

LA COOPERACIÓN MADRILEÑA.

Crisis de una política necesaria.

Ignacio Martínez

José Medina

Guillermo Santander



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 M^a 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/>

2015
y más



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 (DGPOLDE)	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, pequen 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

Introducción

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 DGPOLDE –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

2.1. 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, redundará 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, otrora 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.gestha.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 empiece 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 ineficiencia 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 (Ramíó 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(2011) 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 inhibitoras de lo público alcancen la "racionalidad" y "efica-

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 adquieren 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 impulsando 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 (observcd.org).