre el desarrollo, así como su transferencia a la sociedad y, en definitiva, darle mejor salida al valor añadido que poseen.

En esta transferencia de conocimiento a la sociedad juega un papel fundamental la formación, siendo una de las funciones que mayor crecimiento ha registrado en los últimos años la formación de los profesionales en cooperación para el desarrollo⁶⁸. En este aspecto, las universidades madrileñas han jugado un papel fundamental. Actualmente, las seis universidades públicas madrileñas ofrecen formación, en distintos formatos, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. En este sentido, una consulta en la base de datos del OCUD sobre la oferta formativa de títulos de posgrado en ámbitos vinculados con la cooperación al desarrollo da la cifra de 108 títulos ofertados por las universidades públicas madrileñas para el curso 2012-2013. Estos datos demuestran la importancia que tienen las universidades madrileñas a la hora de formar a los profesionales de la cooperación para el desarrollo, así como su papel en la vinculación de estos profesionales con el propio ámbito universitario y su función de generador de conocimiento. Si bien existen asignaturas insertas en los planes académicos de los títulos de grado, y en carreras no directamente vinculadas con la cooperación, la alta oferta de títulos de posgrado que tratan temáticas de desarrollo muestran la existencia de una amplia demanda de este ámbitos de estudio. Es preciso, en todo caso, un esfuerzo para que estos títulos no solapen conocimientos o temáticas, así como que a través de ellos se pueda aprovechar el valor añadido que estos actores poseen, como se señaló más arriba.

5.5.3. La universidad como actor del sistema madrileño de cooperación

El sistema madrileño de cooperación se asienta fuertemente en un modelo *demand driven*⁶⁹. Es un sistema que en buena medida ha evolucionado en función de las demandas de las organizaciones de la sociedad civil, conformando un modelo disperso y, en algunos sentidos, poco eficaz. Las universidades madrileñas se han incorporado a este modelo, partiendo de una situación de por sí heterogénea. Resulta relevante, en esta lógica, analizar de qué manera se han relacionado con los diversos actores que confluyen en el sistema de cooperación, especialmente instituciones públicas y ONGD.

En cuanto a las primeras, la Comunidad de Madrid ha financiado parte de las convocatorias para proyectos de las universidades públicas madrileñas. Mediante la partida destinada a cooperación universitaria para el desarrollo, esto ha posibilitado que las universidades pudiesen realizar actividades de cooperación y financiar sus propias convocatorias. No obstante, según la información disponible, en el año 2012 esta partida no va a ejecutarse, haciendo que, en principio, las convocatorias para proyectos de cooperación vayan a verse reducidas. En cualquier caso, además de la financiación de proyectos, las universida-

⁶⁸ El análisis aquí se ciñe a la formación en cooperación al desarrollo, habiendo un oferta formativa sobre temáticas conectadas a la cooperación al desarrollo como Derechos Humanos o gestión de entidades no lucrativas que por su amplitud, no pueden abordarse en este estudio.

⁶⁹ Este modelo aparece explicado Martínez y Sanahuja (2009) y Martínez y Santander (2010).

des también podrían vincularse a la administración aportando su conocimiento experto a la hora de diseñar las políticas de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, parece claro que podría profundizarse más en este ámbito. Un espacio potencialmente adecuado para ello es el Consejo de Cooperación de la Comunidad de Madrid, órgano fundamental de participación y espacio de consulta y asesoramiento clave para la elaboración de políticas, pero en el que las universidades públicas madrileñas no se encuentran representadas.

En el análisis de las relaciones entre administraciones y universidades públicas madrileñas, cabe aludir también a la "Red Universitaria de investigación en Cooperación" impulsada por el Ayuntamiento de Madrid⁷⁰. Creada en el año 2005, se trata de un espacio compartido por las seis universidades públicas madrileñas, el Instituto Universitario Ortega y Gasset y el Ayuntamiento de Madrid, cuya principal finalidad es la promoción de la investigación en el ámbito de la cooperación. Este proyecto es una de las escasas actividades de cooperación mantenidas por el Ayuntamiento de Madrid tras el recorte de 2010 y recibe una valoración positiva por parte de los responsables de cooperación de las distintas universidades implicadas. A través de él se realizan publicaciones sobre cooperación para el desarrollo, así como convocatorias de investigación que permiten aprovechar el valor añadido que aportan las universidades, dinamizando y generando sinergias a la hora de investigar en cooperación para el desarrollo.

En cuanto a las relaciones de las universidades públicas madrileñas con las ONGD, han sido menos fluidas que las mantenidas con las instituciones públicas. Efectivamente, en un sistema construido, como se ha señalado, a partir de las demandas de la sociedad civil, la aparición de un nuevo actor que gestionaba recursos públicos fue percibida por parte de ciertas ONGD como un competidor por estos recursos. Así, desde un principio la relación entre ONGD y universidades partió de un cierto elemento de desconocimiento. No obstante, a medida que el papel de la universidad se ha ido perfilando y diferenciando se ha conseguido establecer una relación más fructífera.

Las relaciones entre la universidad y ONGD en el ámbito madrileño se han establecido, fundamentalmente, a partir de la extensión universitaria. El modelo más utilizado es el de la "Semana de la Solidaridad", por el cual las universidades establecen unos días al año en el que concentran múltiples actos vinculados con la cooperación para el desarrollo. Estos actos, además de presentar las labores de cooperación que realizan las universidades, se convierten en espacios idóneos para la participación de ONGD. Cuatro de las seis universidades públicas de la Comunidad de Madrid –Universidad Complutense de Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, Universidad de Alcalá y Universidad Carlos III– realizan en distintas épocas del año actos similares organizados por la propia universidad.

Si bien estos actos pueden aportar elementos positivos, en la medida en que son atractivos y se convierten en vínculo entre las organizaciones sociales y

⁷⁰ Puede consultarse (www.reduniversitaria.es).

la comunidad universitaria, hay que tener en cuenta que conllevan el riesgo de amplificar la visibilidad de la cooperación para el desarrollo, centrándose en el acto, la presentación o la exposición y ocultando, en cierto modo, los elementos que conforman el desarrollo como un proceso más complejo, que requieren, por tanto, un acercamiento más sostenido en el tiempo.

En este sentido, cabe destacar una segunda tendencia hacia la que apunta la colaboración entre ONGD y universidades. En efecto, la mayor parte de las universidades públicas de la Comunidad de Madrid están poniendo en práctica la gestión del voluntariado con ONGD, así como el desarrollo de prácticas y trabajos de fin de carrera en ONGD y en proyectos concretos de cooperación. Esta colaboración parece interesante en la medida en que aporta valor a ambos actores: a la universidad, al poder ofrecer ofertas formativas más completas y más enraizadas en la propia sociedad, y a las ONGD, al poder vincularse directamente a la universidad a través de su comunidad universitaria. Parece una buena manera también de avanzar hacia una mayor transferencia de los resultados de la investigación que se desarrolla en la universidad y su aplicación a las ONGD, cuestión que quizás se erige en el principal desafío al que se enfrentan las relaciones entre ambos actores en la Comunidad de Madrid.

5.6. El impacto en los socios del Sur: algunas reflexiones⁷¹

Para comprender las posibles consecuencias que el recorte en los fondos públicos destinados a cooperación pueden tener para los socios del Sur es conveniente hacer un pequeño repaso a la estructura del sistema de cooperación para el desarrollo en la comunidad de Madrid.

Como se ha dicho, el modelo de cooperación de la Comunidad de Madrid responde a una lógica *demand driven* (Martínez y Sanahuja, 2009; Martínez y Santander, 2010) al haberse formado a partir de las demandas de las organizaciones de la sociedad civil que, por distintas razones, comienzan a establecer relaciones de cooperación con las sociedades y los países del Sur. Esto ha conformado un sistema de cooperación bastante disperso, en el que las posibilidades de planificación y concentración que favorecen la eficacia de la ayuda se encuentran limitadas por las sinergias ya generadas. Además, este sistema, que concentra la mayor parte de los recursos en la cooperación vía ONGD, es susceptible de acoger el tipo de relaciones que se analizan a partir del modelo denominado cadena de la ayuda. Este modelo (Sogge, 1999), en líneas generales, expresa cómo las relaciones de cooperación acaban asumiendo una lógica vertical en la que las condiciones que el “donante” impone al “receptor” pervierte en cierta manera la relación de cooperación, acentuando el carácter asimétrico del sistema de ayuda, al evidenciar cómo la toma de decisiones se

⁷¹ Como se indicó, en un primer momento este epígrafe se planteó de forma más ambiciosa a partir del desarrollo de un amplio trabajo de campo que finalmente no pudo acometerse. Por ello, se ha optado por plantearlo como una reflexión sobre las posibles consecuencias que el recorte de fondos puede tener sobre la forma que la cooperación para el desarrollo madrileña ha tenido hasta ahora.

concentra en los eslabones superiores de la cadena de la ayuda –los donantes– y las responsabilidades de las acciones recaen en los receptores situados en los eslabones inferiores⁷². En este modelo, uno de los aspectos clave estará, precisamente, en la información y la rendición de cuentas que los actores a ambos lados de la cadena proporcionan, que reforzará o debilitará las relaciones de poder verticales implícitas en él.

Teniendo esto en cuenta, para analizar las repercusiones que puede tener el recorte de fondos en las sociedades del Sur parece importante apuntar hacia dos espacios de análisis: por un lado, las repercusiones concretas en los procesos de desarrollo y sobre las organizaciones de sociedad civil con las que se coopera. Por el otro, las formas en que se transmite la información y, específicamente, cómo se ve alterada la relación entre donante-receptor en un momento en que las premisas del primero (disponibilidad de recursos) cambian.

Efectivamente, como se ha visto a lo largo del estudio, entre los años 2005 y 2008 los fondos destinados a cooperación por parte de buena parte de las administraciones públicas madrileñas aumentaron exponencialmente. Esto supuso una forma de inflación en las relaciones de cooperación que hizo que, en muy poco tiempo, se iniciasen multitud de proyectos y se extendiesen las relaciones con nuevas organizaciones. En estos años, del mismo modo, se fue consolidando en España la incorporación de los consensos internacionales en materia de ayuda para el desarrollo, que partían de un análisis crítico sobre lo realizado hasta el momento y proponían ahondar en la apropiación democrática por parte de los receptores de los procesos de desarrollo.

En este contexto, el rápido descenso de los fondos repercute negativamente en términos de predictibilidad, eficacia y de apropiación, alejando a la cooperación descentralizada madrileña de los consensos internacionales a los que como actor del sistema de cooperación está comprometido. Igualmente, los procesos de desarrollo que se iniciaron durante los años de crecimiento de la ayuda, ven peligrar uno de los principios fundamentales para que la ayuda al desarrollo sea efectiva, la sostenibilidad de las acciones, que requiere de proyectos plurianuales y visiones a medio plazo. En el caso de la Comunidad de Madrid, que partía de un modelo ya de por sí disperso, las transformaciones necesarias para aumentar la eficacia del mismo pueden verse paralizadas o frenadas.

En esta línea, el recorte en los fondos destinados a cooperación también puede tener repercusiones en las capacidades de las organizaciones receptoras. En este caso, las posibilidades de planificación y sus recursos institucionales se pueden ver mermados. Resulta muy interesante analizar las posibles transformaciones y reorientaciones estratégicas que las organizaciones del Sur pueden llevar a cabo. Se puede pensar que irán en dos líneas: la reducción de las estructuras organizativas disminuyendo el número y el alcance de las

⁷² Para un análisis en mayor profundidad de la cadena de la ayuda y su implicación para las ONGD véase Rodríguez-Carmona (2002).

acciones, por un lado y, por otro, la reorientación hacia otros donantes y formas de cooperación que les permitan continuar con las acciones. Esta última tendencia puede verse reforzada además por las propias transformaciones que el sistema global de desarrollo, en el que fenómenos como la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular o la aparición de nuevos donantes están cada día más presentes (Santander, 2011). De hecho, algunas respuestas de las organizaciones del Sur parecen apuntar a que esto ya podría estar sucediendo.

Como se ha dicho, las repercusiones que van a tener la disminución de los fondos sobre los procesos de desarrollo y las organizaciones receptoras no deben hacer olvidar a la relación de cooperación en sí misma. En este sentido, el modelo de la cadena de la ayuda permite entender esta relación de cooperación y la manera en que esta se convierte en muchas ocasiones en una relación vertical.

En este marco, es fundamental atender a la manera en que la información sobre la disminución de los fondos circula a través de la cadena y si esta es transparente y se realiza con la suficiente antelación como para permitir la planificación a las organizaciones del Sur. Evidentemente, en el caso de la cooperación madrileña, es necesario también que esta información se transmita con la suficiente transparencia desde las administraciones públicas a las ONGD canalizadoras de esta ayuda. Como se ha podido analizar en este estudio, esto no es así en muchos casos. De hecho, en bastantes ocasiones existe una gran diferencia entre la aprobación de un proyecto y la transferencia efectiva de los recursos a la entidad canalizadora. Esto afecta necesariamente a la relación de ésta con el receptor final.

Pero aparte de estos casos, es posible también que esta relación de cooperación se vea deteriorada por una especie de cierre en sí misma de la organización del Norte. En este sentido, si bien no se puede afirmar que sea un hecho generalizado, alguna voz proveniente del Sur ha señalado cómo la falta de recursos había supuesto un deterioro progresivo de las relaciones con las organizaciones madrileñas con las que se cooperaba, hasta el punto de desaparecer en la práctica. En este caso, la transferencia de información transparente así como la previsibilidad de la misma parece fundamental, no sólo para no repercutir negativamente en los procesos iniciados en el Sur sino también para poder mantener la relación de cooperación y hacer esta más horizontal. Esto último, además, parece esencial para entender la cooperación para el desarrollo desde la perspectiva de la gobernanza global.

Como se aprecia, el espacio para investigar sobre las posibles repercusiones del recorte de fondos en cooperación para el desarrollo en los socios del Sur es amplio. Estos recortes repercutirán en los procesos de desarrollo y en la capacidad institucional de las organizaciones, tanto del Sur como del Norte, afectando a la eficacia de la ayuda y frenando los progresos que se habían alcanzado en este ámbito. Pero también este nuevo escenario va a repercutir en las premisas a partir de las cuales se han relacionado las ONGD, tanto en el

Norte como en el Sur. De la reflexión sobre este nuevo posicionamiento depende que las organizaciones, tanto del Norte como del Sur, puedan avanzar hacia una cooperación más horizontal, basada en la idea de red y en una lógica procesal, y con más potencial para afrontar las transformaciones del sistema global de desarrollo.

En la Comunidad de Madrid confluye una amplia variedad de actores, dinámicas y procesos que confieren a esta región interesantes potencialidades a explotar. Entre los elementos potenciales que el sistema madrileño de cooperación pudiera capitalizar de una forma más intensa y eficaz se encuentra el trabajo en materia de educación para el desarrollo, los espacios de participación y la labor de las universidades, a cuyo análisis se dedican los siguientes apartados.

6.1. La educación para el desarrollo

Una de las tendencias más señaladas que se observa en el ámbito madrileño desde el estallido de la crisis son los recortes presupuestarios sufridos por la cooperación al desarrollo. Prácticamente todas las administraciones públicas madrileñas están reduciendo drásticamente sus presupuestos de AOD sin que, aparentemente, parezca conllevar ningún coste político o social. En este contexto, es necesario reflexionar de qué manera una las funciones más importantes de la educación para el desarrollo –concienciar sobre los problemas de la pobreza y la creciente complejidad del mundo contemporáneo que hace necesaria, precisamente, la cooperación– ha alcanzado sus objetivos.

Efectivamente, si bien la educación para el desarrollo ha recibido una atención presupuestaria relativamente reducida incluso en los años de bonanza económica, esta ha formado parte de la acción de muchas organizaciones y las temáticas habituales en los proyectos de sensibilización han estado presentes en los medios de comunicación o en el sistema educativo, ya sea formal o no formal. Resulta por lo tanto contradictorio que, después del esfuerzo realizado, no haya permeado suficientemente el mensaje en torno a la necesidad de mantener las políticas de cooperación al desarrollo, en un mundo globalizado e interdependiente, para luchar contra la pobreza y la desigualdad.

Además, como se trató en el capítulo 2, los discursos institucionales se han desplazado, alimentando una lógica de confrontación entre los derechos de la ciudadanía del Norte y del Sur. Así, ha proliferado el argumento basado en que en un contexto de recortes sociales en el ámbito doméstico, no se pueden destinar recursos al exterior. Independientemente de lo que oculta este planteamiento, su esencia contrasta con el enfoque de la educación para el desarrollo de última generación, basado en comprender el mundo como un espacio complejo e interdependiente. De alguna manera, a pesar de los esfuerzos realizados por las organizaciones en este ámbito, no se ha conseguido movilizar a

la población en torno a la necesidad de asumir la crisis en su dimensión global, entendiendo las interdependencias existentes.

Entender que las políticas necesarias para solucionar la crisis y para conseguir un mundo justo y sostenible tienen inevitablemente una dimensión global es fundamental para comprender el lugar que la cooperación para el desarrollo juega en el entramado de las políticas públicas. Para ello, la educación para el desarrollo, entendida como educación global y generadora de ciudadanía crítica y con capacidad de análisis, juega un papel capital, del que depende la movilización y la capacidad de incidencia de las organizaciones sociales en esta política pública. Partiendo de esta premisa, ha de entenderse que en la medida en que esta movilización no ha existido, la educación para el desarrollo ha fracasado en ese objetivo en el ámbito madrileño.

Todo ello en un marco en el que no se percibe, por parte de las administraciones públicas y de los actores de la cooperación madrileña, una apuesta clara por la educación para el desarrollo. A pesar de que es un ámbito de trabajo que todos los actores asumen como necesario y especialmente relevante, la educación para el desarrollo sigue ocupando un lugar marginal. En el caso de las administraciones públicas no hay que obviar que el apoyo firme y decidido a la educación para el desarrollo de quinta generación, puede situarlas ante un dilema estratégico: en la medida en que el trabajo en este campo se orienta a construir una ciudadanía más sensibilizada, activa y crítica, su éxito requeriría formas de gobierno mucho más dialogantes, razonadas y exigentes para las administraciones públicas. Sin embargo, en el caso de las ONGD, esta apuesta debiera ser más clara, ya que es precisamente a través de esta participación como se pueden alcanzar los objetivos de transformación social que persiguen, tanto en el Norte como en el Sur.

No obstante, además de actuar, de forma indirecta, como dique de contención frente a los recortes sufridos en las políticas de cooperación, la educación para el desarrollo debiera jugar un relevante papel a la hora de identificar la salida elegida para la crisis como una de las opciones posibles, y no como la única posible, como ya se argumentó anteriormente. De hecho, partir de los fundamentos de la educación para el desarrollo de quinta generación permitiría no sólo entender la política de cooperación como una respuesta necesaria a la crisis, en la medida en que refuerza los mecanismos de cooperación global imprescindibles para ello, sino también ofrecería una serie de herramientas que permitirían hacer un análisis más crítico y formado de las causas y consecuencias de la crisis, así como conocer las respuestas alternativas existentes en defensa de los derechos de ciudadanía global.

6.2. Los espacios de participación y consulta en la cooperación madrileña

En el apartado 5.1.3. se reflexionó sobre la necesidad de revisar el modelo a través del que se definen e implementan las políticas de cooperación en la

región madrileña. El objetivo de esta revisión debiera ser mejorar este modelo para hacer de la cooperación madrileña una política con mayor capacidad de transformación.

Uno de los aspectos que en aquel apartado se identificó por su interés estratégico para avanzar hacia un modelo de cooperación más transformador es el del marco de las relaciones entre las administraciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil. En respuesta a esta necesidad el presente epígrafe trata de abordar esta relación a partir del análisis de los mecanismos y procesos de participación de la sociedad civil y sus organizaciones en las políticas de cooperación. Se trata de un análisis que pareciera pertinente en una cooperación como la madrileña que, en tanto que realizada por gobiernos descentralizados, encuentra en la participación de la sociedad civil una de sus principales fortalezas y rasgos distintivos (FEMP, 2011: 20).

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas de cooperación madrileñas recae de manera prácticamente exclusiva en las ONGD –incluidas las organizaciones sindicales– y se orienta, fundamentalmente, hacia los ámbitos de toma de decisión y de gestión de las políticas de cooperación. Ambos ámbitos son de importancia estratégica para la materialización, por parte de la cooperación descentralizada, de todas sus potencialidades en las políticas de cooperación y en los procesos de desarrollo que en los países socios pretende apoyar. En el ámbito de la gestión, las ONGD pueden aportar su especificidad en el fortalecimiento del tejido asociativo y empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil del sur, aspecto determinante para la contribución de los gobiernos descentralizados a los procesos de gobernanza local de los países socios⁷³. Mientras, el ámbito de la participación en la asesoría y toma de decisiones en las temáticas de cooperación y/o solidaridad internacional se produce prácticamente en exclusiva a partir de los espacios formales de participación y consulta existentes en buena parte de los gobiernos madrileños⁷⁴ que tienen políticas activas en cooperación.

Se trata de ámbitos de participación para las ONGD en las políticas de cooperación que son de un valor estratégico para lograr una cooperación verdaderamente transformadora. No obstante, en buena parte de las prácticas de la cooperación madrileña es el espacio de gestión el que ha acaparado el mayor interés y protagonismo por parte de las ONGD. Resultado de ello es que se ha configurado un modelo de cooperación descentralizada canalizado mayorita-

⁷³ Este ámbito de la participación de las ONGD ya fue revisado desde una perspectiva crítica en el caso de la cooperación madrileña en Martínez y Santander (2010:149-150).

⁷⁴ En la práctica los órganos de participación y consulta no agotan el modelo de participación de la cooperación descentralizada. Junto a ello existen otros espacios y mecanismos, algunos de naturaleza formal o "semiformal", como la participación estructurada *ad hoc* para la definición de los procesos de planificación o las reuniones unilaterales con los responsables de cooperación de los diferentes gobiernos, y otros de naturaleza informal, como el denominado "trabajo de pasillo" (Martínez, 2007: 94). Los órganos de participación y consulta son, no obstante, los únicos con carácter formal en los que la participación está concebida de forma colectiva.

riamente a través de ONGD. Como muestra, en el periodo comprendido entre los años 2008 y 2011 la Comunidad de Madrid canalizó el 79,12% de su AOD a través de ONGD, porcentaje que en el caso del Ayuntamiento de Madrid fue del 89,5%⁷⁵, y en el resto de municipios, de promedio, del 70,1%. En otras palabras, el "contrato" establecido entre las ONGD y los gobiernos madrileños en torno a las políticas de cooperación ha privilegiado la participación en los espacios de gestión.

Paralelamente al incremento de la presencia de las ONGD en los espacios de gestión, la cooperación madrileña ha desarrollado un modelo de participación que gravita en torno a la existencia de órganos de discusión y consulta de las políticas de cooperación en buena parte de los gobiernos madrileños. A diferencia de la presencia en los espacios de gestión, parece observarse un cierto distanciamiento por parte de diversas ONGD respecto a lo espacios de participación y consulta.

Este desequilibrio en el binomio participación-gestión (Plataforma 2015 y más, 2011), que también se observa en una cierta deriva técnica de los espacios de participación y consulta, es especialmente relevante en un momento como el actual, caracterizado por un debilitamiento de las políticas de cooperación y un descenso prácticamente generalizado de la ayuda descentralizada como se observa en el caso madrileño. El descenso de la ayuda significa una pérdida significativa del espacio que había sido priorizado por numerosas ONGD a lo largo de décadas en el "contrato" establecido con las administraciones públicas y supone que, en un momento de especial dificultad para las políticas de cooperación que amenaza a su propia concepción como política pública, buena parte de la interlocución entre ONGD y administración autonómica y local, así como de las reivindicaciones, se sitúen en la defensa del espacio de la gestión.

Así, parece importante preguntarse, de manera especial en este contexto, por el papel que los espacios de participación están jugando en la evolución de las políticas de cooperación madrileña y, en este sentido, si no deberían ser los espacios privilegiados por las ONGD y las administraciones públicas para la construcción de consensos en defensa de las políticas de cooperación en la región y trascender así el debate planteado a menudo en relación a la esfera técnica y presupuestaria. En un intento de aproximación a una respuesta al interrogante planteado, los siguientes apartados se dedican a hacer un análisis de los órganos de participación y consulta existentes en la cooperación madrileña.

6.2.1. Aspectos formales de los consejos de cooperación: naturaleza, funciones y estructura

Actualmente existen en la región madrileña 16 consejos de cooperación, uno de ellos de ámbito autonómico –el Consejo de Cooperación al Desarrollo de

⁷⁵ En el caso del Ayuntamiento de Madrid el dato está calculado para el periodo 2008-2010, ya que en el año 2011 este ayuntamiento no desembolsó AOD.

la Comunidad de Madrid– y 15 de ámbito local⁷⁶. La gran mayoría de estos consejos, aunque con diferencias significativas en algún caso, responden a una misma naturaleza y a un diseño normativo e institucional común, lo que da lugar a órganos que formalmente tiene características similares tanto en sus funciones como en su composición.

En relación a la naturaleza, la totalidad de los órganos de participación y consulta fueron diseñados para canalizar la participación como manera de ampliar las opciones de los gobiernos municipales a través de la consulta ciudadana en el ámbito de la política de cooperación, pero en prácticamente la totalidad de los casos se trata de espacios de generación de decisiones no vinculantes para los equipos de gobierno.

En cuanto a las funciones de los consejos de cooperación existe una coincidencia en torno a un núcleo de funciones ampliamente compartido. La práctica totalidad de estos órganos concibe que su papel consiste en hacer de la cooperación una política participativa, en asesorar al gobierno en el desarrollo de la política, así como en la labor de control en este ejercicio. Para ello se identifican como funciones específicas de los consejos de cooperación la canalización y dinamización de la participación social autonómica y local en la política de cooperación, el asesoramiento al gobierno en el diseño y gestión de la política de cooperación en sus diferentes ámbitos –cooperación para el desarrollo, educación para el desarrollo y acción humanitaria–, el seguimiento de la agenda de la cooperación y la transmisión de la rendición de cuentas sobre la toma de decisiones y los resultados de la política de cooperación. Frente a este núcleo de funciones ampliamente compartido, varios gobiernos madrileños han dotado formalmente a sus órganos de participación y consulta de funciones añadidas que suponen una concepción distinta de los procesos y espacios de participación. Entre ellos destacan una mínima parte de municipios que consideran que son funciones del consejo de cooperación alguna de las siguientes cuestiones: gestión de algún proyecto fundamentalmente de sensibilización y, de manera ocasional, de cooperación; participación en el procedimiento de concesión de subvenciones para el desarrollo de acciones de cooperación; impulso de los recursos de AOD; promoción de la solidaridad en el conjunto de la acción del gobierno.

También la composición de los consejos de cooperación de la mayoría de los gobiernos madrileños presenta una serie de rasgos comunes. En todos los casos hay representación gubernamental en estos órganos, generalmente

⁷⁶ No existe información oficial al respecto en el marco del sistema de información de la cooperación española. La cifra ha sido recabada a partir de la información ofrecida por la FEMP (<http://cooperacion.femp.es/>), del trabajo de campo de la investigación y del análisis de la normativa y estructura de los diferentes municipios que desarrollan acciones de cooperación. Los municipios cuyas políticas de cooperación, sobre la base de esta información, cuentan con órganos de participación y consulta son: Aranjuez, Alcalá de Henares, Alcobendas, Colmenar Viejo, Coslada, Getafe, Madrid, Móstoles, Pinto, Rivas Vaciamadrid, San Sebastián de los Reyes, San Fernando de Henares, Tres Cantos, Torrejón y Villaviciosa de Odón, pero de estos varios llevan más de un año sin convocarse.

a través del máximo representante de la cooperación en el gobierno local o autonómico, o la persona en quien delegue. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil especializadas en cooperación internacional –en la práctica las ONGD– están presentes en todos los consejos aunque no en todos a partir del mismo esquema de participación. En primer lugar, existen diferencias, aunque mínimas, en cuanto a la circunscripción de las ONGD que participan en los consejos. La práctica totalidad de los consejos de cooperación, a excepción de la Comisión Sectorial de Cooperación, Sensibilización y Ayuda Humanitaria de Alcobendas, limitan la posibilidad de participación a las ONGD con presencia en el municipio. En segundo lugar, se producen también diferencias en relación al grado de representatividad de las ONGD que participan en el consejo de cooperación. En la mayoría de los casos es el conjunto de las ONGD el que encuentra cabida en el consejo de cooperación y, en algunos otros, como por ejemplo el de la Comunidad de Madrid –en este caso por cuestiones obvias, como el número de ONGD– los reglamentos de los consejos de cooperación reconocen la participación de una representación de las ONGD.

Frente a los rasgos compartidos, aún en el ámbito de la composición, son varias las diferencias entre los distintos órganos de consulta de la región. La primera de ellas se produce en el ámbito de la participación política, en el que se observan dos tendencias: los consejos de cooperación en los que participa, con voz y voto, el conjunto de las opciones políticas con representación en el gobierno autonómico o municipal por un lado y, por otro, aquellos en los que no existe esta opción, viéndose limitada la pluralidad política en su composición. Es importante recalcar que la primera de las opciones, la que confiere un carácter más democrático a los órganos de participación y consulta, es la mayoritaria en las políticas de cooperación de la región madrileña.

La segunda de las diferencias se observa en el espacio concedido a la participación del tejido asociativo de los diferentes territorios. Además de las ONGD, son varios los consejos de cooperación que reconocen la participación de diferentes colectivos sociales –entre los que destacan las asociaciones de vecinos– en clara relación con las funciones de extensión de la política de cooperación hacia el conjunto de los actores sociales y políticos, y de dinamización de la participación en dicha política. No obstante, cabe señalar que esta opción por la incorporación de la diversidad del tejido asociativo a las políticas de cooperación es una opción aún minoritaria.

Para finalizar con el análisis de la composición de los órganos de consulta, no existe salvo contadas excepciones una presencia de personal experto e independiente en los consejos de cooperación, y en muy pocos casos –Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid y Ayuntamiento de Móstoles– se especifica la participación de las organizaciones sindicales ni empresariales.

El análisis hasta aquí realizado es relevante para comprender la naturaleza de los órganos de participación y consulta de la cooperación madrileña. Este análisis, no obstante, se ha centrado hasta el momento en los aspectos formales, no siempre acordes, como se ha manifestado de manera recurrente por numerosas

voces en el desarrollo de esta investigación, con el funcionamiento real de buena parte de estos espacios. Por ello, a continuación se completa este análisis ahondando en algunos elementos relevantes para conocer el funcionamiento de los órganos de participación y consulta.

6.2.2. Funcionamiento de los consejos de cooperación madrileños

El sistema de participación descrito encierra enormes potencialidades para hacer de la cooperación madrileña una política dinámica, plural y participada por una buena parte de la ciudadanía y el tejido asociativo. En la práctica, no obstante, se puede contrastar que la realidad todavía está alejada de esta visión normativa, expresión del *deber ser* del modelo de participación, pero alejada de su verdadera dimensión.

A través del trabajo de campo se ha recogido, en términos generales, una visión crítica acerca del modelo de participación que apunta a una mala salud de la mayoría de los órganos de participación y consulta de la región. Se ha expresado, en este sentido, un amplio consenso al destacar positivamente el funcionamiento de los consejos de cooperación de Rivas Vaciamadrid, San Sebastián de los Reyes y Alcobendas y, en algunos casos y en determinados momentos, de la Comunidad de Madrid. Más allá de estos casos parece existir un mal funcionamiento generalizado de los espacios de participación y consulta como resultado de varias deficiencias que, en mayor o menor medida, acusan el resto de los consejos de cooperación de la región madrileña. Se trata de deficiencias que están relacionadas, por un lado, con los aspectos formales de estos espacios y, por otro, con los aspectos de contenido que en ellos se abordan.

En relación a los aspectos formales tres parecen ser los principales obstáculos para el buen funcionamiento de los consejos de cooperación. El primero de ellos tiene que ver con el cumplimiento de las convocatorias de los plenos, que en varios casos están totalmente paralizadas, lo que supone la inactividad del consejo de cooperación. En otros casos las convocatorias se caracterizan por la irregularidad y discontinuidad, produciéndose de manera sistemática un incumplimiento de los reglamentos de buena parte de estos consejos. Así pues, la falta de regularidad provoca un funcionamiento ocasional vinculado a menudo a momentos relevantes para la política de cooperación de un determinado gobierno –generalmente la aprobación de nueva planificación o de subvenciones– lo que, a pesar de su importancia, resta capacidad a estos espacios para cumplir plenamente con varias de las funciones a ellos asignadas, como la participación y el seguimiento de la política. En la práctica, por lo tanto, este funcionamiento supone un cambio en la naturaleza de los consejos de cooperación que, concebidos para ser parte estructural, con potencial para transformar y dinamizar la política de cooperación, acaban siendo a menudo órganos *ad hoc* para el desarrollo de consultas ocasionales, si bien es cierto que para aspectos relevantes de la política de cooperación. En definitiva, esta deficiencia muestra el carácter reactivo que han adquirido estos espacios, que han visto anulada de manera prácticamente generalizada su capacidad propositiva.

El segundo de los problemas formales de estos órganos está relacionado con la legislación, considerada por diversas voces excesivamente discrecional y alejada de la realidad y las necesidades de la política de cooperación. Varios de los municipios madrileños no cuentan con un reglamento específico de participación adaptado a las características de la política de cooperación, sino que esta se enmarca en la normativa más general sobre participación ciudadana. Asimismo, la mayoría de consejos de cooperación tienen en el pleno del consejo su principal y exclusivo órgano de funcionamiento y son pocos los que cuentan con espacios de trabajo específicos para diferentes temáticas, lo que le resta capacidad de análisis.

Esta deficiencia está claramente relacionada con la tercera debilidad de tipo formal identificada de los consejos de cooperación: las limitadas capacidades y recursos de los que a menudo se dotan estos espacios. Las capacidades institucionales y la estructura permanente generalmente se limitan a una secretaría formada por una persona vinculada al área de cooperación dedicada ocasionalmente a las labores del consejo. La ausencia de una estructura fija que dé continuidad al trabajo y la agenda del consejo limita la capacidad real de funcionamiento de este órgano y está relacionada, a su vez, con la primera de las deficiencias identificadas, la inactividad parcial –o total– de buena parte de los consejos de cooperación.

Todas estas limitaciones de tipo formal debilitan el funcionamiento de los espacios de participación y consulta al incidir negativamente en el contenido de los debates y en la capacidad de dar respuesta al cumplimiento de sus funciones. Como resultado, en diferentes gobiernos madrileños el principal espacio de participación ciudadana y social en la política de cooperación acaba adoptando un perfil instrumental y alejado del diálogo sobre políticas⁷⁷.

A pesar de las deficiencias señaladas, sería equivocado pensar que las debilidades de los espacios de participación responden en exclusiva a los errores de diseño o a los recursos y capacidades institucionales en ellos volcados. Pareciera que una reflexión más profunda acerca de las responsabilidades compartidas es necesaria si verdaderamente se pretende potenciar el papel de estos espacios y aumentar con ello la legitimidad y capacidad de transformación de las políticas de cooperación en la región. Una reflexión que, en definitiva, bien podría orientarse hacia el grado de prioridad que se ha concedido a los espacios de participación por cada uno de los actores: ¿se ha demandado el cumplimiento de los requisitos formales?, ¿se han preparado adecuadamente las reuniones?, ¿con qué capacidades se ha acudido?, ¿se ha buscado la negociación y consenso previos entre los diferentes actores o hacia el interior de cada uno de ellos? La respuesta recogida en el trabajo de campo parece indicar que no es una reflexión prioritaria para la mayoría de los actores consultados. Por el contrario, se ha reflejado un cierto distanciamiento de diversas ONGD respecto

⁷⁷ No se trata de un problema específico de la región madrileña, sino de una debilidad que parece extenderse al conjunto de las políticas de cooperación descentralizada. Véase al respecto Coordinadora de ONGD-España (2009: 71-73) e Iborra y Santander (2012: 125-127).

a estos espacios, calificados a menudo como "poco atractivos" sin que esto fuera acompañado de una reflexión sobre la responsabilidad colectiva en este resultado. Se trata de una visión que colisiona con la percepción dominante en relación a los órganos de participación y consulta de la mayoría de las administraciones públicas consultadas que, en términos generales, no mostraban una excesiva incomodidad con el funcionamiento de estos espacios, más allá de la constatación, casi generalizada, del carácter ocasional que han adquirido.

Parece, por lo tanto, pertinente preguntarse por el papel que los espacios de participación, en el caso de haberse reforzado en los últimos años, podrían haber jugado en un momento como el actual, en el que se está produciendo un debilitamiento de las políticas de cooperación. Por el contrario, paradójicamente, el protagonismo concedido en las políticas de cooperación madrileñas a los espacios de gestión como "canal de participación" ha incidido en el debilitamiento de los espacios colectivos de participación, viéndose así limitada la capacidad de apropiación democrática, rendición de cuentas y búsqueda de consenso entre el conjunto de los actores⁷⁸ para la defensa de las políticas públicas de cooperación.

6.3. La cooperación universitaria madrileña

Al igual que el resto de los actores del sistema de cooperación para el desarrollo, las universidades están viendo alterado su comportamiento y formas de operar debido a la crisis económica que, en este caso, se ha traducido esencialmente en una reducción de los recursos destinados a cooperación. En este contexto, las principales tendencias hacia las que apuntan las universidades públicas madrileñas pasan por reforzar la cooperación procedente de su propia comunidad universitaria, priorizando las actividades de cooperación llevadas a cabo por grupos de la propia universidad. Además, los proyectos ya institucionalizados y que involucran a más actores parecen tener mayores posibilidades de mantenerse, debido entre otras cosas a su mayor capacidad para generar recursos y sinergias entre ellos.

Por otra parte, un elemento que parece necesario reforzar en la cooperación universitaria es el trabajo en red que, si bien ya era un elemento valorado por las universidades públicas madrileñas, ahora pudiera ganar bastante peso. El trabajo en red es una manera eficiente de aprovechar los recursos disponibles y, al mismo tiempo, combinar las diferencias de distintos actores orientándolos hacia objetivos comunes.

⁷⁸ Aunque excede al análisis de esta investigación, es significativo un ejemplo de esta función por parte de los consejos de cooperación, como se ha producido en la política de cooperación de la Comunidad Autónoma Vasca. Resultado de ello, el consenso alcanzado en el Consejo Vasco de Cooperación dio lugar a una declaración sin precedentes en la que el conjunto de los agentes de cooperación llamaba a hacer una defensa de la política pública de cooperación, especialmente necesaria en tiempos de crisis. La declaración puede consultarse en <http://elankidetza.blog.euskadi.net/declaracion-institucional-del-consejo-vasco/>.

En cualquier caso, parece lógico esperar que la escasez de recursos vaya a incentivar la búsqueda de financiación para las actividades de cooperación en otros espacios distintos de las administraciones públicas. En este sentido, al igual que sucede con las administraciones públicas y con las ONGD, el sector privado aparece como el espacio destacado hacia el que puede girar en la búsqueda de estos recursos. En general, las universidades han establecido fórmulas de colaboración con empresas en otros ámbitos de su actividad desde hace mucho tiempo. De hecho, una de las justificaciones fundamentales del cambio en la política universitaria de los últimos años –el denominado Proceso de Bolonia– se relaciona con el propósito de acercar la universidad a la empresa y a sus necesidades. Así, la colaboración entre ambos actores se presenta como un elemento casi natural, que es muy probable que se vea profundizada en el campo específico de la cooperación universitaria para el desarrollo⁷⁹. Cabe señalar a este respecto que, al contrario que en algunos discursos dentro de las ONGD, las universidades públicas madrileñas no parecen percibir la participación empresarial como un elemento distorsionador de los procesos de desarrollo. Más bien al contrario, se le considera un espacio poco aprovechado que encierra elementos positivos para la cooperación universitaria y para el propio sistema de cooperación para el desarrollo.

En suma, en el actual contexto de transformación del sistema de cooperación, las universidades públicas madrileñas pueden jugar un relevante papel. Como se ha señalado, las universidades públicas madrileñas no han conseguido consolidar un espacio apto en el sistema de cooperación desde el que aprovechar el valor añadido que atesoran, fundamentalmente en la generación y transferencia de conocimiento. El *Código de Conducta de la Cooperación Universitaria* incide en la importancia de lo que se ha denominado Estudios sobre el Desarrollo e Investigación para el Desarrollo y, especialmente en un momento de transformación como el actual, tanto las administraciones públicas como las ONGD, precisan de este conocimiento a más largo plazo que pueden aportar las universidades.

Es a partir de este refuerzo de su valor añadido como se pueden aprovechar también la investigación en otros ámbitos no directamente relacionados con la cooperación para apoyar los procesos de desarrollo. En este sentido, una de las líneas de trabajo con más potencial pasa por transversalizar la cooperación para el desarrollo por toda la estructura universitaria, favoreciendo la colaboración de otros actores de la cooperación con cualquier órgano universitario y no exclusivamente con los dedicados específicamente a esta labor. Esto último, además, favorecería una transformación de la formación en cooperación para el desarrollo ofrecida por las universidades que, en muchas ocasiones, sufre claros solapamientos.

En definitiva, se asiste a una coyuntura clave que abre un espacio especialmente relevante para la participación de las universidades en el sistema de coope-

⁷⁹ Una muestra de que esto ya se está produciendo son los 100.000 euros que el Banco Santander ha desembolsado para el Fondo de la Cooperación de la Universidad Complutense en 2012.

ración. Esta participación debería aprovechar las características específicas y únicas que presentan las universidades, fundamentalmente en los ámbitos de investigación para el desarrollo y estudios sobre desarrollo. Es el énfasis en estos ámbitos, así como el esfuerzo de transversalización de la cooperación por toda la estructura universitaria, lo que permitiría no sólo el aprovechamiento de todo el valor añadido universitario, sino la propia transformación universitaria en un contexto de transformaciones globales que no le son ajenas.

A lo largo del presente estudio se ha tratado de presentar y analizar los principales rasgos que caracterizan a la política madrileña de cooperación, así como las tendencias y dinámicas en las que, con especial atención al contexto de crisis, esta política se encuentra inserta. De ellas, al menos las ocho siguientes parecen requerir una atención específica.

1. **Los poderes públicos han optado por un modelo neoliberal de respuesta a la situación económica, asumiendo la crisis como forma de gobierno, lo que ha afectado a las políticas de cooperación para el desarrollo, también en la región madrileña.**

La respuesta que en términos generales han ofrecido los poderes públicos a la actual crisis económica ha tenido la austeridad como principio inspirador, concentrando así sus medidas en el ajuste presupuestario, el control del déficit público y la reducción del gasto social, lo que ha impulsado fuertes recortes en ayuda al desarrollo. Pese a que su aplicación ha pretendido justificarse como una necesidad técnica y objetiva para salir de la crisis, el modelo de respuesta adoptado constituye una opción de marcada orientación neoliberal que trata de soterrar la existencia de otros modelos de respuesta que ponen el énfasis en el papel que el gasto público puede desempeñar como reactivador económico y garante de los derechos sociales, así como en las distintas vías existentes para aumentar los ingresos públicos.

Lejos de suponer una ley natural e ineludible, la respuesta articulada por los poderes públicos constituye una opción política connivente con la extensión del modelo neoliberal, habiendo asumido la crisis como forma de gobierno en lo que se refiere a las medidas adoptadas y a su justificación. Un paradigma que desde hace varias décadas persigue, como su propia doctrina recoge, la reducción al mínimo del papel del Estado y la privatización de los servicios sociales, y que ha encontrado en el contexto de crisis una ventana de oportunidad para seguir avanzando en la implantación de su modelo. Un modelo cuya extensión afecta de lleno a las políticas de cooperación para el desarrollo, entre ellas las desplegadas en la región madrileña.

2. Pese a las tensiones existentes en torno a la participación de los gobiernos descentralizados en el sistema internacional, la presencia de estos actores resulta clave para la adecuada gobernanza del sistema, situando a la cooperación madrileña como una política pertinente, necesaria e ineludible en un mundo global.

La participación de los gobiernos descentralizados en el sistema internacional no solo se está viendo afectada por la articulación de respuestas de carácter neoliberal, que obligan a recortar los presupuestos de cooperación, sino también, en lo que tiene que ver con la matriz de política exterior, y en concreto en el caso español, por el predominio de una respuesta basada en el realismo político. Desde la "mirada nacional" que caracteriza a este enfoque se justifica el repliegue de las políticas de cooperación y, de manera específica, del papel que debe corresponder a los gobiernos descentralizados en el sistema internacional. Sin embargo, en un mundo globalizado e interdependiente la articulación de respuestas eficaces a los desafíos existentes requiere acudir a una "mirada cosmopolita" que promueva marcos de acción colectiva y contribuya a la gobernanza global del sistema internacional. Una gobernanza global que no puede ser satisfactoriamente abordada sin atender a la lógica multinivel que caracteriza a los procesos de desarrollo y a la que los actores descentralizados, por su propia naturaleza, deben contribuir de manera fundamental.

Existe, pues, una tensión en torno a la participación de los gobiernos descentralizados en el sistema internacional de la que la cooperación madrileña, en cuanto actor descentralizado, no es ajena. De la construcción de un discurso sólido por parte de las administraciones públicas madrileñas, que sea capaz de poner en valor las especificidades que los actores descentralizados pueden aportar al sistema de cooperación y las contribuciones que desde el ámbito local pueden hacerse a la gobernanza global, depende en buena medida el futuro de las políticas de cooperación en la región.

3. En un contexto de recortes generalizados, las administraciones públicas madrileñas han optado por penalizar especialmente a las políticas de cooperación para el desarrollo, que han sufrido reducciones mucho más severas que las experimentadas por el conjunto de sus presupuestos, así como han desatendido las contribuciones técnicas y políticas a su alcance.

Las administraciones públicas madrileñas han respondido a la crisis con severos recortes en sus políticas de cooperación: entre 2008 y 2011, la ayuda desembolsada ha descendido de los 66,37 a los 17,60 millones de euros, lo que supone reducir desde el 0,25% hasta el 0,07% el esfuerzo realizado sobre el presupuesto manejado. Mientras que en esos años la Comunidad de Madrid redujo drásticamente sus desembolsos de ayuda desde los 38,98 hasta los 10,65 millones de euros, descendiendo hasta el 0,06% su peso sobre el presupuesto autonómico en 2011, otros donantes municipales, entre los que destaca el Ayuntamiento de Madrid, eliminaron completamente sus

presupuestos de cooperación para el desarrollo. Si difícilmente la evolución de los fondos de ayuda al desarrollo podía ser ajena a la delicada situación económica que padecen las administraciones públicas madrileñas, el impacto que la crisis está teniendo sobre las políticas de cooperación no está siendo proporcional al experimentado por el conjunto de sus presupuestos: mientras que entre 2007 y 2011 el total de los presupuestos de las administraciones públicas madrileñas se redujo en un 0,03%, en esos mismos años la ayuda al desarrollo desembolsada por estos actores sufrió un recorte del 74,26%.

La falta de proporcionalidad en los recortes aplicados en materia de cooperación –sensiblemente mayores que los experimentados por el conjunto de los presupuestos de las administraciones públicas madrileñas– junto con la presencia en la región de algunos donantes municipales que han seguido la pauta contraria, denotan la existencia de márgenes de elección que sólo pueden explicarse en términos de opciones y prioridades políticas.

En cualquier caso, más allá de las restricciones financieras, todo ello apunta a la ausencia en la región madrileña de una lectura más estratégica y profunda de las potencialidades de la cooperación descentralizada y de los procesos de desarrollo local: incluso asumiendo la necesidad de reducir las contribuciones económicas hacia los países socios, existe un amplio ámbito de carácter técnico y político en el que los actores descentralizados, en virtud de las experiencias y capacidades específicas que acumulan, pueden hacer contribuciones de especial importancia.

4. Se ha producido un giro discursivo en las administraciones públicas madrileñas que pretende devaluar la visión de la cooperación descentralizada y justificar los recortes en materia de ayuda.

En los últimos años se ha asistido a un importante avance doctrinal y discursivo respecto al papel que los actores descentralizados deben desempeñar en el sistema de cooperación internacional y en la agenda de desarrollo que ha sido funcional para la defensa y justificación de sus políticas de ayuda. Sin embargo, el contexto de crisis ha propiciado que se haya experimentado un giro discursivo en buena parte de las administraciones públicas madrileñas, aunque con diferencias entre ellas, que en buena medida ha tratado de devaluar la cooperación descentralizada para justificar los recortes realizados. De este modo, sigue pendiente de construirse e interiorizarse en la región una visión que conciba la política de cooperación como una responsabilidad propia e ineludible a través de la que los actores descentralizados pueden contribuir a la gobernanza del sistema internacional. Frente a ello, la cooperación para el desarrollo continúa percibiéndose por la mayoría de las administraciones públicas madrileñas como una política más volátil y dependiente del compromiso político que exista en cada equipo de gobierno y no como una política pública irrenunciable. Asimismo, también subsisten algunas administraciones que eluden explícitamente sus responsabilidades

en materia de cooperación para el desarrollo, entendiendo que estas deben recaer de forma exclusiva en los gobiernos estatales.

En cualquier caso, este giro discursivo obliga a interpretar la cooperación madrileña más en clave de política doméstica que de acción exterior. Desde esta última resulta difícil explicar el repliegue de la política de cooperación, ya que la crisis no altera los argumentos que la sustentan –sino que más bien los refuerzan–, tales como su valor diferencial o su contribución a la gobernanza del sistema internacional. Es la lógica doméstica la que parece prevalecer en la toma de decisiones, de tal forma que en un contexto de recortes generalizados en el ámbito interno, la política de ayuda es presentada a la ciudadanía como una competidora por los recursos escasos, amortiguando así el coste político y social de su drástica reducción, como ha sucedido en la región madrileña.

5. **Las administraciones públicas madrileñas se encuentran en un proceso de revisión de sus políticas de ayuda que debiera constituir una oportunidad para conformar un nuevo modelo de cooperación más eficaz, legítimo y democrático, basado en el diálogo político y estratégico con los agentes de cooperación y sus socios.**

La cooperación madrileña ha constituido tradicionalmente un modelo disperso y fragmentado que, sustentado en un marco de relación poco estratégico entre administraciones públicas y ONGD, ha generado problemas en términos de eficacia e impacto de la ayuda. A pesar de que su revisión ya había sido reclamada desde distintos ámbitos, ha sido la crisis la que parece haber empujado a las propias administraciones a replantearse este modelo. En este sentido, se han detectado tres tendencias de cambio en la cooperación madrileña: un mayor recurso a la cooperación directa, con el fin de aprovechar las capacidades técnicas existentes en las administraciones públicas madrileñas; la búsqueda de una cierta especialización, a partir de una mayor concentración geográfica y sectorial; y la incorporación del sector privado.

Se trata de tendencias presentes en el ámbito discursivo que no han encontrado hasta el momento una traducción práctica en la cooperación madrileña y que, en lo que se refiere fundamentalmente al aumento de la cooperación directa, no es compartida por la Comunidad de Madrid, principal donante de la región. Asimismo, estas tendencias de cambio no se han acompañado de unos adecuados niveles de reflexión y posicionamiento estratégico por parte de los actores implicados, lo que es especialmente apreciable en lo relativo a la especialización geográfica y sectorial y a los criterios que deben inspirar la incorporación del sector privado al sistema madrileño de cooperación.

Parece asistirse, pues, a un incipiente proceso de revisión que debiera desembocar en la construcción de un sistema madrileño de cooperación más asentado en el diálogo político y estratégico con los socios y, en definitiva,

en la conformación de un modelo más eficaz, legítimo y democrático, en el que las ONGD deben desempeñar un rol fortalecido e irremplazable.

6. **El modelo de participación de la cooperación madrileña ha privilegiado los espacios de gestión, lo que, en la práctica, ha influido en el debilitamiento de los órganos de participación y consulta, y de las propias políticas de cooperación.**

El acelerado descenso de la financiación de la cooperación madrileña ha evidenciado las debilidades del modelo de participación y del “contrato” establecido entre las administraciones públicas y las ONGD. La consecuente pérdida de peso en los espacios de gestión obliga a dirigir una mirada renovada a los ámbitos de participación en los que las ONGD –así como el conjunto de los actores de la cooperación madrileña– bien podrían orientar sus esfuerzos hacia la definición y el seguimiento de las políticas de cooperación. La mayoría de los órganos de participación y consulta, sin embargo, no son en su forma actual verdaderamente útiles para el desarrollo de sus funciones. Los desafíos que, por lo tanto, afronta la cooperación madrileña para desarrollar el potencial de participación que atesora, radican en la superación de los aspectos formales que limitan el funcionamiento de los órganos de participación y consulta, así como la búsqueda de nuevos canales regulados de participación. De esta manera, las políticas de cooperación en el ámbito madrileño se estarían dotando de espacios colectivos y plurales que, más allá de la coyuntura económica y del debate presupuestario y técnico, podrían construir consensos en torno a la defensa de las políticas públicas de cooperación y orientar la participación a su continua mejora.

7. **Existen importantes elementos potenciales en la región, tales como las universidades, los espacios de participación o la educación para el desarrollo, cuyo valor específico y capacidad transformadora no están siendo suficientemente explorados y aprovechados en el sistema madrileño de cooperación.**

En la Comunidad de Madrid confluye una amplia variedad de actores, dinámicas y procesos que confieren a esta región interesantes potencialidades a explotar. Entre los elementos potenciales que el sistema madrileño de cooperación pudiera capitalizar de una forma más intensa y eficaz se encuentran los espacios de participación, las universidades y el trabajo en materia de educación para el desarrollo. Los primeros constituyen espacios clave desde los que impulsar el diálogo, definición y transformación de las políticas de cooperación para el desarrollo en el ámbito madrileño. Las segundas, por su naturaleza y actividad, se erigen en espacios especialmente capacitados para la formación y la investigación en materia de desarrollo, lo que, igualmente, les confiere a estos actores un valor específico y una notable capacidad transformadora. Por último, la educación para el desarrollo conforma un ámbito específico de trabajo que, desde los enfoques más avanzados, persigue la

gestación de una ciudadanía más sensibilizada, formada y crítica, incorporando, del mismo modo que los dos anteriores, una lógica transformadora.

Sin embargo, se trata de elementos insuficientemente explotados y aprovechados en el sistema madrileño de cooperación: los espacios de participación, por las deficiencias arriba señaladas, funcionan de manera poco operativa y escasamente dotados de contenido; la cooperación universitaria no está concentrando su actividad en aquellos campos en los que presenta ventajas comparativas, implementando una cooperación poco estratégica y adecuada a su naturaleza; y la educación para el desarrollo, como se aborda a continuación, ocupa un lugar todavía menor en el sistema madrileño de cooperación. Se trata, en suma, de la presencia de elementos potenciales presentes en la región madrileña cuyo valor añadido y capacidad transformadora no están siendo adecuadamente aprovechados.

8. La educación para el desarrollo sigue ocupando un lugar menor en el sistema madrileño de cooperación, un factor que ha contribuido a que las administraciones públicas puedan llevar a cabo recortes en materia de ayuda con un escaso o inexistente coste político y social.

La educación para el desarrollo constituye uno de los ámbitos de trabajo donde los actores descentralizados, por su mayor cercanía a la ciudadanía, presentan un claro valor añadido en relación a los donantes estatales. Sin embargo, a pesar de la importancia que a este ámbito concede discursivamente el conjunto de los actores de la cooperación madrileña, la educación para el desarrollo sigue recibiendo una escasa atención por parte de las administraciones públicas madrileñas, que tan solo dedicaron el 6,74% de sus recursos de ayuda a esta tarea en el periodo 2005-2011.

El débil, y en ocasiones no adecuadamente enfocado, trabajo que se ha realizado en materia de educación para el desarrollo en los últimos años parece estar en la base de, al menos, dos fenómenos registrados en la región madrileña. Por un lado, de los reducidos costes políticos y sociales que los recortes en materia de ayuda han tenido para las distintas administraciones. Por otro, de la ausencia de un discurso sólido y capaz de vincular los recortes en cooperación para el desarrollo con el sufrido por otros derechos sociales que sí han encontrado respuesta en la región, de tal forma que todos ellos se percibiesen como derechos de ciudadanía global afectados por la implantación de un mismo modelo ideológico. Un sólido, consistente y bien enfocado trabajo en materia de educación para el desarrollo aumenta las opciones de disponer de una ciudadanía suficientemente sensibilizada, formada y crítica que actúe como dique de contención en contextos de recortes desproporcionados de la ayuda e interprete las dinámicas globales desde una lógica local. Un efecto deseable que, en todo caso, presentaría un dilema estratégico para las administraciones públicas, a quienes disponer de ese perfil de ciudadanía les obligaría también a desarrollar formas de gobierno más dialogadas, fundamentadas y exigentes.

Anexos

ANEXO I: INFORMACIÓN DISPONIBLE DE LA AOD DE LOS MUNICIPIOS MADRILEÑOS (DGPOLDE)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alcalá de Henares							
Alcobendas							
Alcorcón							
Algete							
Aranjuez							
Boadilla del Monte							
Brunete							
Collado Mediano							
Collado Villalba							
Colmenar Viejo							
Coslada							
Daganzo							
Fuenlabrada							
Getafe							
Hoyo de Manzanares							
Humanes							
Leganés							
Majadahonda							
Meco							
Mejorada del Campo							
Móstoles							
Parla							
Pinto							
Pozuelo de Alarcón							

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Rivas-Vaciamadrid							
San Fernando de Henares							
San Martín de la Vega							
San Sebastián de los Reyes							
Soto del Real							
Torrejón de Ardoz							
Torrelodones							
Tres Cantos							
Valdemoro							
Villanueva de la Cañada							
Villaviciosa de Odón							

 sin información  información disponible

ANEXO II: PRINCIPALES ONGD EN LA GESTIÓN DE FONDOS DE LA AOD MADRILEÑA⁸⁰

A) COMUNIDAD DE MADRID

2005		2006		2007	
ONGD	%AOD	ONGD	%AOD	ONGD	%AOD
ENTRECULTURAS - FE Y ALEGRÍA	3,46%	FUNDACIÓN IUVE COOPERACIÓN	4,54%	CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROMOCIÓN IBEROAMÉRICA - EUROPA	3,80%
CIDEAL	3,33%	HUMANISMO Y DEMOCRACIA	3,53%	FUNDACIÓN IUVE COOPERACIÓN	3,29%
FUNDACIÓN IBEROAMERICANA PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA	3,14%	PROMOCIÓN SOCIAL DE LA CULTURA- FPSC	3,38%	CODESPA	3,22%
CRUZ ROJA	2,61%	ASOCIACIÓN AMIGOS DE DOÑANA	3,15%	PROMOCIÓN SOCIAL DE LA CULTURA- FPSC	3,05%
MPDL	2,60%	AYUDA EN ACCIÓN	2,90%	HUMANISMO Y DEMOCRACIA	3,04%
FUNDACIÓN IUVE COOPERACIÓN	2,36%	INTERMÓN OXFAM	2,68%	CRUZ ROJA	2,58%

⁸⁰ Podrían registrarse mínimas variaciones en el porcentaje exacto, ya que en muchas ocasiones ha tenido que corregirse y armonizarse los nombres de las organizaciones tal y como aparecían en los datos en bruto ofrecidos por DGPOLDE, pudiendo derivarse alguna duplicidad.

2005		2006		2007	
ONGD	%AOD	ONGD	%AOD	ONGD	%AOD
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE	2,30%	FUNDACIÓN CARMEN PARDO-VALCARCE	2,46%	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	2,32%
HUMANISMO Y DEMOCRACIA	2,16%	PROSALUS	2,28%	INTERMÓN OXFAM	2,28%
ISCOD	2,10%	CRUZ ROJA	2,27%	ENTRECULTURAS - FE Y ALEGRÍA	2,14%
ASOCIACIÓN AMIGOS DE DÓÑANA	2,03%	CODESPA	2,21%	INTERED	1,95%
CESAL	1,99%	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	1,90%	MANOS UNIDAS	1,65%
AYUDA EN ACCIÓN	1,90%	PAIDEIA	1,63%	ASOCIACIÓN AMIGOS DE DÓÑANA	1,60%
FUNDESO	1,88%	MPDL	1,41%	AYUDA EN ACCIÓN	1,50%
PROMOCIÓN SOCIAL DE LA CULTURA- FPSC	1,87%	FUNDACIÓN PADRE ARRUE ACTIVA	1,40%	CIDEAL	1,44%
FUNDACIÓN ADOLESCENCIA DEL TERCER MUNDO	1,85%	FUNDACIÓN BENÉFICA DEL VALLE	1,34%	MPDL	1,16%
FUNDACIÓN CARMEN PARDO-VALCARCE	1,80%	CÁRITAS ESPAÑOLA	1,31%	ACSUR - LAS SEGOVIAS	1,14%
ACSUR - LAS SEGOVIAS	1,70%	ENTRECULTURAS - FE Y ALEGRÍA	1,19%	PROSALUS	1,11%
SOLIDARIDAD INTERNACIONAL	1,48%	INTERED	0,88%	FUNDESO	1,11%
CIPIE	1,28%	MANOS UNIDAS	0,84%	PAZ Y SOLIDARIDAD	1,09%

2008		2009		2010	
ONGD	%AOD	ONGD	%AOD	ONGD	%AOD
HUMANISMO Y DEMOCRACIA	3,00%	PROMOCIÓN SOCIAL DE LA CULTURA- FPSC	2,08%	MANOS UNIDAS	2,30%
FUNDACIÓN IUVE COOPERACIÓN	2,91%	FUNDACIÓN IUVE COOPERACIÓN	1,68%	PROMOCIÓN SOCIAL DE LA CULTURA- FPSC	2,21%
PROMOCIÓN SOCIAL DE LA CULTURA- FPSC	2,88%	INTERMÓN OXFAM	1,57%	HUMANISMO Y DEMOCRACIA	2,06%
COOPERACIÓN INTERNACIONAL	2,83%	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	1,53%	INTERMÓN OXFAM	1,83%
CESAL	2,50%	CESAL	1,36%	CRUZ ROJA	1,82%
MANOS UNIDAS	2,40%	HUMANISMO Y DEMOCRACIA	1,35%	CESAL	1,63%
CIPIE	2,31%	CIPIE	1,29%	CODESPA	1,52%
ENTRECULTURAS - FE Y ALEGRÍA	2,17%	AICODE	1,23%	ENTRECULTURAS - FE Y ALEGRÍA	1,28%
INTERMÓN OXFAM	2,03%	FUNDACIÓN PADRE ARRUE ACTIVA	1,07%	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	1,27%

2008		2009		2010	
ONGD	%AOD	ONGD	%AOD	ONGD	%AOD
FUNDACIÓN AMIGO	1,96%	FUNDACIÓN JUAN CIUDAD	1,06%	CIPIE	1,27%
FUNDACIÓN PADRE ARRUE ACTIVA	1,92%	CIDEAL	1,05%	FUNDACIÓN PADRE ARRUE ACTIVA	1,20%
AICODE	1,89%	FUNDESO	1,00%	FUNDACIÓN BENÉFICA DEL VALLE	1,17%
ACSUR - LAS SEGOVIAS	1,33%	AMREF FLYING DOCTORS	0,99%	INGENIERÍA SIN FRONTERAS	1,05%
CRUZ ROJA	1,01%	CRUZ ROJA	0,95%	FUNDACIÓN DE AYUDA CONTRA LA DROGADICCIÓN	0,98%
RED DEPORTE Y COOPERACIÓN ONGD	0,70%	FUNDACIÓN AMIGO	0,79%	AMREF FLYING DOCTORS	0,95%
INTERED	0,66%	FUNDACIÓN BENÉFICA DEL VALLE	0,78%	ACSUR - LAS SEGOVIAS	0,93%
FUNDACIÓN IBEROAMERICANA PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA	0,63%	CODESPA	0,78%	FUNDESO	0,89%
ISCOD	0,62%	AYUDA EN ACCIÓN	0,75%	FUNDACIÓN CARMEN PARDO-VALCARCE	0,78%
CODESPA	0,62%	FUNDACIÓN HISPANO CUBANA	0,72%	AICODE	0,71%
CÁRITAS ESPAÑOLA	0,62%	AMIGOS DEL PUEBLO SAHARAUI	0,67%	AYUDA EN ACCIÓN	0,67%

B) AYUNTAMIENTO DE MADRID

2006		2007		2008		2009	
ONGD	%AOD	ONGD	%AOD	ONGD	%AOD	ONGD	%AOD
CODESPA	4,62%	ACPP	4,12%	CRUZ ROJA	4,12%	CRUZ ROJA	2,63%
BOMBEROS UNIDOS SIN FRONTERAS - BUSF	4,19%	SAVE THE CHILDREN	4,11%	SAVE THE CHILDREN	3,85%	CANDELITA	2,45%
INTERMÓN OXFAM	3,85%	BOMBEROS UNIDOS SIN FRONTERAS - BUSF	3,89%	ESPAÑA CON ACNUR	3,26%	MPDL	2,36%
ACULCO	3,13%	CODESPA	3,14%	CODESPA	2,67%	CIDEAL	2,34%
ACPP	2,88%	ENTRECULTURAS - FE Y ALEGRÍA	2,81%	BOMBEROS UNIDOS SIN FRONTERAS - BUSF	2,64%	FUNDACIÓN JOSE ORTEGA Y GASSET	2,32%
CRUZ ROJA	2,55%	AYUDA EN ACCIÓN	2,37%	ACPP	2,61%	ACULCO	2,27%

2006		2007		2008		2009	
ONGD	%AOD	ONGD	%AOD	ONGD	%AOD	ONGD	%AOD
MANOS UNIDAS	2,33%	HUMANISMO Y DEMOCRACIA	2,35%	CANDELITA	2,44%	BOMBEROS UNIDOS SIN FRONTERAS - BUSF	2,06%
ARQUITECTOS SIN FRONTERAS	2,30%	PROSALUS	2,24%	INTERMÓN OXFAM	1,99%	CODESPA	1,94%
MPDL	2,19%	INTERED	2,20%	FUNDACIÓN BENÉFICA DEL VALLE	1,81%	ACPP	1,50%
PROSALUS	2,12%	MPDL	2,19%	HUMANISMO Y DEMOCRACIA	1,80%	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	1,45%
SAVE THE CHILDREN	2,09%	FUNDACIÓN BENÉFICA DEL VALLE	2,18%	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	1,72%	AMREF FLYING	1,45%
ASOCIACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DEL MENOR PAIDEIA	1,91%	CRUZ ROJA	2,09%	ACULCO	,68%	ENTRECULTURAS - FE Y ALEGRÍA	1,45%
ACSUR - LAS SEGOVIAS	1,86%	MANOS UNIDAS	2,08%	MANOS UNIDAS	1,67%	PROSALUS	1,45%
AMREF FLYING	1,78%	ISCOD	1,89%	AMREF FLYING	1,63%	PAIDEIA	1,45%
PAZ Y SOLIDARIDAD	1,78%	FUNDACIÓN DE AYUDA CONTRA LA DROGADICCIÓN - FAD	1,87%	ENTRECULTURAS - FE Y ALEGRÍA	1,63%	FUNDACIÓN JUAN CIUDAD (HERMANOS DE SAN JUAN DE DIOS)	1,45%
FUNDACIÓN PADRE ARRUE ACTIVA	1,70%	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	1,87%	PROSALUS	1,63%	PROMOCIÓN SOCIAL DE LA CULTURA - FPSC	1,45%
ASOCIACIÓN POR LA PAZ Y EL DESARROLLO	1,60%	ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE	1,82%	PAIDEIA	1,63%	SAVE THE CHILDREN	1,42%
HUMANISMO Y DEMOCRACIA	1,57%	CIDEAL	1,79%	FUNDACIÓN PLAN INTERNACIONAL ESPAÑA	1,63%	ACSUR - LAS SEGOVIAS	1,39%
FUNDACIÓN JOSE ORTEGA Y GASSET	1,53%	CEAR	1,76%	FUNDACIÓN VICENTE FERRER	1,63%	INTERMÓN OXFAM	1,34%
AYUDA EN ACCIÓN	1,52%	RESCATE - COMITÉ INTERNACIONAL DE RESCATE ESPAÑA	1,75%	SOLIDARIOS PARA EL DESARROLLO	1,63%	COPRODELI	1,32%

ANEXO III: LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS

1. Juan Luís Revuelta (Comunidad de Madrid, 08-02-2012)
2. Elisa de Francisco (Ayto. Alcalá de Henares, 21-02-2012)
3. José Emilio García Huertas e Irene Martínez (Ayto. Alcorcón, 29-02-2012)
4. Beatriz Alonso y Raúl Moreno (Ayto. Leganés, 01-03-2012)
5. Juan Klett y Alejandro Herrera (Paz y Solidaridad, 05-03-2012)
6. Manuela Mesa (CEIPAZ, 06-03-2012)
7. María Castillo y Rafael Moreno (Ayto. Alcobendas, 13-03-2012)
8. Bárbara Calderón, Belén Seijas y María Martínez (Ayto. San Sebastián de los Reyes, 14-03-2012)
9. Pilar Vilches (Ayto. Fuenlabrada, 15-03-2012)
10. Luis Ortiz (Ayto. Rivas-Vaciamadrid, 15-03-2012)
11. Juan Antonio Herrera (Cruz Roja, 27-03-2012)
12. María del Mar Escudero (Ayto. San Sebastián de los Reyes, 28-03-2012)
13. Miguel Ardanaz (FERE-CECA, 10-04-2012)
14. Silvia Arias y Margarita Alfaro (Universidad Autónoma de Madrid, 11-04-2012)
15. Pablo Martínez Osés (Plataforma 2015 y más, 13-04-2012)
16. Pedro Moreno (19-04-2012)
17. Ignacio Martínez (CEIM, 19-04-2012)
18. Marina Gamero (Universidad Complutense de Madrid, 26-04-2012)
19. Lourdes Castellanos y Carmen Castrejón (Ayto. San Fernando de Henares, 26-04-2012)
20. Enrique Del Olmo (INCIDEM, 22-05-2012)
21. Mirene Presas de Castro, Lucía Ortiz y Marcos Oviedo (Ayto. Getafe, 24-05-2012)
22. Juan Manuel Camacho y Reyes Molina (Ayto. Madrid, 24-05-2012)
23. Javier Goizueta (Comunidad de Madrid, 30-05-2012)
24. Andrés Cuadrado (Fundación Esquel, Ecuador, 21-08-2012)
25. Grupo de discusión en el que participaron: Eba Armendáriz (Economistas sin Fronteras), Jesús del Barrio (Fundación Madreselva), Aránzazu Fernández (Fundación Vicente Ferrer), Fernando Hidalgo (FONGDCAM), Juan Klett (Fundación Madrid Paz y Solidaridad), Beatriz Llorente (PROSALUS), Mónica Luque (FONGDCAM), Pablo Martínez (Plataforma 2015 y más), José Luís Ortega (Manos Unidas), Teresa Rodríguez (Círculo Solidario), Silvia Sala (Save the Children), Esther Varela (Intermón Oxfam), Blanca Vivancos (Fundación Almenara) (Madrid, 22-06-2012).

- Aldecoa, Francisco y Keating (eds.) (2001): *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid.
- Alonso, José Antonio (2003): "Bienes Públicos Globales y Cooperación para el Desarrollo", en Itermón Oxfam: *La Realidad de la Ayuda 2002-2003*, Barcelona.
- Alonso, José Antonio (2005): "Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 72, pp.17-39.
- Aranguren, Luis (2010): *La nueva órbita de la participación social*, Claves para el 2015, Plataforma 2015 y más – IEPALA, Madrid.
- Ardanaz, Miguel, García-Rincón, César y Urosa, Belén (2012), *Una propuesta de marco lógico para la Educación para el Desarrollo Global. Modelo "GEBL"*, en *Educación Global Research*, Madrid, núm 2.
- Ayuntamiento de Alcalá de Henares: *Reglamento del Consejo de Cooperación al Desarrollo y Derechos Humanos para la ciudad de Alcalá de Henares*.
- Ayuntamiento de Alcobendas: *Reglamento de participación ciudadana del municipio de Alcobendas*.
- Ayuntamiento de Aranjuez: *Estatutos del Consejo Local de Cooperación al Desarrollo*.
- Ayuntamiento de Madrid (2009): *Plan General de Cooperación 2009-2012*.
- Ayuntamiento de Pinto: *Reglamento del Consejo Sectorial Local de Cooperación Internacional*.
- Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid: *Reglamento del Consejo Municipal de Cooperación Internacional*.
- Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes (2000): *Reglamento de Participación Ciudadana*.
- Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz: *Reglamento de Participación ciudadana*.
- Beck, Ulrich (2004): *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Madrid, Paidós.

- Beck, Ulrich (2005): *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Paidós, Barcelona.
- Bustinduy, A. (2012): "Busan, ¿una alianza mundial para el desarrollo sin derechos humanos?", en *Revista Pueblos*, Madrid, núm 50, pp. 49-51.
- Castells, Manuel (1999): *La era de la información*, Alianza Editorial, Madrid.
- CGLU (2009): *Documento de Posición de CGLU sobre la Eficacia de la Ayuda y los Gobiernos Locales*.
- Colino, César (2007): *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*, OPEX, Fundación Alternativas.
- Comisión Europea (2001): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, COM(211) 637 final.
- Comisión Europea (2008): *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions*, COM626 final, 8-10-2008.
- Comunidad de Madrid (1997): *DECRETO 174/1997, de 11 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid*.
- Comunidad de Madrid (2009): *Plan General de Cooperación al Desarrollo 2009-2012 de la Comunidad de Madrid*.
- Coordinadora de ONGD para el Desarrollo (2009): *Apropiación, armonización y alineamiento en las organizaciones de la sociedad civil*, Publicaciones Coordinadora, Madrid.
- Coordinadora de ONGD para el Desarrollo (2012): *Informe de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España sobre el sector de las ONG 2011*, Publicaciones Coordinadora, Madrid.
- Costafreda, Andrea (2012): "El ámbito de los gobiernos locales", en (VVAA) *La cooperación descentralizada a debate: la eficacia de la ayuda y el post 2015*, en prensa.
- De la Fuente, R. (Coord.) (2010): *Los nuevos actores en la cooperación internacional*, La Catarata-IUDC, Madrid.
- FEMP (2011): *Manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales*, FEMP, Madrid.
- Freres, Christian y Cabo, Carlos. (2003), *Ánálisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo en la Comunidad de Madrid*. FONGDCAM, Madrid.
- Freres, Christian y Sanz, Antonio (eds.) (2002): *Las Comunidades Autónomas Españolas y América Latina: Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, AIETI, Madrid.
- Fundación Carolina (2011): *Barómetro 2010 de la Fundación Carolina*, DTnº49, Fundación Carolina, Madrid.
- Hernández, Rafael (2010): "Balance y perspectivas de la Cooperación Universitaria para el Desarrollo en España". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, nº 26, 177-191

- Iborra, Juanjo y Santander, Guillermo (2012): *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana*. Editorial 2015 y más, Madrid.
- Illán, José Carlos (2006): *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*, FIIAPP-IUDC, Madrid.
- Kharas, Homi (2011): *Coming together: how a new global partnership on development cooperation was forged at Busan High Level Forum of Aid Effectiveness*, Real Instituto Elcano, (ARI/16472011), 20 de noviembre de 2011.
- López, Isidro y Rodríguez, Emmanuel (2010): *Fin de Ciclo*. Traficantes de Sueños, Madrid.
- MAE (2004): *Plan anual de cooperación internacional para 2004*, aprobado por el Consejo de Ministros 16-01-2004.
- MAEC (2011): *Plan anual de cooperación internacional 2011*, aprobado por el Consejo de Ministros 16-03-2011.
- MAEC (2012): *Plan anual de cooperación internacional 2012*, aprobado por el Consejo de Ministros 20-06-2012.
- Martínez Alier, Joan (2008): "La crisis económica desde la economía ecológica" en *La crisis económica y financiera*. Ecología Política, Barcelona, Icaria.
- Martínez, Ignacio (2007). *La cooperación no gubernamental española en Perú*, Estudios e Informes nº2, ICEI, Madrid.
- Martínez, Ignacio y Sanahuja, José Antonio (2009): *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*, DT nº38, Fundación Carolina, Madrid.
- Martínez, Ignacio y Santander, Guillermo (2009): "La Declaración de París y la cooperación descentralizada" en *Anuario 2008 de la Cooperación Descentralizada*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada, Barcelona.
- Martínez, Ignacio y Santander, Guillermo (2010): *La Cooperación al Desarrollo en la Comunidad de Madrid*, Estudios e Informes ICEI nº5, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI-FONGDCAM, Madrid.
- Martínez, Ignacio y Santander, Guillermo (2011): "La cooperación descentralizada aportaciones para la eficacia de la ayuda" en *Cooperación Internacional y Desarrollo, Revista Sistema*, nº 220, enero de 2011, Madrid. pp. 79-98.
- Mataix, Carlos y Borrella, Inmaculada (dirs.) (2012): *Empresas que contribuyen al desarrollo humano*. Madrid, Fundación Carolina-Cealci.
- Mesa, Manuela (Dir.) (2000): "Antecedentes y contexto de la Educación para el Desarrollo" en *La Educación para el Desarrollo en la Comunidad de Madrid. Tendencias y estrategias para el siglo XXI: Informe a la Dirección General de Cooperación y Voluntariado de la Comunidad de Madrid*, Madrid.

- OCDE (2011b): *Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo*, 1 de diciembre de 2011, OCDE.
- OCDE/CAD (2007): *Spain. Development Assistance Committee Peer Review*, París, OCDE.
- OCDE/CAD (2011): *Spain. Development Assistance Committee Peer Review*, París, OCDE.
- OCDE/CAD (2005): *Aid Extended by Local and State Governments*, Pre-print of the DAC Journal, vol. 6, núm. 4.
- Plataforma 2015 y más (2011): "Renovando nuestro papel hacia la transformación social", en *Renovando el papel de las ONGD. Hacia la transformación social*, Editorial 2015 y más, Madrid.
- Ramió, Carles y Salvador, Miquel (2005): *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Bellaterra-CIDOB.
- Ramiro, Pedro y Romero, Miguel (2012): *Pobreza 2.0*. Barcelona, Icaria.
- Rodriguez-Carmona, Antonio (2002): *Las ONG como agentes de desarrollo: La cadena de la ayuda y los procesos de aprendizaje y formación de capital social: Un estudio de caso: La experiencia del proyecto PN-23 de Care Bolivia en Villa Serrano*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada I (Economía Internacional y Desarrollo).
- Sanahuja, José Antonio (2007): "¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en Mesa, M (Coord.), *Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales*. Anuario 2007–2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ, 2007.
- Santander, Guillermo (2010): "La cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Madrid: el desafío del municipalismo" en Rosa de la Fuente (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*, Los Libros de la Catarata-IUDC, Madrid. pp. 141-150.
- Stiglitz, Joseph (2010): *Caída libre: Estados Unidos, el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Taurus, Madrid.
- The New York Times (1 de octubre de 2012): "Spanish Protest, German Prescriptions".

Sobre la editorial 2015 y más



Fruto del trabajo de investigación y estudios de la Plataforma 2015 y más en este año 2012 nace la **Editorial 2015 y más** donde, de manera independiente, se difundirán y distribuirán los textos propios de nuestra actividad.

La divulgación de estos textos de análisis y propuestas para luchar contra la pobreza y construir un auténtico mundo en desarrollo se hará en torno a tres series temáticas:

- **El mundo** en desarrollo (agenda internacional de desarrollo y contexto global)
- **La política** de desarrollo (análisis de políticas de desarrollo y sistema de cooperación)
- **Las personas** en el desarrollo (participación de las organizaciones de sociedad civil y movimientos sociales)

A su vez la Editorial 2015 y más presentará tres colecciones diferenciadas de publicaciones donde abordar con distinta intensidad los temas que nos preocupan:

- **Títulos**
- **Cuadernos**
- **Papeles** (en formato digital)

LA COOPERACIÓN MADRILEÑA.

Crisis de una política necesaria.

La cooperación madrileña atraviesa uno de los momentos más críticos desde sus orígenes, hace ya casi tres décadas. Al abrupto descenso de los recursos que soportan esta política en buena parte de las administraciones públicas madrileñas, se suma un discurso emergente que cuestiona la pertinencia de la cooperación descentralizada en un contexto de crisis global y retroceso de los niveles de desarrollo y bienestar de la propia sociedad madrileña.

Esta tendencia contrasta, como ilustra el presente libro, con la configuración de un mundo cada vez más interdependiente en el que los desafíos globales que afectan al conjunto de la ciudadanía solo podrán ser abordados con éxito desde una genuina integración de las miradas globales y locales. La cooperación descentralizada, así como el compromiso con la idea de desarrollo, es el mejor instrumento que los gobiernos madrileños tienen a su alcance para dar respuesta a los desafíos y las demandas de la ciudadanía madrileña, como parte de la ciudadanía global.

En el interior de estas páginas se plasman algunos de los debates actuales en torno a la cooperación madrileña, se analizan las principales tendencias que responden a las diferentes opciones políticas respecto al desarrollo y la cooperación, y se apuntan algunos de los desafíos que, con mayor urgencia, debiera abordar la cooperación madrileña para superar su actual debilitamiento.



LAS PERSONAS
LA POLÍTICA
EL MUNDO



FONGDCAM
Federación de ONG de Desarrollo de la Comunidad de Madrid