



LA COOPERACIÓN MADRILEÑA

CRISIS Y PERTINENCIA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA Y COSMOPOLITA

IGNACIO MARTÍNEZ, JOSÉ MEDINA Y GUILLERMO SANTANDER

A partir de los años ochenta, y con un notable protagonismo de la sociedad civil tanto en su surgimiento como en su ejecución, buena parte de las administraciones públicas madrileñas comenzaron a poner en marcha proyectos y programas de ayuda al desarrollo a través de los que se pretendía contribuir a mejorar los niveles de progreso y bienestar de los países del Sur. Se empezó a gestar así la denominada cooperación madrileña, que, si bien no ha estado exenta de notables márgenes de mejora, consiguió ir dotándose de manera progresiva de un conjunto de normas e instrumentos que lograron asentarla como una política sólida y estable en las últimas dos décadas.

No obstante, en los últimos años la política madrileña de cooperación se enfrenta a una profunda crisis: la fuerte reducción –cuando no eliminación– de los presupuestos de ayuda por parte de numerosas administraciones públicas madrileñas, la devaluación discursiva e institucional en la que esta política parece verse inmersa o las importantes carencias que presenta en términos de participación y transparencia, parecen algunos de sus principales síntomas. Un contexto que, más que nunca, exige una profunda reflexión tanto sobre la pertinencia y necesidad de esta política, como sobre las posibilidades existentes para conformar un modelo madrileño de cooperación más eficaz. A esta preocupación responde el estudio recientemente publicado por la Federación Madrileña de ONGD (FONGDCAM) y la Plataforma 2015 y más, *La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria*, cuyas principales conclusiones se recogen a continuación.

LA ADOPCIÓN DE UNA RESPUESTA NEOLIBERAL

Los poderes públicos han optado mayoritariamente 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. Así, la respuesta que en términos generales han ofrecido los poderes públicos a la actual crisis económica ha tenido la austeridad como principio inspirador, concentrando 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.

LA EXISTENCIA DE UNA DEMANDA DE GOBERNANZA COSMOPOLITA

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 internacional¹. 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.

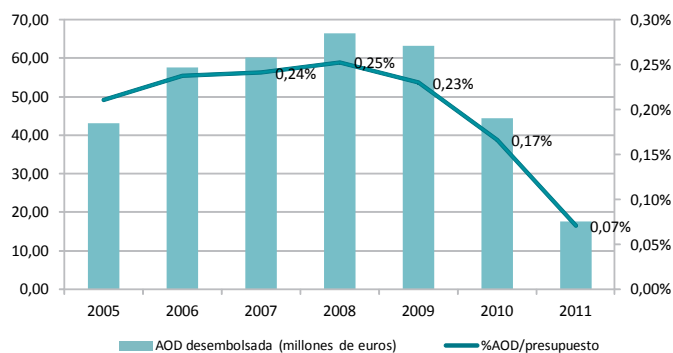
¹ Martínez, I. y Santander, G. (2010). *La cooperación al desarrollo en la Comunidad de Madrid*. Estudios e Informes ICEI nº5, FONGDCAM-ICEI, Madrid.



RECORTES DESPROPORCIONADOS Y CAPACIDADES DESATENDIDAS

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, del mismo modo que han desatendido las contribuciones técnicas y políticas a su alcance. Así, 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 (gráfico 1). 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.

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



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

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 a la política 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 constricciones 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 poseen un valor distintivo –en virtud de las experiencias y capacidades específicas que acumulan– y donde pudieran hacerse contribuciones de especial importancia.

EL GIRO DISCURSIVO

En la última década se había 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 en los últimos años 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.

Así, 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.

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.

EL NECESARIO CAMBIO DE MODELO

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 ayuda². 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.

DEFICIENCIAS PARTICIPATIVAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA

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

² Martínez, I. y Santander, G. (2010). *La cooperación al desarrollo en la Comunidad de Madrid*. Estudios e Informes ICEI nº5, FONGDCAM-ICEI, Madrid.



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.

ELEMENTOS TRANSFORMADORES INSUFICIENTEMENTE APROVECHADOS

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.

LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO: UN PAPEL RESIDUAL PARA UN ÁMBITO CLAVE

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 gobiernos estatales y organismos



internacionales. Sin embargo, a pesar de la importancia que a este ámbito concede en su discurso 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 y viceversa. 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.

En suma, todos estos elementos sitúan a la cooperación madrileña como una política en estado de crisis, pero, a la vez, más pertinente y necesaria que nunca si se pretende asumir las responsabilidades políticas existentes, contribuir a la gobernanza del sistema internacional y consolidar y canalizar el compromiso de la ciudadanía madrileña con el desarrollo global. 🇵🇸