




Situación de las ONGD madrileñas:

perspectivas y tendencias ante
un mundo en transformación





Situación de las ONGD madrileñas: perspectivas y tendencias ante un mundo en transformación

Carmen Borja Segade y Paloma García Varela

La Red de ONGD de Madrid, nacida en 1995 como FONGDCAM, reúne a casi un centenar de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) con sede en la Comunidad de Madrid. El objetivo principal de la Red sigue siendo potenciar el trabajo de las ONGD asociadas, sirviendo de punto de encuentro entre ellas, dando a conocer su trabajo y facilitando procesos de formación continua. Al mismo tiempo, mantener un diálogo con administraciones públicas e instituciones sociales y defender la cooperación descentralizada, especialmente en nuestra región.



Madrid, diciembre 2020

Edita: Red de ONGD de Madrid
C/ Embajadores 26, local 4, 28012 MADRID
Tfno: 915 288 033
info@redongdmad.org
www.redongdmad.org

Financia: Ayuntamiento de Madrid

Autoras: ISI Argonauta
Carmen Borja Segade, Paloma García Varela

Equipo Trabajo de Campo: Cristina Cuartero, Gabriela Casaseca, María Domínguez, Marta Lara.

Licencia: Esta obra está bajo licencia Creative Commons, Reconocimiento No Comercial Sin Obra Derivada 3.0 España. Se permite copiar, distribuir y comunicar libremente 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.

ÍNDICE

Índice de abreviaturas	5
Índice de cuadros y gráficos.	6
Presentación de informe	9
Capítulo 1. Presentación de la investigación	11
1.1. Introducción y antecedentes	11
1.2. Objetivos	12
1.3. Metodología y trabajo de campo	13
1.4. Estructura del estudio	15
Capítulo 2. Concepto, características y orígenes de las ONGD	17
2.1. Construcción de su identidad	17
2.2. Evolución de las ONGD como parte del sistema de cooperación al desarrollo español	21
2.3. Tipología y clasificación.	31
2.4. Estrategias de actuación	34
2.5. Recursos	42
Capítulo 3. Las ONGD en la política de cooperación de las Administraciones públicas madrileñas	45
3.1. Evolución y características de la cooperación descentralizada.	45
3.2. Características de la cooperación madrileña	49
3.3. Las ONGD en la cooperación de la Comunidad de Madrid	52
3.3.1. Marco Legislativo	52
3.3.2. Política de cooperación	53
3.3.3. Ámbito institucional	55
3.3.4. Ámbito presupuestario.	58
3.4. Las ONGD en la cooperación del Ayuntamiento de Madrid.	59
3.4.1. Política pública de cooperación	59
3.4.2. Ámbito institucional	60
3.4.3. Ámbito presupuestario.	61
3.5. Las ONGD en la cooperación de las Entidades Locales madrileñas	62
Capítulo 4. Imagen de las ONGD madrileñas	65
4.1. Principales datos sobre las ONGD madrileñas	68
4.2. Las políticas de género en las ONGD madrileñas.	78
Capítulo 5. Las ONGD madrileñas ante los nuevos desafíos del desarrollo	90
5.1. Las ONGD madrileñas ante la crisis económica y financiera global de 2008. . 90	
5.1.1. Desmantelamiento de la cooperación madrileña	91
5.1.2. El impacto del desmantelamiento de la política de cooperación en las ONGD madrileñas.	96
5.1.3. La respuesta de las ONGD madrileñas ante la crisis.	101
5.2. Las ONGD madrileñas ante la Agenda 2030	104
5.2.1. Cambios en el modelo de desarrollo.	105

5.2.2. El papel de la cooperación para el desarrollo en la Agenda 2030	107
5.2.3. La Agenda 2030 en la cooperación de las Administraciones públicas madrileñas	108
5.2.4. Las ONGD madrileñas ante la Agenda 2030	112
5.3. Las ONG madrileñas ante la pandemia de la COVID-19	116
5.3.1. Consecuencias económicas y sociales de la pandemia	117
5.3.2. La cooperación para el desarrollo ante la pandemia	119
5.3.3. Las ONGD madrileñas ante la pandemia	122
5.3.4. Posibles escenarios ante los nuevos retos	126
Conclusiones del estudio	131
Anexo 1- Listado de ONGD consultadas	143
Anexo 2- Entrevistas realizadas	147

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

- ACNUR:** Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados.
- AECID:** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- AOD:** Ayuda Oficial al Desarrollo.
- ARIC:** Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación.
- BOCM:** Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.
- CAD:** Comité de Ayuda al Desarrollo.
- CCAA:** Comunidades Autónomas.
- COOP-21:** Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
- DDHH:** Derechos humanos.
- DESC:** Derechos económicos, sociales y culturales.
- DGPOLDE:** Dirección General de Planificación y Evaluación de la Política de Desarrollo.
- EELL:** Entidades Locales.
- FAD:** Fondo de Ayuda al Desarrollo.
- FEMP:** Federación Española de Municipios y Provincias.
- FMM:** Federación Madrileña de Municipios.
- FOMPRODE:** Fondo para la Promoción del Desarrollo.
- LCID:** Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- LRSAL:** Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- NNUU:** Naciones Unidas.
- PEA:** Planes Estratégicos de Actuación.
- PNL:** Proposición No de Ley.
- ONG:** Organización No Gubernamental.
- ONGD:** Organización No Gubernamental para el Desarrollo.
- PIB:** Producto Interior Bruto.
- PGCD:** Plan General de la Cooperación para el Desarrollo.
- PNUD:** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- ODM:** Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- REAS:** Red de Economía Alternativa y Solidaria.
- RSC:** Responsabilidad Social Corporativa.
- SECIPI:** Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
- UE:** Unión Europea.

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1. Resumen de los puntos de la Carta de las ONGD	19
Cuadro 2. Resumen Código de Conducta de la Coordinadora.	20
Cuadro 3: Principios de París.	27
Cuadro 4: Resumen sobre las ONGD en los Planes Directores.	29
Cuadro 5. Resumen de tipologías y clasificaciones de las ONGD	31
Cuadro 6. Variables para la clasificación según tamaño	33
Cuadro 7. Resumen de las generaciones de ONGD	35
Cuadro 8. Tipo de actuaciones en los proyectos.	36
Cuadro 9. Objetivos estratégicos de las acciones de EpCG.	38
Cuadro 10. Hitos internacionales que impulsan el desarrollo de la cooperación descentralizada.	46
Cuadro 11. Evolución de los órganos ejecutivos de la política de cooperación de la Comunidad de Madrid.	56
Cuadro 12. Distribución de ONGD según la motivación	70
Cuadro 13. Indicadores de la política de género en las organizaciones.	83
Cuadro 14. Proyectos aprobados por la Comunidad de Madrid con referencia a la Agenda 2030.	111
Cuadro 15. Roles de las ONGD madrileñas ante la Agenda 2030	114
Cuadro 16. Ratio de ONGD que incorporan la Agenda 2030	115
Cuadro 17. Respuesta de las ONGD ante los proyectos	124
Cuadro 18. Acciones llevadas a cabo por las ONGD en el contexto de la pandemia .	124
Cuadro 19. Demandas de la Red de ONGD de Madrid a las Administraciones públicas madrileñas	126
Gráfico 1. Flujos de la AOD madrileños canalizados por las ONGD.	50
Gráfico 2. Evolución de la AOD de la Comunidad de Madrid	59
Gráfico 3. Evolución de la AOD del Ayuntamiento de Madrid	62
Gráfico 4. Evolución de la AOD de las EELL	63
Gráfico 5. Distribución de las ONGD madrileñas por año de creación	68
Gráfico 6. Distribución porcentual de las ONGD por forma jurídica	69
Gráfico 7. Formas jurídicas más frecuentes por periodo de creación	69
Gráfico 8. Distribución de las ONGD por tamaño	70
Gráfico 9. Distribución de las ONGD según las generaciones.	72
Gráfico 10. Relación con las contrapartes.	72
Gráfico 11. Entidades con las que las ONGD trabajan en Red	73

Gráfico 12. Distribución de las ONGD por sus principales ámbitos de actuación.	74
Gráfico 13. Distribución de las ONGD por el número de ámbitos de trabajo	74
Gráfico 14. Distribución de las ONGD en función del n.º de sectores de actuación. . .	75
Gráfico 15. Origen de las fuentes de financiación.	75
Gráfico 16. Distribución de las ONGD en función del n.º de fuentes de financiación. .	76
Gráfico 17. Nivel de conocimiento de su entidad de los marcos estratégicos.	76
Gráfico 18. Nivel de información recibida por las ONGD	77
Gráfico 19. Nivel de aplicación de las estrategias en los programas.	77
Gráfico 20. Ratio de ONGD con planes de igualdad.	84
Gráfico 21. Ratio de ONGD con planes de conciliación publicado	85
Gráfico 22. Ratio de ONGD que se declaran feministas en su visión/misión.	85
Gráfico 23. Ratio de ONGD con protocolos de acoso/sexual publicado.	86
Gráfico 24. Ratio de ONGD que publican en sus páginas web datos desagregados	86
Gráfico 25. Organizaciones con presupuestos específicos en género.	87
Gráfico 26. Desagregación de datos en los puestos directivos	87
Gráfico 27. Organizaciones con formaciones internas en género	88
Gráfico 28. Impacto de la crisis en las fuentes de financiación de las ONGD	95
Gráfico 29. Impacto diferencial de la crisis sobre los ámbitos de actuación	98
Gráfico 30. Impacto diferencial de la crisis en los instrumentos de financiación. . . .	99
Gráfico 31. Impacto de la crisis en aspectos estructurales de las ONGD	100
Gráfico 32: Impacto diferencial de la crisis sobre el personal contratado, voluntario y asociado	101
Gráfico 33. Respuesta de las ONGD ante la crisis	103
Gráfico 34. Nivel de conocimiento de la Agenda 2030 por periodo de fundación. .	115
Gráfico 35. Información recibida por las ONGD sobre la Agenda 2030	116
Gráfico 36. Efectos de la pandemia en la actividad de las ONGD	123

PRESENTACIÓN INFORME

Tenemos el gusto de presentar el informe *Situación de las ONGD madrileñas: perspectivas y tendencias ante un mundo en transformación* que ha elaborado la Red de ONGD de Madrid en el marco de la subvención nominativa otorgada por el Ayuntamiento de Madrid y en el que han colaborado la Universidad Autónoma de Madrid en su primera fase y la consultora ISI Argonauta en su segunda fase y redacción final.

Este informe es parte de la línea de trabajo de investigación y estudio que desarrolla la Red de ONGD con tres objetivos concretos. El primero y principal es impulsar el análisis sobre cooperación y desarrollo. La Red de ONGD, desde sus inicios como FONGDCAM, ha ido publicando diferentes informes sobre las políticas públicas de cooperación para el desarrollo llevadas a cabo por las distintas administraciones públicas madrileñas; y así mismo ha elaborado estudios e investigaciones sobre temas como la ayuda humanitaria, la educación para una ciudadanía global, la Agenda 2030 o la coherencia de políticas para el desarrollo.

Al mismo tiempo buscamos fortalecer alianzas y buscar sinergias con los centro académicos y de investigación ofreciendo nuestro conocimiento y experiencias sobre cooperación y desarrollo con las que abrir nuevas líneas de estudio y análisis que a su vez puedan ayudar a potenciar nuestro trabajo.

Y por último, con nuestras publicaciones pretendemos que la ciudadanía madrileña tenga una mayor comprensión sobre la importancia que la cooperación internacional tiene para sus vidas, ampliando su conocimiento, su visión crítica ante una realidad global y su compromiso por un desarrollo sostenible en el que las personas y el planeta estén en el centro.

En esta ocasión hemos querido analizar en el papel que juegan las ONGD, especialmente las madrileñas, como uno de los principales actores de la cooperación al desarrollo en nuestra región. Su evolución, cuáles son, dónde y cómo trabajan, cómo se organizan. Y sobre todo cómo resistieron las consecuencias que se derivaron de la crisis económica de 2008, qué retos y desafíos les ha supuesto el nuevo paradigma que representa la Agenda 2030 y cómo afrontan ahora la crisis multisectorial que se deriva de la pandemia de la COVID-19 que amenaza con cambiar nuestro mundo de raíz. Queremos reivindicar su acción como entidades sociales comprometidas con la justicia social, pero también señalar sus carencias e imperfecciones como una manera de aprender y mejorar para avanzar hacia una cooperación transformadora.

Agradecer sinceramente a las autoras del informe, a Elisa Bernis y su equipo de investigación de la Universidad Autónoma de Madrid que iniciaron el estudio, y muy especialmente a Paloma García y Carmen Borja y todas las personas que desde ISI Argonauta han hecho un gran esfuerzo para elaborarlo. Y así mismo nuestro agradecimiento al Ayuntamiento de Madrid sin cuyo apoyo y colaboración este estudio no hubiera visto la luz.

Sonsoles García-Nieto Rivero, presidenta de Red de ONGD de Madrid.

CAPÍTULO 1. PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

La cooperación internacional para el desarrollo ha atravesado por múltiples crisis y cuestionamientos en cuanto a la validez y eficacia de sus estrategias, instrumentos y mecanismos de acción en la lucha contra la pobreza y las desigualdades. Las ONGD madrileñas, como parte de este sistema de cooperación, han evolucionado y se han convertido en un agente de desarrollo con capacidad de transformación social y política. Es indiscutible el valor de estas organizaciones que ofrecen ventajas comparativas sobre otros actores de la cooperación: la mayor cercanía y la relación directa con las personas; el conocimiento más profundo de la realidad social; la capacidad de hacer llegar las demandas de la población que se encuentra en situación de exclusión o de generar alianzas y redes entre diferentes actores.

Desde su aparición hasta ahora, han ido evolucionado en un largo camino marcado por los cambios en el sistema de relaciones internacionales, los modelos de desarrollo, las relaciones con los poderes públicos y las relaciones con la propia sociedad. Las ONGD madrileñas, dentro de su gran heterogeneidad, han ido modificando sus estrategias y formas de actuación para dar respuesta a los retos de un mundo en constante transformación. En tan solo 15 años se han tenido que adaptar a profundos cambios impuestos por las políticas y medidas adoptadas en el ámbito estatal y autonómico frente a la crisis financiera internacional del año 2008, los retos planteados por el modelo de desarrollo propuesto por la Agenda 2030 y la grave situación económica y social provocada por la pandemia de la COVID-19.

Ante los constantes desafíos las ONGD madrileñas han abierto espacios de reflexión para, desde una mirada crítica, revisar su capacidad de transformación y movilización social y renovarse para lograr un mundo más justo e igualitario donde todas las personas puedan ejercer sus derechos.

En este contexto, la Red de ONGD de Madrid ha impulsado un nuevo estudio para profundizar sobre los escenarios de cambio a los que se han enfrentado las ONGD madrileñas en los últimos 15 años y los mecanismos que han utilizado para dar respuesta a los retos planteados en cada momento. Así, el presente estudio que presentamos se enmarca en la línea de investigación desarrollada por la Red de ONGD de Madrid que tiene como objetivo facilitar a los agentes de la cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid un marco de referencia, tanto sobre la situación del sector de la cooperación para el desarrollo como sobre aquellos temas o situaciones que inciden en su evolución.

Este estudio pretende contribuir a la reflexión sobre el papel de las ONGD madrileñas como agente de transformación y cambio ante los contextos de crisis global y sus efectos en las estructuras sociales, económicas, políticas y medioambientales. Además, pretende facilitar elementos de análisis que permitan a estas organizaciones continuar

renovándose y evolucionando en los contextos de cambio, sin perder su propia identidad y reforzando su papel transformador.

Para su elaboración se ha partido de estudios anteriores editados por la Red de ONGD de Madrid, en especial la investigación del Colectivo La Mundial, publicada en el año 2018, *La cooperación madrileña ante un escenario de cambio*, llevada a cabo por las investigadoras Natalia Millán Acevedo y María Luisa Gil Payno. En este estudio, las autoras analizaban las dinámicas de la política de cooperación para el desarrollo implementadas por las Administraciones madrileñas como expresión política de la solidaridad internacional de sus ciudadanías. Además, ya en este estudio, se plantean los diferentes escenarios de cambio a los que se enfrentan las ONGD madrileñas y las respuestas que estaban dando en esos momentos.

Este nuevo estudio pone el foco en las ONGD madrileñas y hace una fotografía sobre sus principales características y una primera aproximación a la incorporación del enfoque de género en su cultura organizacional. Además, profundiza sobre los principales efectos de la crisis financiera del año 2008, de la Agenda 2030 y de la pandemia mundial en estas organizaciones y su respuesta a cada uno de estos retos. El estudio ha sido encargado a la consultora ISI Argonauta y realizado por las investigadoras Carmen Borja Segade y Paloma García Varela. Además, el grupo investigador que ha apoyado la revisión documental y el trabajo de campo ha estado formado por Gabriela Casaseca Fillette y Marta Lara Rodríguez y en la recogida de datos han colaborado también Cristina Cuartero Aured y María Domínguez Tuya.

Esperamos que el estudio sea de interés y utilidad para todas aquellas personas y organizaciones que apuestan por transformar el mundo, desde lo local a lo global, y creen en la solidaridad internacional y la cooperación entre los pueblos como una vía para lograrlo.

1.2. OBJETIVOS

La investigación tiene como propósito facilitar un marco de análisis sobre la evolución de las ONGD madrileñas como agentes claves del sistema de cooperación internacional para el desarrollo y estudiar la respuesta que han tenido ante los grandes retos planteados por la crisis financiera global, el nuevo modelo de desarrollo propuesto por la Agenda 2030 y la nueva situación provocada por la pandemia COVID-19.

A la hora de abordar el análisis, se sitúa a las ONGD madrileñas como un actor social que, por un lado, canaliza el sentir de la solidaridad internacional de la ciudadanía madrileña y, por otro lado, impulsa la política de cooperación de las Administraciones públicas madrileñas. En este sentido, se plantea como eje conductor del análisis, los efectos que tienen en estas organizaciones los cambios en la ciudadanía y en las Administraciones madrileñas provocados por las principales transformaciones globales de los últimos 15 años.

Teniendo en cuenta la gran heterogeneidad de las ONGD madrileñas, el estudio no aspira a conclusiones empíricas representativas de todo el sector. Sin embargo, si preten-

de recoger de forma analítica, el abanico de respuestas, perspectivas y tendencias que han ido dando estas organizaciones a los retos planteados por los cambios en el contexto. En este sentido, para comprender esta respuesta es de utilidad tener en cuenta las características propias de las organizaciones que trabajan en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y su evolución.

Para dar respuesta a estos propósitos la investigación se plantea los siguientes objetivos:

- Establecer un marco de análisis sobre las ONGD como agentes de transformación y cambio vinculados a las políticas de cooperación internacional para el desarrollo.
- Describir la evolución de las ONGD con relación al desarrollo del sistema y la política pública de cooperación para el desarrollo madrileña.
- Caracterizar a las actuales ONGD madrileñas y describir brevemente su evolución.
- Visibilizar la tendencia en cuanto a la incorporación de las políticas de género en la cultura organizacional.
- Identificar los principales cambios de los últimos 15 años en el contexto internacional y el escenario del desarrollo y sus consecuencias en la arquitectura del sistema de cooperación para el desarrollo.
- Analizar el impacto de estos cambios en las ONGD y la respuesta que han tenido ante los principales retos planteados poniendo el foco en las ONGD madrileñas.
- Contribuir al debate sobre la capacidad de transformación que las ONGD poseen ante los grandes retos del desarrollo.

1.3. METODOLOGÍA Y TRABAJO DE CAMPO

Para conseguir los fines previstos, la investigación se ha desarrollado en varias fases cuyos resultados se han ido retroalimentando. En cada una de las fases se han utilizado técnicas de investigación y fuentes de información diferentes para dar respuesta a los aspectos cuantitativos y cualitativos planteados.

La investigación se inició elaborando un marco conceptual sobre las ONGD que sirviera como punto de partida para el planteamiento de las hipótesis de trabajo y la identificación de las principales características que definen a las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Este marco teórico ha sido elaborado a partir de la revisión documental de fuentes secundarias y con la revisión bibliográfica de autores y autoras de referencia que han estudiado a las ONGD como actores de cooperación desde sus inicios en la década de los 80.

El análisis inicial realizado permitió elaborar las principales hipótesis iniciales de la investigación para orientar el trabajo de campo. Las hipótesis de trabajo se enfocaron a indagar sobre la interrelación y la bidireccionalidad entre los cambios en las políticas públicas de cooperación de las administraciones públicas y las ONGD y entre la movilización ciudadana y las ONGD. En este sentido, las hipótesis se realizaron inicialmente en el ámbito estatal para posteriormente trasladarlas al ámbito específico de las ONGD madrileñas.

Para validar las hipótesis de la investigación se realizó una tercera fase de recogida de datos. El diseño del trabajo de campo tuvo como punto de partida el trabajo realizado por el equipo investigador¹ de la Universidad Autónoma de Madrid que inició este estudio. En este primer momento se recogieron datos cuantitativos y cualitativos a través de encuestas enviadas a todas las ONGD madrileñas registradas en la AECID antes de la aplicación de los nuevos criterios establecidos en el Real Decreto 193/2015².

A partir de este registro la encuesta fue enviada a 885 organizaciones, de las cuales contestaron 118 entre los meses de octubre y noviembre del año 2018. De las ONGD que contestaron:

- 32 recibieron financiación de la Comunidad de Madrid.
- 47 pertenecen a la Red de ONGD de Madrid.
- 90 continuaron en el registro tras las nuevas condiciones.

Así pues, se utilizó un muestreo aleatorio simple a partir de un conjunto amplio y heterogéneo de organizaciones, lo que facilitó armar la muestra dada la complejidad de llegar a las ONGD madrileñas. Si bien este método de muestreo es más imparcial a la hora de analizar los resultados al no establecer parámetros de delimitación, en este caso, ha supuesto algunas limitaciones. El principal límite que nos encontramos es que la gran mayoría de ONGD que contestaron las encuestas tienen su sede en la ciudad de Madrid, de forma que no refleja el perfil de las organizaciones situadas en otros municipios madrileños.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, la información recogida y las hipótesis de la investigación, se realizó una segunda fase de trabajo de campo para reforzar algunos de los elementos de análisis señalados en el marco teórico. Para este segundo momento se utilizó como muestra las organizaciones que contestaron la encuesta anterior. El equipo formado por Gabriela Casaseca Fillette, Marta Lara Rodríguez, Cristina Cuartero Aured y María Domínguez Tuya, recogieron, entre los meses de septiembre y octubre del año 2020, los datos de cada una de las organizaciones a partir de sus páginas web.

Este segundo momento de trabajo de campo permitió actualizar los datos de las encuestas realizadas en 2018, incorporar nuevas variables en función del marco teórico y las hipótesis de la investigación y ampliar la información sobre la implementación de la Agenda 2030 en las ONGD madrileñas desde el año 2015 y las posibles consecuencias de la pandemia en las ONGD de Madrid.

Una de las limitaciones con la que nos hemos encontrado es la escasa información que publican las ONGD madrileñas en sus páginas web, en especial los datos relativos a la

1 El equipo investigador de la Universidad Autónoma de Madrid está formado por Bernis Cristina, Gómez Gonzalo, García de la Fuente Inés, Seleima Salama, Weingaertner Julia.

2 El Real Decreto 193/2015, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, clarifica conceptos de fuerte indeterminación como el carácter no gubernamental de los solicitantes, excluyendo a aquellos que mantengan vínculos jurídicos de dependencia con las administraciones y entidades del sector público; los fines en materia de cooperación o la estructura suficiente, requisitos todos ellos que han de cumplir aquellas entidades que soliciten la inscripción en el Registro de ONGD.

base social, la estructura del personal, ingresos y gastos. En algunos de los casos más del 50% de las organizaciones no tenían accesible estos datos en sus páginas web.

Por otro lado, en cuanto a la recogida de datos sobre las administraciones públicas madrileña y la política pública de cooperación para el desarrollo que han desarrollado, se han utilizado fuentes primarias y se han utilizado los documentos publicados en los boletines de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid.

Para recoger la información sobre la situación en los municipios madrileños se realizaron entrevistas semiestructuradas abiertas con responsables de cooperación de diversos municipios de la Comunidad de Madrid, con el objetivo de conocer la situación de la política de cooperación municipal.

Además, para completar la información sobre la respuesta de las ONGD madrileñas a la situación actual de pandemia, se realizaron 8 entrevistas semiestructuradas con responsables de organizaciones que tuvieran una antigüedad mínima de 20 años, de forma que hubieran pasado por los diversos escenarios de cambio planteados en el estudio.

Técnica	Muestreo
Encuesta	118 ONGD
Entrevistas semiestructuradas equipos técnicos del área de cooperación	4 ayuntamientos. (Leganés, Coslada, Alcobendas y Madrid)
Entrevistas semiestructuradas ONGD	8 ONGD

Con relación a las fuentes secundarias, se han seleccionado investigaciones previas sobre la temática analizada, de autores contrastados que nos han permitido hacer un recorrido por los diferentes temas analizados en la investigación.

1.4. ESTRUCTURA DEL ESTUDIO

El estudio está estructurado en seis capítulos. Después de este primer capítulo inicial de presentación, el capítulo 2 aborda el marco más teórico y conceptual de las ONGD como punto de partida para la realización del análisis posterior. El marco conceptual tiene como objetivo destacar las principales características de las organizaciones, sus estrategias y actuaciones de forma que en los capítulos posteriores sirva de referente para analizar sus dinámicas de cambio. Este análisis teórico se plantea de una forma general. No está centrado específicamente en las organizaciones madrileñas. En él se destacan aquellos elementos que conforman la identidad propia de las ONGD y que evolucionarán en función del contexto de cambio en el que se encuentren.

El capítulo 3 analiza la relación entre las ONGD madrileñas y las diferentes Administraciones madrileñas. Si bien hay un epígrafe general, teniendo en cuenta el peso específico de cada una de ellas y su diferente evolución, se ha abordado el análisis de forma independiente analizando la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid y las otras Entidades Locales madrileñas (EELL) por separado. En cada una de ellas, se analiza

cómo estas administraciones incorporan a las ONGD madrileñas en las leyes, políticas, instituciones y espacios de diálogo. En el capítulo se pone de manifiesto la relación de dependencia entre las ONGD y las Administraciones públicas madrileñas y cómo se necesitan mutuamente. Además se visibiliza cómo la importancia y el peso de la cooperación como política pública autonómica y municipal depende de la voluntad política del partido que se encuentre en cada momento gobernando.

A partir del marco conceptual y del contexto general en cuanto a las Administraciones públicas madrileñas, en el capítulo 4 se hace una fotografía del perfil de las ONGD madrileñas tomando como punto de referencia las características identitarias analizadas en el capítulo 2. Si bien la conclusión principal es la heterogeneidad del conjunto de estas organizaciones, se han identificado algunas características claves que nos permiten extraer conclusiones sobre los principales rasgos comunes que tienen. Además, se dedica un epígrafe específico al análisis de la incorporación del enfoque de género en la cultura organizacional de las ONGD madrileñas, donde se destaca el amplio margen de mejora que tienen todavía por delante.

Teniendo en cuenta estos rasgos comunes, el capítulo 5 analiza en detalle los efectos que han tenido en las ONGD madrileñas los cambios en el contexto institucional, en la agenda de desarrollo, las crisis económicas y sociales, el cuestionamiento sobre la eficacia de la cooperación para el desarrollo y el papel transformador de las ONGD y las consecuencias de la crisis sanitaria mundial. Si bien se abordan de forma separada la crisis financiera del año 2008, la Agenda 2030 y la pandemia de la COVID-19, consideramos que las tres situaciones responden a un cambio de paradigma que se va reforzando y que pone el foco en la interrelación entre lo local y lo global. Desde este enfoque se analiza el papel de la cooperación para el desarrollo en cada uno de los escenarios y la respuesta de las ONGD frente a las nuevas demandas y reivindicaciones de la población.

Por último, se incluye un capítulo final que recoge las principales conclusiones generales del análisis realizado con el ánimo de facilitar elementos para la reflexión que contribuyan a los próximos debates entre las ONGD para continuar renovándose y adaptándose a un mundo en rápida transformación.

Para finalizar esta introducción, queremos alentar a todas las personas que forman parte de las ONGD madrileñas a que continúen con la labor que realizan. Es un sector, en general, bastante precarizado e inestable, con estructuras que pueden parecer poco permeables a los cambios y que en ocasiones han sido duramente criticadas. Sin embargo, queremos destacar su capacidad de autocrítica y adaptación a la hora de afrontar los nuevos escenarios de transformación. En su evolución podemos ver que su capacidad de respuesta es mucho mayor que otros actores de la cooperación para el desarrollo. La motivación y el compromiso de las personas que forman parte de estas organizaciones por lograr un mundo más justo, equitativo e igualitario donde se respeten los derechos humanos de todas las personas, son un importante motor para transformar el mundo.

También queremos agradecer a todas las personas que de alguna manera han contribuido a este informe compartiendo sus conocimientos y experiencia tanto a través de las entrevistas como de las encuestas realizadas.

CAPÍTULO 2. CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y ORÍGENES DE LAS ONGD

Las ONGD son un actor de gran relevancia no solo como parte del propio sistema de cooperación internacional para el desarrollo sino también, como un agente de desarrollo con capacidad de transformación social y política. Sin embargo, es difícil valorar con precisión la importancia de las ONGD en el sistema de cooperación y ayuda así como el impacto real de su acción en los países donde estas organizaciones llevan a cabo su actuación (Gómez y Sanahuja, 1999).

A lo largo de varias décadas, se han convertido en actores de movilización y transformación social cuya principal motivación es la consecución de un mundo más justo, equitativo e igualitario. Este proceso les ha marcado su propia identidad y los cambios en sus estrategias y formas de actuación. En el siguiente epígrafe se clarifica la propia definición de ONGD estableciendo sus delimitaciones y principales características y se hace una breve aproximación histórica del sistema de cooperación que permite comprender su evolución. Por último, se definen los principales criterios de clasificación de este amplio conjunto de ONGD y se concretan algunas de sus principales características.

2.1. CONSTRUCCIÓN DE SU IDENTIDAD

La denominación de Organización No Gubernamental de Desarrollo (ONGD) engloba a una gran diversidad de organizaciones cuya pluralidad es una de las principales características. Desde su aparición hasta ahora, han ido definiendo su identidad a través de la búsqueda de rasgos y características comunes propias que les diferencian del amplio abanico de organizaciones no gubernamentales existentes. Es importante identificar estos rasgos comunes para comprender su trayectoria y sus retos.

En la literatura encontramos diferentes definiciones que han ido evolucionando desde su aparición en la esfera internacional en la década de los años 50. Estas definiciones nos permiten ver cómo las ONGD han ido conformando su espacio de actuación y configurándose como sujetos de acción social y política en relación con otros actores.

Si atendemos a sus componentes:

El término **organización**, de forma general, hace referencia a un grupo de personas que se juntan y se asocian para lograr un mismo fin. Es un término que se puede utilizar para definir tanto a empresas como a organizaciones no gubernamentales, corporaciones, cooperativas o entidades.

Para establecer una clara diferenciación frente a otras organizaciones, las ONGD se caracterizan por **no tener ánimo de lucro**, siendo uno de los principales atributos comunes de todas ellas. El discurso de las ONG apelando a su carácter no lucrativo pretende su diferenciación respecto de la lógica empresarial: el argumento sería que las ONG no reparten los beneficios obtenidos, que los beneficios se convierten en capital de la ONG disponible para otros proyectos (Revilla, 2002). Otras definiciones ahondan más sobre el carácter de los beneficios obtenidos, señalando que "sus acciones no buscan un beneficio empresarial, ni personal, ni grupal" (Ortega, 1994).

En cuanto a su **carácter no gubernamental**, la primera referencia la encontramos en el artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas donde se señala que:

“El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas”.

Este hecho tiene especial relevancia ya que se reconoce por primera vez a las ONG como un actor internacional con el cual los miembros del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas podrán relacionarse para hacer consultas y para llevar a cabo sus funciones y poderes. De esta forma, se asigna a las organizaciones el término “no gubernamental” para diferenciar a este actor de los signatarios “gubernamentales” de la Carta. A partir de la Carta, los Estados certificaban explícitamente que, además de ellos, existían unos interlocutores válidos desde la sociedad civil. Por eso, lo “no-gubernamental” era y es aquello que recalca de una institución su lugar en el tejido social internacional (Marcuello,1996a).

En cuanto al término **desarrollo** marca el ámbito de actuación y es la caracterización del modelo de desarrollo el que marca los fines de las ONGD. En la medida que ha ido evolucionando los diferentes modelos de desarrollo se han ido modificando los fines y estrategias de la cooperación para el desarrollo y se ha ido construyendo la identidad de las actuales ONGD.

Este es el punto de mayor dificultad en encontrar un consenso entre las propias ONGD ya que detrás de cada una de ellas hay implícito una idea de desarrollo, una visión de la cooperación para el desarrollo y unas estrategias de acción. En este sentido, los debates conceptuales sobre el modelo de desarrollo común han sido uno de los elementos de mayor dinamismo que han marcado la identidad de las ONGD. En el siguiente epígrafe analizaremos cómo este proceso ha influido en su evolución.

Atendiendo a estos tres elementos - no lucrativas, no gubernamentales y desarrollo – encontramos diferentes definiciones que ahondan en estos elementos.

M^a Luz Ortega Carpio (1994) las define como:

“Organizaciones voluntarias, sin fines de lucro, autónomas e independientes del ámbito de los gobiernos, cuyos recursos se destinan a financiar proyectos o acciones emprendidas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo”

Ortega sitúa de esta forma a las ONGD en el ámbito de la cooperación para el desarrollo señalando que los proyectos se realizan tanto en los países en desarrollo como en los países del denominado Primer Mundo (Ortega 1994).

En el ámbito europeo, cabe destacar el proceso de Elwijt impulsado desde la Comisión Europea para establecer un diálogo abierto con las ONGD europeas que permitiera definir y clarificar las principales características que debían tener estas organizaciones. En octubre de 1997, tres años después, se acuerda la Carta de las ONGD europeas como resultado del diálogo y el esfuerzo de las ONGD por definir su propia identidad.

Cuadro 1. Resumen de los puntos de la Carta de las ONGD

A. Valores

Las ONGD creen en:

1. La justicia social, la equidad y el respeto por los derechos humanos.
2. La participación de las distintas sociedades por las que trabajan.
3. El compromiso de la sociedad civil con la cooperación para el desarrollo.
4. El servicio a sus socios del Sur y no a sus propios intereses.

B. Enfoque

Las ONGD de las UE creen en:

1. Dar un enfoque profesional a sus acciones.
2. Desarrollar la capacidad de sus socios del Sur.
3. Apoyar a los grupos especialmente desfavorecidos.
4. Trabajar para reducir las desigualdades de género.
5. Utilizar sistemas apropiados para la captación de fondos.
6. Asegurar que sus acciones son sostenibles.
7. Tomar parte en educación para el desarrollo, sensibilización e incidencia política en el Norte.
8. Hacer uso de su capacidad de puente para unir diferentes sectores de la sociedad.

C. Estructura

Las ONGD de la UE:

1. Están arraigadas en la sociedad civil europea.
2. Carecen de ánimo de lucro.
3. Son entidades legales.
4. Tienen su sede en la UE.
5. Son grupos de personas.
6. Son independientes para perseguir sus objetivos de desarrollo.
7. Tienen un órgano de gobierno representativo de sus miembros independiente de sus acciones.
8. Diversifican sus fuentes de financiación
9. Son transparentes.

Fuente: Resumen de los puntos de la Carta de las ONGD (Gómez y Sanahuja, 1999)

La Carta supone un avance, pasando a ser el punto de referencia en cuanto a las principales características y rasgos definitorios de la identidad de las ONGD. A pesar de esto, el texto de la Carta señala la diversidad de las ONGD como una de las características propias que refleja la heterogeneidad de la sociedad europea (Marcuello, 1998c).

En paralelo al proceso de la Carta de las ONGD europeas, la Coordinadora de las ONG para el Desarrollo - España (actualmente la Coordinadora) elaboró un Código de conducta para las organizaciones españolas. El primer documento fue acordado en la Asamblea de 1998 y posteriormente ha sido modificado en varias ocasiones, la última en el año 2014.

El texto sitúa el foco de la identidad de las ONGD en la sociedad. Por un lado, reconoce que las ONGD son expresión de la solidaridad existente en la sociedad y que por tanto juegan un papel importante en el ámbito de la cooperación internacional precisamente por ser la sociedad la que nos asigna este cometido. Y, por otro lado, reconoce la diversidad y la heterogeneidad de las organizaciones, que a su vez entiende como reflejo de la sociedad plural.

La diversidad y pluralidad que caracterizan al sector es considerado como un valor positivo en cuanto a que permite sumar esfuerzos, recoger enfoques complementarios, llegar a diferentes colectivos, reflejar los diferentes intereses de la sociedad en cuanto a la solidaridad internacional.

A partir de aquí, define 10 características esenciales:

Cuadro 2. Resumen Código de Conducta de la Coordinadora

1. Ser una organización estable que dispone de un grado mínimo de estructura. Con personalidad jurídica y capacidad legal de acuerdo con la normativa vigente.
2. No poseer ánimo de lucro.
3. Trabajar activamente en el campo de la cooperación para el desarrollo y la solidaridad internacional, ya sea en el ámbito del desarrollo, la respuesta ante situaciones de emergencia o la educación para el desarrollo.
4. Tener una voluntad de cambio o de transformación social, participando activamente en la mejora de la sociedad mediante propuestas favorecedoras de unas relaciones Norte-Sur más justas y equitativas que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres como parte inherente e indispensable del proceso de desarrollo.
5. Poseer respaldo y presencia social. Deben gozar de un comprobado apoyo en la sociedad, así como de una presencia activa en medio de ella.
6. Tener independencia. Las ONGD deben tener autonomía institucional y decisoria respecto de cualquier instancia gubernamental, intergubernamental o cualquier otra ajena a la institución.
7. Poseer recursos, tanto humanos como económicos, que provienen de la solidaridad, de donaciones privadas, de trabajo voluntario o semejantes.
8. Actuar con mecanismos transparentes y participativos de elección o nombramiento de sus cargos, promoviendo la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
9. Ser transparentes en su política, en sus prácticas y en sus presupuestos.
10. Estar basadas y articuladas en torno a los fines de solidaridad internacional y cooperación.

Fuente: Código de conducta. Coordinadora 2014

De esta forma, la Coordinadora incorpora tres nuevos elementos esenciales que deben formar parte de la identidad de las ONGD: la voluntad de cambio o de transformación social; la independencia; y la transparencia en su política, en su práctica y en su administración.

Además, supone un avance respecto a las Carta de las ONGD europeas en cuanto que aborda la definición y concreción de determinados conceptos que deben ser comunes

a todas ellas. A pesar de la amplitud de la conceptualización, es un esfuerzo por llegar a un entendimiento sobre el modelo de desarrollo, la pobreza y sus causas, la cooperación para el desarrollo, la igualdad de género, el respeto al medio ambiente y la promoción de los derechos humanos.

En consecuencia, se puede ver que a través de estas definiciones las ONGD han ido construyendo su identidad, identificando las características propias por las que se definen y que permiten entender su papel, no solo como parte del sistema de cooperación para el desarrollo, sino también como agente de transformación social.

2.2. EVOLUCIÓN DE LAS ONGD COMO PARTE DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO ESPAÑOL

Los cambios en el contexto institucional, en la agenda del desarrollo y en las demandas y reivindicaciones de la ciudadanía con las que se asocian las ONGD, entre otras dinámicas, han generado una lógica constante de adaptación por parte de estas organizaciones para desempeñar un papel acorde a la complejidad de las situaciones a las que se enfrentan (Martínez, 2011).

La evolución de estas organizaciones como actor del sistema de cooperación para el desarrollo, ha estado condicionada, en gran medida, por el desarrollo del marco normativo, la estructura institucional estatal y descentralizada, el enfoque de esta política y los presupuestos estatales destinados a la Ayuda Oficial al Desarrollo³ (AOD). En este sentido, el contexto institucional de la cooperación gubernamental ha influido directamente en la evolución de las ONGD pasando de ser un mero instrumento del sistema a ser reconocido como un actor político y social con capacidad de influir en la toma de decisiones.

Por otro lado, como expresión de solidaridad de la sociedad, el desarrollo de estas organizaciones también se ha visto influido por la sensibilidad de la ciudadanía española con las graves violaciones de derechos humanos en el mundo o con desastres naturales y humanitarios. La sociedad ha reconocido el importante papel de las ONGD en acciones más eficaces y cercanas que las llevadas a cabo por la cooperación gubernamental. En este sentido, les ha otorgado un papel y un valor en su acción, reconociéndolas como un actor clave del sistema de cooperación para el desarrollo.

Los principales elementos de la cooperación gubernamental que han condicionado su evolución son:

3 El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE define la Ayuda Oficial al Desarrollo como la transferencia financiera (donaciones o préstamos) y técnica (conocimientos) que cumple los siguientes criterios:

- Es otorgado por los organismos oficiales (estatales, locales, universidades públicas y organismos ejecutivos) de los países donantes;
- Tiene el objetivo de promover el desarrollo y bienestar social y económico;
- Se concede a países y territorios contenidos en la lista de países socios del Comité de Ayuda al Desarrollo, o bien a organismos multilaterales de desarrollo (Naciones Unidas, etc.);
- Es de carácter concesional. Esto significa que la ayuda se otorga como donación o bien que, en el caso de otorgarse como préstamo (ayuda reembolsable), éste se concede a un tipo de interés por debajo del mercado y con un elemento de donación.

- El desarrollo del marco normativo en cuanto a la legislación básica de derechos y obligaciones de las ONGD y la normativa para incentivos para su creación y la consolidación de su trabajo.
- El enfoque de la política pública y el reconocimiento de las ONGD en la misma.
- La estructura institucional del sistema de cooperación y la creación de espacios de diálogo.

Analizando la línea de tiempo, vemos como la evolución de la cooperación no gubernamental en España ha ido pareja al desarrollo de la cooperación gubernamental. Podemos identificar cinco etapas.

Primera etapa (hasta 1985): Las primeras ONGD

A partir de la década de los años 50 y los 60 del siglo XX aparecen las ONGD en los países del Norte. Nacen en un contexto internacional marcado por el fin de la II Guerra Mundial, el nacimiento del sistema de Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales, la aparición de nuevos Estados tras los procesos de descolonización y las teorías desarrollistas y de la dependencia. Todos estos procesos configuraron el escenario social, político y económico internacional en el que aparece la cooperación para el desarrollo como respuesta a la situación generada en los países del Sur.

Las décadas de los 70 y 80 estuvieron caracterizadas por la confrontación Este – Oeste de la guerra fría, la aparición del Nuevo Orden Económico Internacional declarado por los Países No Alineados, la desaparición del sistema monetario internacional ideado en Bretton Woods y por el cuestionamiento de las teorías basadas en el crecimiento económico por parte de nuevos enfoques centrados en las necesidades básicas. El impacto de estos hechos en los países de América Latina y África fue la crisis de la deuda externa cuyas consecuencias sociales y económicas provocaron la llamada década perdida.

En Europa, estas dos décadas son un momento de auge de los movimientos civiles, de cuestionamiento de las estructuras del Estado y de la sociedad industrial (mayo francés, movimientos contra la guerra del Vietnam, primavera de Praga ...). Es también la década en que se celebra el Concilio Vaticano II que impulsa la participación de los laicos en la Iglesia (Ortega, 1994).

En España, a principios del siglo XX se aprueban una serie de decretos relativos a las asociaciones benéficas que afectan directamente a la creación de ONG de origen religioso que llevan a cabo actividades en terceros países, y que son el precedente directo de las actuales ONGD. El inicio del franquismo modifica radicalmente el entorno asociativo con la disolución de una gran parte de ellas (Muñoz, 2016). El control de las asociaciones y organizaciones solo deja un pequeño resquicio a las formadas bajo el paraguas de la Iglesia y que, a pesar de mantener la vocación evangelizadora, mantenía contactos con organizaciones en el exterior.

Entre las primeras organizaciones que se crearon están Cáritas española y la Asociación Misionera Seglar en 1947 y en 1956, la Compañía de Jesús creó "Misión y Desarrollo"

antecesora de Intermon y la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza (FERE). En los años 70 surge otra generación de organizaciones también vinculada a la Iglesia, aunque con concepciones más actualizadas, así como las primeras asociaciones laicas y de profesionales. En 1960 surge la organización Campaña Mundial Contra el Hambre en el Mundo antecesora de Manos Unidas y en 1965 el Instituto de Estudios para América Latina y Arica (IEPALA) y la sección española de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID) (Gómez y Sanahuja, 1999). En 1969 se ponen en marcha en España la Comisión Justicia y Paz y el Secretariado Internacional al Desarrollo Económico para llevar a cabo lo dispuesto por Pablo VI en la encíclica *Populorum Progressio*.

No será hasta la muerte del dictador y el inicio de la transición cuando se dé un mayor impulso a la creación de las ONGD. Los principales factores que impulsan el cambio de las ONGD en España en esta época son:

- Contexto político – económico. Comienzo de la transición española y el grado de desarrollo económico atribuido a España en la esfera internacional.
- Sistema de cooperación internacional. España deja de ser considerada país receptor de ayuda y pasa a ser un país donante a través de las instituciones multilaterales (1985), formando parte del Fondo Africano de Desarrollo (1974), el Banco Interamericano de Desarrollo (1976).
- Marco normativo. Aparece el primer instrumento financiero de cooperación a través de los créditos a la exportación para el desarrollo concedidos desde el Fondo de Ayuda al Desarrollo.

Las ONGD que se crean durante los primeros años de la democracia española son cercanas a los círculos políticos e intelectuales, entre las que destacan el Centro de Información y Documentación Internacional de Barcelona (CIDOB) (1979), el Centro de Investigación y Promoción Iberoamérica – Europa (CIPIE) (1981), la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) (1981) y el Movimiento 0,7% (1983). También aparecen otras organizaciones establecidas en otros países en desarrollo como es el caso de Ayuda en Acción y Paz y Cooperación (1982) (Ortega 1994).

Segunda etapa (1985-1990): El boom de las ONGD. Inicios del sistema de cooperación

En estos escasos 5 años se produjo un notable incremento del número de ONGD, con alrededor de 34 organizaciones nuevas. En 1986 nace, en el ámbito estatal, la Coordinadora de ONGD, de la mano de Ayuda en Acción, Cáritas, CIC, IEPALA, Intermón, Justicia y Paz, Manos Unidas, Medicus Mundi y Movimiento 0,7%. En 1990 ya contaba con 65 organizaciones de las cuales, solo 31 de ellas había sido creadas antes de 1985 (Gómez y Sanahuja, 1999).

Uno de los principales factores de este gran impulso es la institucionalización de la cooperación para el desarrollo como parte de la política exterior del Estado español, en una etapa en la cual se normalizan las relaciones internacionales del país.

A lo largo de estos 5 años se crean las principales instituciones responsables de la política de cooperación y de su ejecución y se establecen las Líneas Directrices de la Política Española de Cooperación al Desarrollo (1987) para identificar sectores y áreas geográficas, con el objetivo de lograr el 0,7% del PIB en 1992. El proceso de institucionalización⁴ comienza con la creación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamericana (SECIPI) en 1985 y culmina con la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en 1988.

Además, en estos años, se establece la normativa⁵ para estimular la creación y consolidación de las ONGD, a través de incentivos fiscales y subvenciones. Esta regulación reconoce implícitamente que su existencia es relevante para el fortalecimiento democrático y que son actores clave del sistema político, y por ello se estimula su actividad, como sucede con otros actores políticos como los partidos políticos, aunque la finalidad política sea diferente (Muñoz, 2016).

Por otro lado, la entrada en 1986 de España en la Comunidad Europea creó en ciertos sectores de la sociedad civil unas enormes expectativas de poder llevar a cabo una moderna cooperación para el desarrollo y, sobre todo, poder acceder a los canales de cofinanciación europeos existentes (Ortega, 1996).

También se constituyeron como importantes catalizadores de este proceso las grandes crisis humanitarias del periodo, los movimientos de solidaridad con países sometidos a las dictaduras en América Latina y con las luchas guerrilleras y de liberación nacional en Centroamérica y África. Entre 1980 y 1990 se crearon 15 organizaciones de apoyo a Nicaragua que, posteriormente, fueron ampliando su ámbito de actuación (Gómez y Sanahuja, 1999).

La mayor parte fueron organizaciones laicas con una orientación política más explícita que las creadas en la época inicial. Algunas de ellas nacieron vinculadas directamente a partidos políticos o sindicatos como es el caso de las Fundaciones Solidaridad Democrática, Solidaridad Internacional y el Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo (IPADE), vinculadas al partido socialista (PSOE) y la Fundación Largo Caballero, Fundación para el Desarrollo del Cooperativismo y la Economía Social (FUDESCOOP) y el Instituto de Cooperación para el Desarrollo (ISCOD) vinculadas al sindicato UGT.

Continúa también el crecimiento de las ONGD vinculadas a congregaciones religiosas como Jóvenes del Tercer Mundo, Promoción y Desarrollo (PROYDE), Promoción de la Salud en los Países en Desarrollo (PROSALUS) o Cooperación al Desarrollo y Promoción de Actividades Asistenciales (CODESPA).

4 El Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, por el que se estableció la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, creó la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, de la que pasaron a depender todos aquellos Centros directivos y Organismos autónomos encargados de las relaciones culturales y económicas y de la cooperación científica y técnica; Real Decreto 451/1986, de 21 de febrero, creó la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, como órgano de apoyo a la coordinación de la Administración del Estado en la materia; Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, se creó la Agencia Española de Cooperación Internacional, Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores

5 Ley 33/1987 de Presupuestos del Estado para 1988, disposición adicional Quinta; Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, por el que se regulan los fines de interés social a los que puede afectarse la asignación tributaria. Real Decreto 195/1989, por el que se establecen los requisitos y procedimientos para fines de interés social, derivados de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

También aparecen organizaciones que surgen a partir de la iniciativa solidaria de un grupo de personas, como es el caso de Las Segovias, Entrepueblos o SODEPAZ, y organizaciones universitarias encargadas de promover la sensibilización entre el colectivo estudiantil, como es el caso de HEGOA y MON-3.

Tercera etapa (1990- 2000): Estabilización de las ONGD

El contexto internacional de esta década está marcado por el fin de la Guerra Fría y la reorganización de las relaciones de poder en el marco internacional con importantes efectos en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. El modelo de desarrollo económico y social predominante es el capitalismo sustentado en el mercado como único regulador de las relaciones de producción.

Frente a este modelo y teniendo en cuenta las graves consecuencias de las políticas de ajuste estructural llevadas a cabo en la década anterior, en el ámbito teórico aparece el concepto del desarrollo humano. Autores como Amartya Sen y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) contribuyen a impulsar un nuevo paradigma con un modelo que entiende el desarrollo como un proceso de ampliación de las capacidades de las personas.

Las distintas conferencias mundiales auspiciadas por las Naciones Unidas, en la década de los 90, han contribuido a difundir el paradigma del desarrollo humano, a poner el acento sobre las consecuencias del proceso de globalización a escala planetaria y a plantear propuestas revisionistas de este proceso (Boni, 2011).

El decenio empieza para España con la entrada formal en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), asumiendo sus criterios y directrices. Esto le obliga a dar pasos para consolidar la arquitectura del sistema de cooperación y su política.

Se producen cambios importantes en la regulación en consonancia con la consolidación de un nuevo paradigma sobre el papel de las ONGD en el sistema político. La intervención estatal legitima el papel de las organizaciones en la definición de las políticas y su implementación, al mismo tiempo que estableció las condiciones para la financiación de sus actividades a través de subsidios directos y de un régimen fiscal específico que busca aumentar los fondos privados de las ONGD (Muñoz, 2016). En este sentido, en la década de los 90 se refuerza la regulación de las ayudas públicas a estas organizaciones y comienzan a establecerse los requisitos de acceso a los fondos públicos.

Al final de esta década, en 1999, se aprueba la Ley 23/1998, de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que incluye en su Capítulo VI - La participación social en la cooperación internacional para el desarrollo – una Sección 1.^a sobre la cooperación no gubernamental, donde define a las ONGD como:

Art. 32. "...aquellas entidades de Derecho privado, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios Estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo.

El Estado se compromete a fomentar las actividades de las ONGD y establece formalmente el registro de asociaciones y regula las ayudas y subvenciones para llevar a cabo acciones de cooperación para el desarrollo. De esta forma, se institucionaliza a las ONGD como actores del sistema de cooperación internacional.

Este reconocimiento se logra gracias a las movilizaciones sociales en torno a la preocupación por la calidad y la cantidad de la ayuda oficial al desarrollo española, que tiene lugar a partir del año 1994. El movimiento 0,7% se convierte en catalizador y expresión de las demandas de solidaridad con los pueblos del Sur, por parte de una sociedad española especialmente sensibilizada con los desastres humanitarios de la antigua Yugoslavia y la crisis de los Grandes Lagos (Gómez y Sanahuja, 1999).

Dos de las consecuencias directas de dichas movilizaciones fueron: la firma de un “pacto por la solidaridad” por el que los partidos parlamentarios se comprometieron a incrementar la AOD con el objetivo de aproximarse al 0,7% del PIB; y la creación del Consejo de Cooperación como órgano consultivo del cual formarán parte las ONGD.

Para canalizar estas demandas de solidaridad crece el número de ONGD en las diferentes Comunidades Autónomas y se empiezan a articular en Coordinadoras regionales como interlocutores válidos entre la sociedad y las administraciones públicas. Entre las primeras que se constituyen están la Coordinadora Andaluza (1993), Aragón (1994) y la Federación de ONGD de Desarrollo de la Comunidad de Madrid - FONGDCAM⁶ (1995), hasta llegar a las 17 redes autonómicas que conforman actualmente la Red de Coordinadoras Autonómicas de ONG de Desarrollo que trabajan de manera colectiva para fortalecer sus actuaciones y defender el valor de la cooperación desde los territorios. Estas coordinadoras incorporan el Código de conducta de la Coordinadora o van elaborando sus propios códigos con el fin de asumir unos principios identitarios y un ideario común.

En esta década y como consecuencia tanto de la movilización social desde el ámbito local como de la ley estatal de cooperación, se impulsa en gran medida la cooperación descentralizada llevada a cabo desde los gobiernos autonómicos y locales. Su surgimiento y expansión se vincula a la intensificación del proceso de globalización, la profundización en la descentralización política y administrativa del país, y la existencia de una fuerte demanda social que presiona para generar un cambio social (Coordinadora, 2012).

Cuarta etapa (2000 – 2015): Profesionalización. Consolidación institucional

Si el final de los años 90 y principios de este siglo han estado marcados por la lucha contra la pobreza, la primera década del siglo XXI arranca con la preocupación sobre la eficacia de la ayuda (Boni, 2011).

El nuevo siglo comienza con un hito de gran relevancia que tendrá importantes efectos en la cooperación para el desarrollo. En septiembre del año 2000, los líderes de 189 países de las Naciones Unidas firmaron la Declaración del Milenio, un documento en el que

⁶ Federación de ONGD de Desarrollo de la Comunidad de Madrid – FONGDCAM, desde el año 2016, cambió su nombre a su actual denominación, Red de ONGD de Madrid.

se comprometieron a alcanzar, antes de 2015, un conjunto de ocho objetivos cuantificables, como la reducción de la pobreza extrema y el hambre a la mitad, la promoción de la igualdad de género o la reducción de la mortalidad infantil. Es la primera agenda de desarrollo internacional que pretende unir los esfuerzos de todos los gobiernos para alcanzar unos objetivos claramente identificables.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) marcarán la agenda de la cooperación y abre nuevos debates sobre la financiación del desarrollo y la eficacia de la ayuda. La Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo, celebrada en la ciudad mejicana de Monterrey en el año 2002, Declaración de París en marzo de 2005 y el Programa de Acción aprobado en 2008, ponen de manifiesto que los debates y las preocupaciones no solo se dan por el volumen de la AOD, sino también, por un conjunto de problemas que se plantean sobre el propio sistema de cooperación como la multiplicidad de actores, la falta de compromiso, la condicionalidad de la ayuda, la relación entre el estado donante y el receptor, etc.

Cuadro 3: Principios de París

Principios	
APROPIACIÓN	Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.
ALINEACIÓN	Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo
ARMONIZACIÓN	Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.
GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS	Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados.
MUTUA RESPONSABILIDAD	Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

Fuente: (Boni, 2011)

En cuanto a la política de cooperación española, se consolida a través de los Planes Directores como principal instrumento de planificación en el cual se establecen los objetivos y prioridades sectoriales y geográficos, así como los criterios, instrumentos y las modalidades de intervención.

En estos planes se refleja el enfoque y la orientación de la política de cooperación en los diferentes periodos. A través de los textos de los diferentes planes directores, podemos ver cómo las ONGD pasan de ser un mero instrumento de la cooperación española a ser reconocido un actor esencial de la propia política. Este cambio representa a su vez un cambio en la relación con las administraciones públicas en un intento de superar la relación de financiador – financiado.

Así pues, los planes directores muestran el reconocimiento institucional y la legitimidad otorgada por los diferentes gobiernos que marca una relación de financiador, de diálogo y de alianza. Es importante señalar que, en diferentes ocasiones, los informes del CAD a España han señalado la necesidad de definir una estrategia de trabajo con las ONGD y clarificar la finalidad y alcance de este trabajo conjunto.

Por otro lado, durante el primer decenio, aumenta el papel de estas organizaciones como canalizadoras de recursos incrementándose el volumen de AOD gestionado a través de subvenciones públicas. Las diferentes reformas normativas relativas a la concesión de subvenciones responden a cambios en los objetivos de la política y a las preferencias políticas del partido en el gobierno (Muñoz, 2016). Debido a la creciente participación de los poderes públicos en la financiación de las actividades de las ONG, muchas entidades no gubernamentales dedicadas al desarrollo recibieron críticas por haberse convertido en agentes de la política exterior de los Estados y/o en contratistas de programas públicos de cooperación, lo que ha puesto en cuestión su carácter no gubernamental (Boni, 2010).

El aumento de recursos económicos enfoca gran parte de su acción en la gestión técnica y económica de los proyectos. El perfil de las personas que trabajan en las organizaciones cambia y se orienta a la profesionalización de un sector que en sus orígenes estaba vinculado al activismo, los movimientos sociales y el voluntariado. El acceso a la financiación pública va de la mano de la profesionalización de las ONGD que requieren personal especializado para la presentación, gestión y justificación de los proyectos subvencionados.

Sin embargo, continúan sus acciones de incidencia política y de participación en la definición de las políticas públicas de cooperación. Muestra de ello es el logro de la Coordinadora con la firma del Pacto contra la pobreza en el año 2007, donde todos los partidos políticos se comprometían a *erradicar la pobreza en el mundo mediante la acción decidida y efectiva de la cooperación internacional*.

La sociedad española, mostró especialmente su solidaridad internacional apoyando económicamente a través de las ONGD los grandes desastres naturales como el tsunami del Océano Índico en el año 2004, en el que fallecieron más de 200.000 personas o el terremoto de Haití en 2010 que causó la muerte de 220.000 personas y que dejó sin hogar a más de 1,5 millones de personas.

El final de este periodo estará marcado por la crisis económica y financiera internacional de los países tradicionalmente donantes, en el año 2008. En los siguientes capítulos analizaremos en detalle el contexto de la crisis, las medidas políticas y legislativa adoptadas y sus consecuencias en las ONGD y, en especial, en las madrileñas.

Quinta etapa (desde 2015): actor de transformación social. Nueva Agenda de desarrollo

Como resultado de la reestructuración de las relaciones de poder entre los países tras la crisis de 2008, la aparición de las economías emergentes, la evaluación de los ODM y las diferentes Agendas internacionales relacionadas con el "desarrollo", se constituye la

Cuadro 4: Resumen sobre las ONGD en los Planes Directores

<p>I Plan Director 2001 – 2004</p>	<p>Marco internacional: Agenda Internacional de Desarrollo: Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS) La cooperación para el desarrollo es considerada como parte de la política exterior del Estado.</p> <p>Las ONGD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Son uno de los instrumentos utilizados por la cooperación española para canalizar la AOD. • Tienen una función de movilización y articulación de la sociedad civil. • Su actividad está orientada a promover la acción solidaria con las personas, comunidades y pueblos.
<p>II Plan Director 2005 – 2008</p>	<p>Marco internacional: Agenda Internacional de Desarrollo: Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS) La cooperación para el desarrollo es considerada parte de la acción exterior del Estado.</p> <p>Las ONGD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Son tanto un instrumento para canalizar recursos como un actor del sistema de cooperación. • Tienen como función promover cambios sociales, económicos y políticos. • Es reconocido como un actor para el diálogo con capacidad de liderazgo para canalizar la participación, el trabajo directo en el Sur y la comunicación con la sociedad.
<p>III Plan Director 2009 – 2012</p>	<p>Marco internacional: Agenda de la Eficacia de la Ayuda. La cooperación para el desarrollo es considerada una política de Estado.</p> <p>Las ONGD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Son un aliado estratégico en el diseño de la política pública de cooperación para el desarrollo. • Son un actor con derechos propios, superándose la visión instrumental y la relación de financiador – financiado. • Proponen un modelo de trabajo compartido entre las administraciones y las ONGD.
<p>IV Plan Director 2013 – 2016</p>	<p>Marco internacional: Fin de los ODS – Camino hacia la Agenda 2030.</p> <p>Las ONGD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Son actores fundamentales del desarrollo y su participación en el diseño de las políticas públicas constituye un elemento de alto valor para la promoción de un desarrollo humano y sostenible. • Señala la necesidad de definir una nueva estrategia de colaboración con las ONGD, pero solo indica los elementos de reflexión. • La cooperación para el desarrollo es considerada una política pública que se verá afectada por la disciplina presupuestaria en un escenario de recursos económicos limitados.
<p>V Plan Director 2018 – 2021</p>	<p>Marco internacional: Agenda 2030, Agenda de Eficacia de la Ayuda y la Alianza Global para la Cooperación Eficaz.</p> <p>La cooperación para el desarrollo es considerada una política de Estado.</p> <p>Las ONGD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Son la expresión de la solidaridad de la sociedad española. • Destaca su relación de alianza. • Reconoce su papel clave en la configuración estratégica y capacidad de propuesta y ejecución de intervenciones en desarrollo social, fortalecimiento de la sociedad civil, acción humanitaria, EpCG y sensibilización.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Planes Directores de la cooperación española.

Agenda 2030 como segunda agenda de desarrollo internacional. Esta Agenda rompe con el paradigma anterior de relaciones Norte – Sur, pone el foco en la financiación para el desarrollo y no en la AOD y marca unos objetivos y unas metas hacia los que todos los países deben articular sus políticas públicas para abordar los problemas. Sin embargo, la cooperación para el desarrollo continúa siendo una de las principales herramientas para abordar los problemas globales desde el ámbito nacional. En este sentido, la Agenda 2030 plantea nuevos retos al sistema de cooperación, con un impacto en su estructura, en la redefinición del papel de los actores y en las estrategias de acción.

Por otro lado, como señala la Coordinadora;

“el año 2015 nos ha golpeado con la mayor crisis de personas refugiadas tras la II Guerra Mundial. Esta situación nos ha mostrado, una vez más, que vivimos en un mundo más conectado que nunca y que las respuestas han de ser globales para respetar los derechos humanos de manera universal”.

La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) señaló que, hasta el 7 de diciembre de 2015, más de 911.000 personas refugiadas e inmigrantes llegaron a las costas europeas desde que comenzó el año y unas 3.550 personas perdieron la vida durante el viaje. Más del 75% de quienes llegaron a Europa habían huido de la persecución y los conflictos en Siria, Afganistán o Irak.

El contexto político de España de esta época estuvo marcado por las elecciones locales, autonómicas y estatales. Ante los drásticos recortes de los fondos públicos y la debilidad del sistema de cooperación para el desarrollo, desde la Coordinadora se lanzó una campaña para lograr incorporar la política de cooperación en la agenda de todos los partidos. Se elaboró un documento donde plasmaban sus principales reivindicaciones:

“la urgencia de un consenso político para responder a los ODS; la necesidad de acometer la coherencia de políticas; la exigencia de incrementar a corto plazo la AOD hasta el 0,4% de la RNB; la urgencia de una fiscalidad justa; el establecimiento de mecanismos que garanticen un sector privado que cumpla con los derechos humanos. Destacamos la necesidad de reconocer el rol de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en cooperación al desarrollo; y de impulsar la defensa de los derechos de las mujeres, la igualdad y la equidad de género”.

A lo largo de estos últimos años, el sector de las ONGD ha ido evolucionando y reorientando sus enfoques y formas de actuar para, una vez más, adaptarse al contexto político, económico y social. En los siguientes capítulos profundizaremos sobre los cambios que han realizado las organizaciones para hacer frente a los retos planteados por el desmantelamiento de la política de cooperación española, el nuevo paradigma del desarrollo de la Agenda 2030 y la pandemia mundial.

La irrupción de la pandemia de coronavirus COVID-19, a principios del año 2020, ha puesto de manifiesto la fragilidad del modelo económico, social y político actual, haciendo más visibles las desigualdades y las grandísimas situaciones de exclusión y vulneración de derechos de una gran parte de la población mundial.

Esta crisis de salud global está teniendo unos impactos sociales, económicos y políticos devastadores que pueden dejar profundas y duraderas heridas sino se da una respuesta

coordinada entre los países y se adoptan medidas para avanzar más allá de la recuperación inmediata.

La cooperación para el desarrollo aparece ahora como una herramienta necesaria para salir de forma conjunta de la crisis sanitaria, social y económica global. A pesar de esto, las ONGD se enfrentan a un nuevo escenario de recesión económica donde existen prioridades nacionales con un incremento exponencial de las personas en situación de pobreza y exclusión.

2.3. TIPOLOGÍA Y CLASIFICACIÓN

Como señalamos anteriormente, las ONGD se caracterizan por su diversidad que responde a la pluralidad de la sociedad. Esta diversidad se materializa en las diferencias de tamaño, estructura, forma jurídica, motivación para su constitución, estrategias y formas de actuación, que dificultan establecer clasificaciones y tipologías.

Atendiendo a algunos de los rasgos identitarios de las ONGD podemos identificar algunas variables que nos permitan clasificarlas atendiendo a diferentes criterios:

Cuadro 5. Resumen de tipologías y clasificaciones de las ONGD

Rasgo identitario	Tipología	Clasificación
Ser una organización estable	Forma jurídica	Asociación Fundación
	Tamaño (volumen de gestión de fondos)	Pequeñas Medianas Grandes
Tener independencia	Motivación del origen	Religiosa Político – sindical Solidarias Internacionales y/ profesionales Universitarias Empresariales Institucionales
Trabajan en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y la solidaridad internacional.	Actividad principal que realizan	Gestión de programas y proyectos Educación para el desarrollo Ayuda humanitaria y emergencia Base y desarrollo comunitario Denuncia e incidencia Investigación y estudio
Tener voluntad de cambio y transformación	Modelo de desarrollo	Primera generación Segunda generación Tercera generación Cuarta generación Quinta generación

Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta la tabla resumen vamos a pasar a detallar las diferentes tipologías que nos permitirán profundizar sobre la diversidad de estas organizaciones.

a) Forma jurídica

Las dos formas jurídicas sin ánimo de lucro bajo las cuales se pueden constituir las ONGD son como asociación (engloba a las federaciones y confederaciones) o como fundación. La elección de una u otra forma jurídica tiene determinadas implicaciones en cuanto a la estructura organizacional.

Cada una de estas formas jurídicas se regula por una ley diferente. Por un lado, la Ley Orgánica 1/2002 reguladora del Derecho de Asociación y por otro lado la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. Si bien existen semejanzas entre ellas también tienen ciertas diferencias que condicionan su funcionamiento y estructura.

Entre las principales diferencias podemos destacar:

- La necesidad, en el caso de las fundaciones, de un patrimonio constitutivo que debe dedicarse a los fines de la organización. Este patrimonio no es necesario en el caso de las asociaciones.
- La posibilidad que tienen las fundaciones de ejercer directa o indirectamente actividades mercantiles o industriales.
- La exigencia de que el 70 % de las rentas y de cualquiera de otros ingresos que obtenga la fundación sea destinado a la realización de fines de la fundación indicados en los estatutos y que deben ser de interés general (Muñoz, 2016).
- La participación en la toma de decisiones en las fundaciones es del patronato mientras que en el caso de las asociaciones la asamblea de los socios y socias o la junta directiva son los órganos encargados de la toma de decisiones.

En los últimos 15 años se ha invertido el porcentaje de asociaciones y fundaciones, pasando a ser esta última la figura jurídica más extendida entre las ONGD. Una de las explicaciones de este incremento de las fundaciones es la reforma de la Ley 50/2002 de Fundaciones y más específicamente la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. Esta última permite obtener beneficios a partir de actividades propias, como es el caso de actividades de marketing o comercio justo (Muñoz, 2016).

b) Tamaño

Si bien parece sencillo establecer unos criterios de clasificación en función de su tamaño, las variables a tener en cuenta para la definición del tamaño conllevan serias dificultades para establecer un consenso. La Coordinadora ha establecido las variables de personas contratadas e ingresos anuales para diferenciar el tamaño de las organizaciones.

Cuadro 6. Variables para la clasificación según tamaño

Tamaño	Variables
Grande	Personal contratado: más de 250 personas. Ingresos: superior a 50 millones de euros.
Medianas-Grandes	Personal contratado: menos de 250 personas. Ingresos anual: no supera los 50 millones de euros.
Medianas	Personal contratado: menos de 50 personas. Ingresos anuales: no exceden de 10 millones de euros.
Pequeñas	Personal contratado: a menos de 10 personas. Ingresos anual: no excede de 2 millones de euros.

Fuente: Coordinadora (2008b)

Sin embargo, la selección de estas variables deja fuera elementos tan importantes como son el personal voluntario, la base social, la implantación local o el impacto de sus acciones. En el caso de la Coordinadora establece los criterios de la Comisión Europea para el sector empresarial.

C) Motivación en origen⁷

La aparición de las ONGD se ha basado en el principio de solidaridad internacional. En la cooperación entre organizaciones para lograr un mundo más justo y equitativo donde todas las personas puedan ejercer los mismos derechos. Sin embargo, bajo el paraguas de la solidaridad internacional, hay un amplio abanico de organizaciones cuyo origen está vinculado a diferentes motivaciones. Teniendo en cuenta la revisión de diferentes autores, podemos diferenciar las siguientes categorías atendiendo a la motivación de su origen:

Humanitarios: su principal motivación es prevenir y aliviar el sufrimiento humano con un compromiso con las víctimas de los conflictos armados, las poblaciones golpeadas por las hambrunas y los desastres naturales. Pertenecen a este grupo organizaciones como Cruz Roja, Médicos del Mundo o Médicos sin Fronteras.

Religiosas. Inicialmente, en la década de los 50, la gran mayoría de las ONGD estaban vinculadas a órdenes religiosas que trabajaban directamente con sus pares en terceros países. A partir de los años 70, los cambios que se producen en las Iglesias católicas y protestantes contribuyen a transformar la actividad misionera y la concepción tradicional de la caridad, sustituyéndola por un claro compromiso de transformación social (Gómez y Sanahuja, 1996).

Actualmente muchas organizaciones surgen con esta motivación, aunque también, algunas de las que tienen su origen en la década de los 80, se definen ahora como aconfesionales o laicas (Cuesta y Calab, 2010). Entre las que definen como católicas están Manos Unidas, Cáritas o Federación Española de Religiosos de la Enseñanza (FERE).

⁷ Tomando como referencia las propuestas de Cuesta Fernández, Iván y Calabuig Tormo, Carola (2010); Gómez y Sanahuja (1996) y M.ª Luz Ortega 1994

Político – sindical. Son organizaciones que, si bien la mayoría mantienen su independencia y no tienen una dependencia estructural, surgen a partir de partidos políticos o de sindicatos. Es el caso del Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad (MPDL) (PSOE) o de Paz y Solidaridad (CCOO) o Humanismo y Democracia (PP).

Solidarias. Surgen a raíz de experiencias grupales y personales en actividades de cooperación internacional o de solidaridad con determinadas zonas del planeta (Centroamérica, Sáhara,...). De entre ellas podemos citar a ACSUR-Las Segovias, Entreculturas o SODEPAZ (Cuesta y Calab, 2010).

Internacionales y/profesionales. Son organizaciones de profesionales que ponen sus conocimientos y capacidades al servicio de todos los pueblos en una acción de solidaridad internacional. Médicos Sin Fronteras, Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras, Fundación para el Desarrollo de la Enfermería, ONGAWA, Bomberos Unidos Sin Fronteras, etc.

Universitarias. Son aquellas que surgen en el seno de la universidad y promovidas por estudiantes y profesores. Por ejemplo, Solidarios para el Desarrollo, Asociación Solidaria Universitaria ONG, HEGOA.

d) Modelo de desarrollo

No todas las ONGD entienden de la misma forma la cooperación ni el desarrollo. Cabe afirmar que tras cada ONGD está implícita una teoría de la acción, una teoría de la cooperación para el desarrollo y una idea del desarrollo (Marcuello, 1999).

Algunos autores proponen una clasificación en “generaciones” que permite entender las diferencias de concepción, enfoque y actuación que hay entre ellas, de forma que cada generación está inspirada en un modelo de desarrollo. El esquema no debe verse como un proceso lineal, de forma que una generación sustituye a la anterior. Se trata de un proceso acumulativo en el que las ONGD han evolucionado de forma desigual, de manera que en una ONGD determinada pueden encontrarse simultáneamente rasgos de una u otra generación (Gómez y Sanahuja, 1996).

2.4. ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN

Si bien las ONGD han ido evolucionando en función del contexto y del desarrollo del propio sistema de cooperación para el desarrollo, prácticamente desde sus inicios se han mantenido las mismas acciones en los diferentes niveles de actuación. La variación que se ha producido ha sido tanto en el enfoque estratégico de sus acciones como en la prioridad y el peso que se le ha ido dando a cada una de ellas.

Las ONGD juegan un papel de gran importancia en el cambio y la transformación de la sociedad en todos sus ámbitos. Han pasado de ser un actor del sistema de cooperación para el desarrollo a ser un actor de transformación social. Las ONGD son un puente necesario entre la ciudadanía y los poderes públicos, en la búsqueda del equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta ejecutiva de los poderes públicos a dichas demandas.

Cuadro 7. Resumen de las generaciones de ONGD

Generación	Primera - Asistencialista	Segunda - Desarrollista	Tercera - ONGD críticas	Cuarta - Desarrollo humano sostenible	Quinta - Gobernanza
Problema que abordan	Las carencias materiales del Sur	El subdesarrollo de los países del Sur teniendo como modelo el desarrollo occidental	Las causas del subdesarrollo en unas estructuras locales, nacionales e internacionales injustas	Las causas del subdesarrollo que se dan por el proceso de exclusión política y económica y por la denegación de los derechos humanos	Existen problemas globales que afectan a todos los países de forma local y que hay que abordar de forma conjunta
Estrategia	Acción a corto plazo centrada en la ayuda de emergencia y en la distribución de bienes y servicios	Se basa en la transferencia de recursos y llevan a cabo acciones de sensibilización a la población del Norte	Vinculan los proyectos de desarrollo con los procesos de cambio impulsados por los movimientos sociales del Sur	Basan sus acciones en la incidencia política y educación para el desarrollo en el Norte y el empoderamiento en el Sur	Basan sus acciones en el empoderamiento y en la incidencia política tanto en el ámbito nacional como en terceros países.
Papel de la ONGD	Donante	Acompañamiento	Fortalecimiento de la participación política	Fortalecimiento de la participación política en terceros países.	Fortalecimiento de la participación política en el ámbito nacional y en terceros países
Relación de cooperación	Vertical asistencial	Asociación	Partenariado	Redes y plataformas	Redes y plataformas internacionales

Fuente: Elaboración propia

Atendiendo al Código de la Coordinadora su ámbito de trabajo abarca: los proyectos de desarrollo; la educación para el desarrollo; la incidencia política; la investigación y reflexión sobre estos temas; el comercio justo; y la acción humanitaria.

a) Proyectos de desarrollo

Los proyectos y programas son los instrumentos a través de los cuales las ONGD desarrollan su actuación en terreno dirigido a actuar contra las causas estructurales de la pobreza y propiciar el desarrollo social de los pueblos a quienes se dirige.

La gestión de proyectos es una de las principales acciones llevadas a cabo por las ONGD y reúne dos dimensiones. La primera es la consecución de los objetivos del proyecto a través de las actividades y resultados previstos dirigidos a la transformación de las causas estructurales de la pobreza para mejorar las condiciones de vidas de las personas a las que se implica en la acción. La segunda, es una acción conjunta entre ONGD de dos países constituyendo una concreción práctica de la cooperación internacional entre sociedades civiles desde una perspectiva de asociación (Gómez y Sanahuja, 1996).

Cuadro 8. Tipo de actuaciones en los proyectos

- Apoyo y asesoría técnica y organizativa, que permita mejorar la capacidad técnica de los equipos operativos de los proyectos.
- Apoyo económico a las iniciativas locales.
- Fomento de la cooperación Sur-Sur, para compartir experiencias similares y mejorar la eficacia.
- Seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas, para conocer su impacto real en la población y tomar medidas encaminadas de a mejorar la calidad de la cooperación.

Fuente: Código Coordinadora

Las ONGD cuentan con organizaciones socias en terceros países que llevan a cabo acciones de intervención social comunitaria con la población y de movilización e incidencia política para abordar los cambios estructurales de la vulneración de derechos.

Los proyectos tienen diferentes enfoques detrás de los cuales está la forma de entender la relación de cooperación y el concepto de desarrollo, reflejando una vez más, la heterogeneidad de las ONGD. No hay un único modelo de diseño y ejecución de proyectos. Algunos están dirigidos a cubrir las necesidades básicas de la población. En otras ocasiones, pretenden mejorar a corto y medio plazo las condiciones de vida de determinados sectores sociales, mediante la transferencia tanto de recursos financieros y materiales como de la gestión y ejecución de los proyectos, así como el apoyo a los esfuerzos organizativos locales. También encontramos proyectos que buscan modificar los modelos de desarrollo vigentes y las relaciones desiguales, mediante la construcción de redes de cooperación y solidaridad, la presión política y la concienciación, tanto en los países donantes como en los receptores.

b) Educación para la ciudadanía global⁸

La sensibilización y la educación para la ciudadanía global (EpCG) han pasado a ser una de las principales estrategias de actuación de las ONGD. A partir de la década de los años 70 y 80, toman conciencia de la necesidad de informar, formar, implicar, movilizar a la población sobre las causas estructurales de la pobreza, la desigualdad y la vulneración de derechos humanos.

La EpCG ha ido evolucionando a lo largo del tiempo y ha dado lugar a diversas interpretaciones delimitadas por la propia concepción que cada ONGD tiene del desarrollo, del análisis de cambios que realiza y de sus convicciones ideológicas (Ortega Carpio, 1994). En función de estos elementos, se habla de 5 generaciones de la educación para el desarrollo, la última de ellas, la llamada educación transformadora para la ciudadanía global.

El Código de la Coordinadora señala que es un proceso activo y creativo que promueve un cambio de actitudes y comportamientos en la sociedad, fomentando los valores de justicia y solidaridad.

En el caso de la Red de ONGD de Madrid, sus propios estatutos señalan la "Educación para una ciudadanía global (EpCG) y movilización social e incidencia política en alianza con otros movimientos políticos, sociales y académicos" como una de las principales actividades en torno a las que articula su acción. A lo largo de los años han impulsado diferentes procesos de reflexión en torno a la importancia de la EpCG en la construcción de la sociedad madrileña (perspectiva local) y sobre las transformaciones necesarias para lograr un mundo más justo, equitativo e igualitario (perspectiva global) (Red de ONGD de Madrid, 2014).

Existen diferentes definiciones sobre la EpCG pero todas ellas coinciden en que tiene como principal objetivo la construcción de una ciudadanía que responda a los retos del proceso de globalización en coherencia con los derechos humanos y el desarrollo humano sostenible. Contribuye al desarrollo del pensamiento crítico para que las personas se impliquen en transformar el mundo hacia un modelo de desarrollo donde el crecimiento económico, el modelo de consumo y el estilo de vida de las personas, ponga en el centro la vida, el respeto al medio ambiente, la preocupación por la paz, la inclusión de las personas que normalmente son discriminadas y la justicia social (Borja y García, 2019).

⁸ Para la Red de ONGD de Madrid, la educación para la ciudadanía global ha sido siempre uno de los principales ejes de su trabajo y de todas las organizaciones que forman parte. En esta línea han publicado diferentes documentos que facilitan una mayor comprensión sobre la evolución de la EpCG y el trabajo realizado desde las organizaciones. Entre las publicaciones destacan "El cuadro de la EDCG" <https://redongdmad.org/wp-content/uploads/2016/10/cuadrado-educacion.pdf> y Educación para el Desarrollo, de la utopía al reto: espacio de diálogo y buenas prácticas <https://redongdmad.org/wp-content/uploads/2014/11/Ponencias-definitivo1.pdf>. Además, cuentan con un manual on – line, en el cual facilitan un gran número de recursos <https://www.redongdmad.org/recursos-manuales/>

Cuadro 9. Objetivos estratégicos de las acciones de EpCG

Formar una ciudadanía activa, participativa y conocedora de sus derechos, fomentando actitudes y conductas basadas en el respeto a las personas, la no discriminación, la igualdad y la responsabilidad.

Fomentar la diversidad como fuente de enriquecimiento humano, el consumo responsable, la igualdad de género y la conciencia medioambiental.

Promover el diálogo, la corresponsabilidad y el compromiso de todas las personas para el cambio social hacia un mundo donde todas las personas puedan ejercer sus derechos.

Empoderar tanto a las víctimas de abusos de derechos humanos para que puedan denunciar su situación y exigir responsabilidades y reparación, como a todas las personas para que defiendan y promuevan los derechos humanos en su entorno más cercano y, desde éste, al resto del mundo.

Fuente: La Agenda 2030 - Herramientas para la acción (Borja y García, 2019)

En este sentido, la EpCG se convierte en la principal estrategia para empoderar a las personas en el ejercicio de sus derechos y deberes y para promover su participación en la transformación de la sociedad.

Desde esta concepción se llevan a cabo numerosas y diversas acciones dirigidas a los diferentes sectores de la sociedad entre ellas: acciones informativas, formativas, de denuncia, campañas, material educativo, guías didácticas para docentes, vídeos, etc.

Aunque a veces es difícil establecer los límites, existen ciertas diferencias entre las acciones de sensibilización y educación para el desarrollo. Las primeras, están dirigidas al público en general, suelen buscar un impacto más a corto plazo poniendo el foco en las actitudes. Sin embargo, las acciones de educación para el desarrollo buscan un impacto a medio y largo plazo, poniendo también el foco en las aptitudes, valores y conocimientos de determinados colectivos o sectores de la población. Están más dirigidos y requieren de un conjunto de acciones que se complementan entre sí.

c) Incidencia política

Prácticamente desde el inicio de la aparición de las ONGD la incidencia política ha sido una de sus estrategias de actuación. Sin embargo, en el caso español, no ha sido hasta los últimos 15 años que ha pasado a ser una de las áreas prioritarias de acción para estas organizaciones.

La incidencia y la presión política tiene como finalidad influir en las decisiones, en las políticas y en las estructuras y relaciones económicas de poder que afectan a los pueblos y países del Sur, en las relaciones Norte – Sur y en la situación de los colectivos más vulnerables de todo el mundo, defendiendo sus intereses (Gómez y Sanahuja, 1996).

Las ONGD juegan un papel de gran relevancia tanto en la construcción de una ciudadanía activa, participativa y consciente de sus derechos, como en la vigilancia, denuncia

y exigibilidad a los poderes públicos para el cumplimiento de sus obligaciones. Ambos procesos están interrelacionados e interpelan a las organizaciones de la sociedad civil para que desempeñen una función transformadora, siendo catalizadoras de la movilización de la ciudadanía y reivindicando y exigiendo a los poderes públicos que cumplan con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Existen diversas maneras de entender la incidencia política que muestran las diferentes manifestaciones del proceso, todas ellas complementarias y ninguna excluyente. Tienen en común que buscan influir en aquellos que toman decisiones tanto mediante la elaboración y presentación de propuestas que brinden soluciones efectivas a las situaciones de vulneración de derechos como mediante la acción colectiva dirigida a la conquista y la defensa de estos derechos.

En este sentido, la incidencia política engloba un conjunto de acciones dirigidas a promover un cambio socio-político que apuesta por la igualdad de todas las personas, o incluso más concretamente la introducción de cambios en normativas y políticas en favor de este cambio socio-político.

La Coordinadora entiende

“por incidencia política el conjunto de acciones de información, diálogo, presión y/o denuncia (mediante movilización social, participación en órganos representativos, etc.) que las ONGD han de realizar, destinadas a personas e instituciones públicas, así como a colectivos y entidades privadas con capacidad de decisión en aquello que afecta a las poblaciones del Sur, con la finalidad de influir de forma positiva en las relaciones entre los pueblos y en defensa de los colectivos más vulnerables de todo el mundo”.

Así pues, la incidencia política de las ONGD no se limita sólo a influir en las políticas y legislaciones relacionadas con la cooperación para el desarrollo, si no que abarca de forma global y con una mirada independiente, todas aquellas políticas y normas que conforman las relaciones políticas, económicas y sociales con los diferentes países.

Las acciones de incidencia política incluyen acciones que se llevan a cabo tanto hacia los gobiernos como los parlamentos o los partidos políticos. Además, también incorpora acciones ante las instituciones internacionales y regionales. Un gran número de ONGD de todos los países han participado en las Conferencias Internacionales de Naciones Unidas y cada vez han tenido más peso en los foros alternativos como espacios de diálogo, participación e incidencia política, donde organizaciones y plataformas de todos los países se han unido en objetivos comunes.

d) Investigación y reflexión

Las ONGD han contribuido al proceso de creación de nuevos conocimientos. Como señala la Coordinadora, buscan, junto con sus contrapartes del Sur, la creación de un pensamiento solidario a partir de la profundización en la realidad, del análisis científico de la misma y de su propia experiencia.

Estas acciones se concretan en proyectos de investigación, publicaciones, cursos de formación, seminarios y talleres, foros de discusión y participación en conferencias internacionales, sobre diferentes temáticas.

Las ONGD de los terceros países juegan un papel especialmente relevante en esta área, al ser ellas las que tienen información directa sobre la situación real de las comunidades y pueblos donde trabajan, son las más cercanas para proporcionar datos del día a día y tienen una amplia capacidad de análisis.

Son varias las áreas de investigación y análisis:

- Teorías y modelos del desarrollo analizando las causas y consecuencias del modelo actual, abordando los problemas globales de forma interdependiente y desde un ámbito local – global.
- Situación de las comunidades y pueblos en los terceros países.
- La arquitectura del sistema de cooperación para el desarrollo, sus actores, instrumentos tanto en ámbito gubernamental como no gubernamental.
- Las políticas de cooperación a través de estudios comparados en el ámbito europeo, estudios históricos para extraer aprendizajes y estudios desde la práctica.
- Investigaciones en tecnología para el desarrollo (TICxD), con el objetivo de poner las tecnologías de información y comunicación, así como cualquier otro desarrollo tecnológico, al servicio de todas las comunidades y pueblos, favoreciendo la transferencia de tecnología y el intercambio de experiencias.

El conocimiento práctico que mediante su trabajo obtienen las ONGD y la experiencia directa sobre las dificultades a las que se enfrentan habitualmente las mismas, sirven para retroalimentar permanentemente la reflexión pudiendo contribuir así a evitar enfoques teóricos que resulten en exceso alejados de la realidad (Gómez y Sanahuja, 1996).

La generación de un conocimiento en torno al desarrollo y a la cooperación internacional ha ido tomando vez más peso en las líneas acción de las ONGD y de las propias coordinadoras. Por ejemplo, en el caso de la Red de ONGD de Madrid, cuenta con una línea específica de investigación en temas relacionados con el desarrollo, la cooperación para el desarrollo, la educación para la ciudadanía global, los derechos humanos y otras temáticas afines.

e) Comercio justo

El comercio justo cuestiona las relaciones comerciales internacionales al considerarlas injustas, que son causantes de la pobreza de miles de trabajadores y trabajadoras en los países del Sur y que tienen pautas de producción ecológicamente insostenibles.

Consiste en una red de tiendas que, a través de las ONGD, venden, a pequeña escala, productos locales producidos en terceros países y comercializados en ciertas condiciones más beneficiosas para las personas que los producen.

Según el Código de la Coordinadora:

El comercio justo es un movimiento internacional que pretende establecer relaciones comerciales internacionales justas e igualitarias que posibiliten condiciones laborales dignas a los trabajadores y trabajadoras del Sur. Estas relaciones comerciales deben respetar los siguientes principios:

- Eliminación de intermediarios innecesarios, mediante la compra directa a las organizaciones de productores del Sur.
- Fijación de precios de forma consensuada con el productor.
- Respeto al medio ambiente, a las minorías y a las poblaciones indígenas.
- Apoyo a los grupos más débiles y mantenimiento de relaciones comerciales estables.
- Cuestionamiento del funcionamiento y estructuras injustas del comercio internacional.

Las primeras iniciativas aparecen en España en 1986. Diez años más tarde, *“17 entidades constituyeron la Coordinadora Estatal de Comercio Justo, que hoy engloba a 27 organizaciones y más de 130 tiendas y puntos de venta”*. Los primeros datos económicos del sector se obtienen en el año 2000. La facturación de este año en las organizaciones de la Coordinadora Estatal de Comercio Justo fue de 7 millones de euros, cifra que en 2016 alcanzó los 40 millones de euros, un 15% más respecto al año anterior⁹.

f) Ayuda humanitaria y de emergencia¹⁰

Las ONGD que trabajan en este ámbito dan apoyo a poblaciones afectadas por desastres o catástrofes que provocan daños, perjuicios económicos, pérdidas de vidas humanas y deterioro de la salud o de los servicios comunitarios básicos, en medida suficiente para exigir una respuesta excepcional. Las ONGD trabajan también en tareas de prevención de este tipo de situaciones.

La acción humanitaria es un componente de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) con una serie de especificidades que los actores que trabajan en ella deben conocer. Además, es fundamental que las organizaciones más centradas en cooperación al desarrollo posean una aproximación a la misma, ya que existen entre ambas modalidades puntos de conexión y retroalimentación (Rey, Nussbaum, Mier y Pérez, 2017).

La ayuda humanitaria debe orientarse siempre al desarrollo y potenciar la utilización de los recursos locales, teniendo en cuenta a la población afectada y buscando en todo momento su participación activa. Además, debe asegurarse de no estar condicionada por los intereses de cualquier gobierno ni de grupos empresariales.

Las acciones de emergencia incluyen tanto la identificación y la alerta como la reacción ante las catástrofes. La reacción y la respuesta deben acompañarse de iniciativas de denuncia y de presión política.

9 <https://comerciojusto.org/>

10 Desde la Red de ONGD de Madrid, en el año 2017, se realizaron dos publicaciones sobre la ayuda humanitaria dirigidas a profesionales del sector: Nuevas tendencias de la acción humanitarias <https://redongdmad.org/wp-content/uploads/2017/06/U.DID-NUEVAS-TENDENCIAS-AH.pdf> ; Encuadrando la acción humanitaria <https://redongdmad.org/wp-content/uploads/2017/06/ENCUADRANDO-AH.pdf>

En el documento de la Red de ONGD, *“Encuadrando la acción humanitaria”*, elaborado por el IECAH, se define la acción humanitaria como el conjunto de actividades de protección y asistencia, en favor de las víctimas civiles y militares de desastres, conflictos armados y otras situaciones de violencia y de sus consecuencias directas, orientadas a aliviar el sufrimiento, garantizar la subsistencia y proteger los derechos humanos y la dignidad humana con un enfoque diferencial (Rey, Nussbaum, Mier y Pérez, 2017).

Un número significativo de organizaciones que trabajan en este ámbito lo enlazan con proyectos de desarrollo en actividades de rehabilitación y reconstrucción a corto o medio plazo de catástrofes o post conflicto, acciones de autosuficiencia o de apoyo al retorno y/o reasentamiento de poblaciones refugiadas y programas de preparación de alerta temprana y de prevención de desastres centrados en el fortalecimiento de las capacidades locales de respuesta ante este tipo de situación.

El año 2016 será recordado por acontecimientos históricos que han empujado a millones de personas a abandonar sus hogares. La acción humanitaria gana peso como una de las herramientas necesarias para hacer frente a esta situación, y las organizaciones aumentaron los esfuerzos por fortalecer sus programas y proyectos para dar respuesta a esta crisis humanitaria (Rey, Nussbaum y Pérez, 2017).

2.5. RECURSOS

Para llevar a cabo sus acciones, las ONGD movilizan un conjunto de recursos humanos y económicos, muy desiguales entre ellas. El buen uso de los recursos públicos y el buen hacer de las organizaciones que, en ocasiones, se ha visto duramente criticado, ha impulsado importantes procesos de transparencia y rendición de cuentas sobre las acciones realizadas.

La Coordinadora, desde 1998 introduce en su Código de conducta, la transparencia y la rendición de cuentas como uno de los principios fundamentales que debe regir en las organizaciones, llegándose a crear un grupo de trabajo interno específico sobre este tema. En su informe de 2007, *“La transparencia y la rendición de cuentas en las ONGD: situación actual y retos”* señalaban que *“hoy en día hay más ONGD que nunca y los fondos que manejan han aumentado sustancialmente en los últimos veinte años. Parte de estos fondos proceden de particulares y entidades que pagan impuestos, que realizan donaciones, etc, estas personas y organizaciones merecen el máximo respeto y transparencia. Además, hemos de tener en cuenta que las posibles malas prácticas de unas pocas organizaciones pueden dañar la confianza en el sector en su conjunto”*

Financiación

La obtención de recursos económicos para financiarse y llevar a cabo su actividad o para canalizar estos recursos a organizaciones en terceros países que ejecutan los proyectos, es una de las grandes dificultades a las que se han enfrentado desde sus inicios. Su naturaleza no lucrativa y voluntaria ha llevado a que, en muchas ocasiones, dependan de fondos gubernamentales lo que puede llegar a cuestionar su autonomía y debilitar su continuidad.

La búsqueda de la autofinanciación ha obligado a diversificar las fuentes de financiación. Según los datos del informe del sector de la Coordinadora, los ingresos de las organizaciones destinados a cooperación en 2018, ascendieron a 624 millones de euros. El 52% de esos fondos fueron privados mientras que el 48% fueron públicos. En el año 2007 se daba la situación inversa, el 57% correspondía a las subvenciones públicas y el 43% a las aportaciones privadas.

Fondos públicos

Aunque los fondos públicos son una pieza clave de las ONGD, muchas de las organizaciones están consolidando estructuras para que puedan mantenerse independientemente de ellos. Es cierto que las actividades se verían menguadas y que la competencia entre unas ONGD y otras crecerían al reducirse el monto de los fondos (Marcuello, 1996).

El incremento de financiación pública, fundamentalmente a partir del año 2004, generó una mayor dependencia de estos fondos y un incremento de la estructura de personal técnico dedicados a la gestión de proyectos. A las subvenciones de ámbito estatal hay que sumarles las de la cooperación descentralizada y las de los fondos de la Unión Europea. Hasta 2010 se produce un fuerte incremento de estos fondos que deben gestionar las ONGD y que, en ocasiones, no tienen capacidad para hacerlo.

Sin embargo, el acceso a estos fondos a través de subvenciones públicas establecen requisitos de solvencia y experiencia que influyen en la supervivencia y profesionalización, elevando los costes al necesitar profesionales que gestionen y justifiquen los proyectos. Las barreras de acceso favorecen la concentración de los recursos en un grupo pequeño de organizaciones que cumplen las condiciones y tiene la solvencia y capacidad necesaria para la gestión (Muñoz, 2016).

Cuotas de la base social

En la búsqueda de la autofinanciación las cuotas de las personas asociadas a la entidad ha sido una de las fuentes de mayor importancia. En este sentido, se ha producido un cambio en el papel que juegan las personas que forman parte de la asociación pasando de ser imprescindibles para las acciones de movilización social y activismo a jugar un papel de patrocinio a través del pago de cuotas.

Algunas organizaciones han apostado por introducir profesionales del marketing para la captación de socios y socias que faciliten una financiación estable anual para el desarrollo de las actividades. La relación que se establece entre las personas que forman parte de la base social y las ONGD tiene una naturaleza mercantil. Estas personas se sienten identificadas con la misión y actuación de la organización y deciden pagar una cuota para que desarrollen sus acciones. La organización a cambio suele facilitarles información sobre el uso que se da a los recursos aportados y los logros alcanzados con ellos.

En el año 2018, las cuotas periódicas de particulares supusieron un ingreso de 163 millones para las entidades de la Coordinadora siendo el mayor apoyo para estas entidades.

Donaciones

Las donaciones puntuales de empresas o particulares es una de las vías de financiación por la que más se está apostando. En el año 2018, el aporte para las entidades fue de 72 millones de euros.

La búsqueda de alianzas con empresas que realicen donaciones a lo largo del año o la búsqueda de particulares ha llevado a desarrollar dentro de las ONGD toda una amplia línea de trabajo de captación de fondos a través de acciones de telemarketing, la realización de eventos solidarios para la recaudación de fondos, captación en la calle *face to face* o campañas en redes sociales puntuales.

Ventas

En la búsqueda de diversificar las fuentes de financiación algunas ONGD han optado por generar ingresos derivados de la actividad comercial como: la venta de productos de comercio justo; de merchandising de la organización; productos realizados por las personas que participan en los proyectos; mercadillos solidarios o venta de donaciones de arte.

Recursos humanos

En sus inicios el trabajo desarrollado por estas organizaciones se caracterizaba por un alto componente de voluntariado que se ha ido perdiendo con la profesionalización en la gestión de fondos públicos al necesitar personal laboral que llevan a cabo actividades que requieren de competencias específicas.

La crisis de 2008 supuso una pérdida de un gran número de puestos de trabajo. Desde 2014 la plantilla laboral ha ido creciendo situándose en 2018 en 88.077 personas, según los datos ofrecidos por la Coordinadora. A pesar de este aumento, el número de personas voluntarias supera con creces al número de personas que forman parte de la estructura laboral llegando a 20.493 personas, el 66% mujeres.

Los datos proporcionados muestran como la gestión de mayor volumen de fondos públicos lleva necesariamente a la contratación de personal especializado. También muestra como las organizaciones continúan reforzando el papel del voluntariado como base para canalizar la participación social.

En la mayoría de las organizaciones el voluntariado está presente, pero la importancia y el significado para cada una de ellas es diferente. En el estudio realizado por ONGAWA sobre el papel del voluntariado en las ONGD, señala entre sus principales conclusiones que "el voluntariado transformador está presente en el discurso de un grupo importante de ONGD, pero no tanto en las prácticas. En este sentido, menos de la mitad de las organizaciones apuestan claramente por el voluntariado como un espacio estratégico para la promoción de ciudadanía global" (Arias, Boni, Ortega, Rosado, 2015).

CAPÍTULO 3. LAS ONGD EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS MADRILEÑAS

Una vez analizadas las características comunes que definen la identidad y la heterogeneidad de las ONGD y su evolución general, es necesario analizar específicamente la relación entre las administraciones públicas y las ONGD madrileñas, para comprender la especificidad de la transformación de estas organizaciones. En este sentido y como se verá a lo largo del capítulo, la evolución de las ONGD madrileñas se ha visto influenciada tanto por el desarrollo y la institucionalización de la cooperación descentralizada llevada a cabo por las administraciones públicas madrileñas como por la solidaridad de la sociedad madrileña. En este sentido, para comprender la situación actual de estas organizaciones, es necesario profundizar sobre el proceso de surgimiento y consolidación del sistema de cooperación para el desarrollo tanto de la Comunidad de Madrid como del Ayuntamiento de Madrid y otras Entidades Locales (EELL).

El objetivo de este capítulo es analizar el papel que han jugado las ONGD madrileñas en el impulso y consolidación de las políticas de cooperación autonómica y municipal, así como la relación y reconocimiento que han tenido por parte de las administraciones públicas madrileñas. A efectos del estudio, se hace referencia a la cooperación descentralizada llevada a cabo desde la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid y las Entidades Locales (EELL).

El capítulo parte de las principales características y la evolución de la cooperación descentralizada en el Estado español, para a continuación profundizar sobre la cooperación realizada por las diferentes administraciones públicas madrileñas. Si bien analizaremos la evolución de cada una de ellas por separado, se dedicará un epígrafe a identificar algunos de los elementos comunes de las tres administraciones.

Con relación al análisis de las tres administraciones se abordarán tanto el ámbito legislativo como el marco estratégico de la política pública, el institucional y el marco presupuestario. A través de cada uno de estos componentes se analizará la legitimidad que van tomando las ONGD madrileñas como actor político y como principal canal de las acciones de la cooperación descentralizada madrileña.

3.1. EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

La cooperación descentralizada es la llevada a cabo principalmente por los gobiernos autonómicos y locales como son las comunidades autónomas, ayuntamientos, diputaciones o mancomunidades. Se define como “aquella que surge de entes públicos no estatales, que realizan o promueven los poderes descentralizados o locales, exclusivamente, ya sea de modo directo o indirecto, este es, acudiendo para la ejecución de proyectos a entidades de la sociedad civil” (Ruiz, 2007).

Esta cooperación se caracteriza por la procedencia de sus fondos, por su voluntad de participar en proyectos de desarrollo humano en los que la aportación popular sea un elemento central, así como por su vocación de promover el desarrollo local y la participación ciudadana a través de las organizaciones locales.

Será en la década de los 80, con los primeros movimientos sociales a favor de la cooperación para el desarrollo, cuando las EELL y las comunidades autónomas comienzan a destinar fondos y llevar a cabo acciones en este ámbito de actuación. Posteriormente, durante la década de los 90, se asentarán las bases de la cooperación descentralizada en España con un avance institucional que se irá consolidando a lo largo de toda la década.

Cuadro 10. Hitos internacionales que impulsan el desarrollo de la cooperación descentralizada

- **1984. El Consejo de Municipios y Regiones de Europa** hace un llamamiento para que los municipios lleven a cabo acciones de cooperación internacional para el desarrollo.
- **1985. I Conferencia Europea sobre Ciudades y Desarrollo. “Llamamiento de Colonia”** donde se insta a las EELL a que apoyen los intercambios Norte- Sur junto con las ONGD. Comienzan a desarrollarse las redes de ciudades, convirtiéndose en una estrategia para las grandes y medianas ciudades que mejoran así su posicionamiento y competitividad en el ámbito regional e internacional.
- **1989. Conferencia del Consejo de Europa sobre Interdependencia y Solidaridad** (Madrid) donde se recomienda impulsar diferentes acciones para la cooperación descentralizada.
- **1990. Conferencia Internacional Norte Sur** (Bulawayo, Zimbabue, 1990), con participación de EELL y ONGD de 25 países, donde se da el “Llamamiento de Bulawayo”, que enfatiza el papel que deben jugar las instituciones locales en las relaciones Sur-Sur y Norte-Sur (González et al., 1999).
- **1992. Carta de Berlín y su Plan de Acción de la Conferencia: “Iniciativas locales para un desarrollo sostenible”**. Establece los principios que deben guiar las relaciones Norte Sur: democracia, sostenibilidad, justicia, equidad, tolerancia, acción conjunta e interdependencia.
- **1998. El Consejo Europeo aprueba el Reglamento (CE) n.º 1659/9:** “La cooperación descentralizada constituye un nuevo enfoque de la cooperación al desarrollo que coloca a los agentes en el centro mismo de la ejecución, y por lo tanto, persigue el doble objetivo de adaptar las operaciones a las necesidades y hacerlas viables”.

En el inicio y la expansión de la cooperación descentralizada convergen dos procesos paralelos como son la intensificación del proceso de globalización y la profundización en la descentralización política y administrativa del país, con el consiguiente incremento del autogobierno a nivel autonómico y local, que amplía su ámbito de competencia (CONGDE, 2012). Además, coinciden con una mayor movilización social en el ámbito municipal, en solidaridad con las crisis de los Grandes Lagos y Yugoslavia y en reivindicación del movimiento 0,7% del PIB como AOD.

En esta línea, encontramos dos hechos que favorecen la consolidación de la cooperación descentralizada en España:

- El inicio y consolidación del proceso de descentralización de competencias del Estado español. Con este proceso ampliado en la década de los 90, las comunidades

autónomas desarrollan una legislación propia en el marco de la cooperación para el desarrollo, que viene a dar una mayor cobertura a las acciones que venían realizando.

- El reconocimiento como actores de la cooperación recogido en la Ley 23/1998, de 7 de Julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En su articulado, se expone que "La cooperación para el desarrollo que se realice desde las comunidades autónomas y EELL, expresión solidaria de sus respectivas sociedades, se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2.a del Capítulo I de la presente ley. 2. La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autoresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados."

El proceso de consolidación de la cooperación descentralizada supuso que todas las Administraciones autonómicas realizaran un gran esfuerzo de planificación elaborando sus propias leyes autonómicas de cooperación y sus propios planes directores como guía de la política pública. Estas leyes autonómicas reconocerán a su vez a las EELL como actores de la cooperación para el desarrollo. La Comunidad de Madrid es la primera que aprueba una ley de cooperación al desarrollo en el año 1999.

La metodología para el diseño de esta política es diferente entre las comunidades autónomas, y no existe un acuerdo sobre el papel que tienen los distintos documentos que regulan y planifican la cooperación descentralizada (Labain y Unceta, 2015). Algunas de estas leyes autonómicas o planes estratégicos tienen grandes objetivos (derechos humanos, fortalecimiento institucional, capacitación, desarrollo sostenible, medio ambiente, ...) difíciles de alcanzar con la dotación de recursos económicos y personales que se han destinado a su desarrollo. De esta forma, se puede valorar que hay una baja coherencia entre los objetivos planteados y los instrumentos propuestos para alcanzarlos.

En esta línea, encontramos administraciones locales o autonómicas que no cuentan con unidades gestoras específicas para el desarrollo y gestión de la política de cooperación, sobre todo en los municipios más pequeños, que suelen asociar a las Consejerías o Concejalías de Bienestar Social o Participación Ciudadana.

Por otro lado, para poder llevar a cabo los objetivos previstos en la normativa, las comunidades autónomas y las EELL podrán realizar la cooperación de forma directa o indirecta a través de las ONGD, universidades, centros de enseñanza y/o investigación y organizaciones sindicales.

Uno de los principales instrumentos para la cooperación directa en las EELL son los hermanamientos entre ciudades. Los objetivos de esta modalidad se han orientado a la promoción de relaciones de amistad y solidaridad entre dos comunidades, a los intercambios culturales, al apoyo de proyectos de desarrollo y, en menor medida, a la promoción de intereses económicos. Este instrumento promueve la relación horizontal y tienen como fin último contribuir al conocimiento del otro y a la construcción de unas relaciones internacionales más participativas.

Por su propia concepción la cooperación directa debería ser prioritaria en la cooperación descentralizada, pero en la práctica ha tenido un bajo peso en comparación a la cooperación indirecta que se lleva a cabo principalmente a través de subvenciones a ONGD. Sobre esta última, los presupuestos de la cooperación descentralizada en su conjunto no son muy elevados, lo que implica que las subvenciones para el desarrollo de proyectos de cooperación tengan unos 60.000 euros de media, lo que añade una mayor fragmentación al sistema de cooperación. Es un tipo de cooperación con mucha dispersión en los proyectos y con bajos presupuestos (Millán y Gil, 2018).

El análisis y la reflexión en torno a las diversas experiencias de cooperación municipal llevadas a cabo en el Estado español a partir de la década de los 80 mostró a los propios municipios la necesidad de crear instancias que facilitaran la coordinación supramunicipal y optimizaran el trabajo de las diferentes administraciones locales. Como respuesta se crean los Fondos Municipales de Cooperación (actualmente hay nueve fondos), que reúnen a ayuntamientos y entidades públicas y privadas para coordinar esfuerzos y gestionar los recursos económicos de forma más eficaz. Destacan por la importancia de los recursos que manejan, la coordinación que llevan a cabo dentro del territorio y las instituciones que los integran, su tarea de impulso de la cooperación, así como la ayuda técnica que prestan a las municipalidades.

Además de estos espacios, se constituyen los Consejos de Cooperación o las comisiones autonómicas de cooperación para el desarrollo que tienen como objetivo coordinar las actividades propuestas por el conjunto de las administraciones territoriales con los diferentes actores del ámbito de la cooperación, con especial atención a los municipios.

En cuanto a los presupuestos, el volumen de AOD canalizada a través de la cooperación descentralizada no dejó de crecer desde la década de los 90, aunque de manera desigual por territorios y por administraciones hasta 2010. En 2015 la cooperación descentralizada suponía un tercio de la AOD bilateral de España (debido a que las partidas destinadas a AOD desde el ámbito estatal sufrieron aún mayor recorte que la que destinaban CCAA y EELL), lo cual convierte a España en el donante más descentralizado del mundo en términos absolutos (Aitor Pérez, 2018).

La crisis económica desencadena a finales de la primera década del S.XXI supuso un cambio de dirección. Las políticas de ajuste fiscal dirigida a terminar con la “duplicidad” y la necesidad de reducir las ineficiencias en la Administración pública llevan a la reducción de las partidas presupuestarias, e incluso a su desaparición en muchas administraciones regionales y locales.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, limita el campo de actuación de las administraciones en aquellas competencias que no le son propias. En esta Ley se apoyan diversas administraciones locales para justificar la desaparición y limitación del papel de las administraciones regionales y sobre todo la de ámbito local. Pero esta limitación no está justificada, en tanto que esta competencia está reconocida por la ley de cooperación y por las leyes de las Comunidades Autónomas, debiendo someterse en su ejercicio a la normativa actual, es decir: a

la ley estatal, a la de la correspondiente Comunidad Autónoma y a la Ley de Estabilidad Presupuestaria (Musol, 2017).

Las EELL acometieron la cooperación internacional al desarrollo como una respuesta a las demandas ciudadanas y lo hicieron con más voluntad que recursos tanto personales como materiales. El resultado ha sido desigual. Actualmente comparten el escenario: entidades locales que han diseñado sus propios programas de Cooperación y los han ejecutado con resultados notables, y otras muchas que no lo han hecho demasiado bien y lo que es peor algunas que lo han hecho sin tener en cuenta ese principio de que la Cooperación es acción exterior y, no es parte de la política exterior del Estado (Musol, 2017).

3.2. CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN MADRILEÑA

Las ONGD madrileñas han tenido un papel fundamental como impulsoras de la política de cooperación de las diferentes administraciones autonómica y local madrileñas participando activamente en los espacios de diálogo y de consulta de la cooperación madrileña.

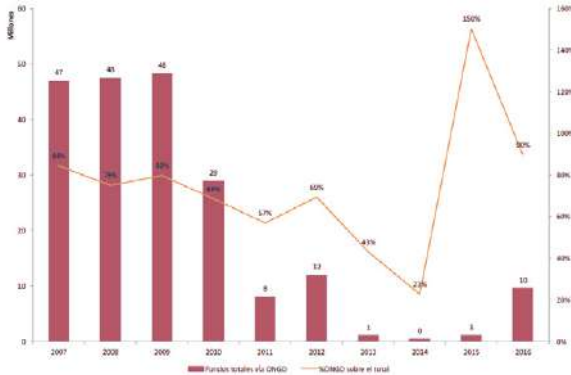
Si bien cada una de las administraciones públicas madrileñas tienen sus propias características y su propia evolución, podemos identificar características comunes en los marcos normativos y en la evolución de los presupuestos. Diferentes estudios realizados en los últimos 20 años sobre cooperación descentralizada madrileña muestran los siguientes rasgos comunes entre estas administraciones (Martínez, Santander, Millán).

El desarrollo de la cooperación madrileña está asentado en la convocatoria de subvenciones (ONGD), sin haber establecido una política y una estrategia con objetivos claros. Es una cooperación: altamente atomizada; con carencias en estructura, recursos humanos y técnicos y en sistemas de seguimiento y evaluación; con programas en el corto plazo asentada en la implementación de intervenciones de escasa duración y cuantía, con reducida capacidad de impacto y transformación social (Martínez y Santander, 2010)

Cooperación indirecta

El principal instrumento de cooperación por el que han apostado la mayoría de las administraciones madrileñas ha sido la promoción de proyectos en terceros países gestionados por las ONGD, lo que ha condicionado su propia evolución y su dependencia económica de la financiación por parte de las diferentes administraciones autonómicas y locales. Entre los años 2007 y 2017 las ONGD canalizaron la mayor parte de la AOD madrileña, lo que supuso importantes cambios en sus estructuras y recursos, dependiendo de los incrementos y recortes que se iban produciendo.

Gráfico 1. Flujos de la AOD madrileños canalizados por las ONGD



Fuente: (Millán y Gil, 2018)

Así pues, las ONGD madrileñas, han sido el principal instrumento utilizado por las administraciones públicas madrileñas para canalizar los fondos destinados a la cooperación para el desarrollo. Esto puede verse claramente en los presupuestos de estas administraciones en los últimos cinco años, donde más del 70% del gasto dedicado a la cooperación para el desarrollo ha sido ejecutado por las ONGD.

Escasa coordinación y articulación entre las diferentes administraciones

En las entrevistas realizadas a los equipos técnicos de diferentes ayuntamientos expresaron el escaso liderazgo por parte del gobierno de la Comunidad de Madrid en la coordinación con el resto de las administraciones de la región para la articulación de una política pública de cooperación.

En el marco de la ley de cooperación de la Comunidad de Madrid se crearon órganos para su coordinación entre las diferentes administraciones. Sin embargo, estos órganos han tenido un perfil bajo y de poca incidencia a lo largo del tiempo. Tras la crisis de 2008 algunas EELL han dado paso a iniciativas de coordinación y trabajo conjunto, como es el caso de la Alianza de los Municipios del Sur de Madrid por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Así, la coordinación y la articulación de la política de cooperación para el desarrollo entre las diferentes administraciones madrileñas es uno de los puntos pendientes que debe ser liderado por la Comunidad de Madrid, como así se recoge en el Plan General de Cooperación para el Desarrollo (2017-2020).

Espacios de diálogo: los Consejos de Cooperación

Los Consejos de Cooperación tienen como fin establecer en cada municipio o comunidad un diálogo entre la Administración pública y los actores sociales (ONGD, universidades, etc). Son de carácter consultivo y depende de la voluntad política que sus propuestas se tengan en cuenta para la toma de decisiones en la política de cooperación.

Entre sus principales funciones destacan: canalizar y dinamizar la participación social; asesorar a los responsables de la política de cooperación; dinamizar la sensibilización

entre la ciudadanía; promocionar la cooperación en el conjunto de la acción del gobierno.

Su composición puede variar dependiendo del municipio. Pueden participar los partidos políticos con representación en el ayuntamiento o asamblea, las ONGD y otras organizaciones de acción social, sindicatos, empresas, universidades, asociaciones de vecinos, etc. Esta heterogeneidad puede ser valorada positivamente para enriquecer los debates, pero en algunos casos puede provocar que la ayuda a los países más desfavorecidos se vea eclipsada por algún otro tipo de iniciativa sin relación con la solidaridad internacional (Franco y Ballesteros, 2013).

Cuentan con estructuras de organización parecida, formalizándose en un pleno o asamblea general, con una presidencia que suele recaer en el concejal o consejero responsable de la política de cooperación y una secretaría que suele estar en manos de un técnico municipal.

En el año 2013 la Comunidad de Madrid contaba con 16 Consejos de Cooperación: Comunidad de Madrid, Alcalá de Henares, Alcobendas, Aranjuez, El Boalo, Colmenar Viejo, Coslada, Getafe, Madrid, Majadahonda, Móstoles, Pinto, Rivas Vaciamadrid, San Fernando de Henares, San Sebastián de los Reyes, Villaviciosa de Odón. En 2020 mucho de estos consejos o están inactivos o han desaparecido tras el desmantelamiento de la cooperación en su municipio.

Compromiso político

Los equipos de gobierno de las distintas administraciones de Madrid han ido cambiando su compromiso político con la cooperación en los últimos 10 años. Este cambio se puede observar a través de los presupuestos destinados a la AOD y en los propios instrumentos de planificación.

Tras la crisis y la aprobación de la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, la mayor parte de las administraciones de la Comunidad de Madrid (autonómica y locales) asumieron las políticas de austeridad y gasto propuestas desde el gobierno central, soportando un proceso de desmantelamiento de sus estructuras, órganos e instrumentos de participación (Millán y Gil, 2018).

Como veremos más adelante, en el Ayuntamiento de Madrid en 2011 desaparece la partida presupuestaria de la cooperación para el desarrollo y no hay renovación de su planificación hasta 2016 con la aprobación de las Líneas Estratégicas para una Política de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional. La Comunidad de Madrid no renovará su Plan General hasta 2017 y las partidas presupuestarias se reducen al mínimo desde 2011 hasta 2016; y en varias EELL con muchos años de cooperación desaparecen sus partidas presupuestarias y se reducen o suprimen las convocatorias de proyectos.

Tras la crisis económica y el cambio político a partir del año 2015, en distintas administraciones madrileñas se recupera la convocatoria de cooperación, como ha sido el caso del Ayuntamiento de Madrid y en varias EELL, aunque en el caso de estos últimos en menor cuantía.

3.3. LAS ONGD EN LA COOPERACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID

A finales de la década de los 80 comienza la andadura para institucionalizar los procesos de apoyo a las iniciativas de los movimientos sociales autonómicos en la Comunidad de Madrid.

3.3.1. Marco Legislativo

En 1987 se firma el I Convenio Marco entre el Instituto de Cooperación (ICI) y la Comunidad de Madrid que abarcaba los proyectos que se estaban desarrollando en la región iberoamericana. A este primer convenio le siguen dos Proposiciones No de Ley (PNL) impulsadas por las ONGD y los movimientos sociales madrileños de la década de los años 90. En la primera de ellas, la PNL 57/1990 sobre el Plan de Cooperación para el Desarrollo de los Países Iberoamericanos, se insta al Consejo de Gobierno a que presente de manera anual un plan específico para la cooperación. En los años sucesivos se realizan las primeras convocatorias para la cofinanciación de proyectos de ONGD en países en vías de desarrollo y se llevan a cabo diversas iniciativas directas desde varias Consejerías, produciéndose un salto cualitativo en la política de cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid.

Posteriormente, en la PNL 44/1994, la Asamblea de Madrid manifiesta su voluntad de hacer efectivo el principio de solidaridad con los países más necesitados y se insta a incrementar los presupuestos destinados a cooperación hasta el 0.7%, siguiendo la estela de la presión de los movimientos sociales y de diferentes EELL madrileñas con la solidaridad.

Tres años después, en el año 1997, se crea el Consejo de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (Decreto 174/1997), como órgano colegiado de consulta y participación.

Como resultado de este desarrollo normativo se aprueba la primera ley de cooperación acordada por un gobierno autonómico, la *Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid*, que viene a canalizar la "fuerte iniciativa social" que ya se estaba llevando a cabo por las instituciones autonómicas y locales desde la década de los 80 (Comunidad de Madrid, 1999). Con esta Ley se regula el régimen jurídico de la cooperación, tanto en recursos y capacidades, teniendo como objetivo final la erradicación de la pobreza.

En esta Ley, las ONGD madrileñas aparecen con dos roles.

Por un lado, el art. 6.1 sobre las modalidades de la cooperación para el desarrollo, señala que "La cooperación para el desarrollo podrá llevarse a cabo directamente por la Administración de la Comunidad de Madrid o, indirectamente, a través de organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales o bien a través de entidades públicas o privadas que actúen en este ámbito." Además, en el art.6.2 establece que se podrán conceder subvenciones y establecer convenios para la ejecución de proyectos "con aquéllas que acrediten experiencia, estructuras y garantías suficientes para la ejecución

de dichos programas y proyectos". En este mismo artículo se incluyen también a otros actores como las universidades, empresas, organizaciones empresariales y sindicales y otras organizaciones sociales.

Por otro lado, la Ley dedica el Capítulo V a la participación de la sociedad madrileña en la cooperación para el desarrollo. En este capítulo se legitima a las ONGD madrileñas como actor político en la construcción de la política pública de cooperación de la Comunidad de Madrid, al ser consideradas la expresión de la solidaridad de la sociedad madrileña.

"Artículo 17.1. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo establecidas en la Comunidad de Madrid, como expresión articulada de la solidaridad de la sociedad madrileña con los pueblos más necesitados del mundo, se constituyen en interlocutores permanentes de la Comunidad de Madrid en materia de cooperación internacional para el desarrollo".

Además, desde el propio texto legislativo se pretende impulsar la colaboración entre la Administración pública y las organizaciones de la sociedad civil para la realización de "acciones 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".

De esta forma, la *Ley de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid* va más allá de la propia ley estatal en cuanto al reconocimiento de las ONGD como actor político de la cooperación. Como se analizó en el capítulo anterior, la incorporación de las ONGD en la ley estatal supuso su institucionalización como actor de la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, la ley de la Comunidad de Madrid da un paso más considerándolas un actor político para la construcción de esta política.

3.3.2. Política de cooperación

Según la Ley 13/1999 la planificación de la cooperación se desarrolla a través de planes generales, con carácter cuatrienal, que contendrán los objetivos de la política de cooperación alineados con el Plan Director de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo. Mientras los Planes Anuales desarrollarán los objetivos, prioridades y recursos del Plan General. Desde su aprobación se han desarrollado varios planes generales a través de los cuales podemos ver la legitimidad que han ido tomando las ONGD madrileñas como principal actor del sistema de la cooperación madrileña.

El **Plan General 2001-2004**, es el primero que se desarrolla tras la aprobación de la Ley de Cooperación de la Comunidad de Madrid. Por el contexto en el que se elabora, es un plan marcado por los cambios en el sistema internacional de cooperación, el modelo de desarrollo humano impulsado desde el PNUD y la aprobación de la Agenda de Desarrollo del Milenio (ODM), que pone el foco en un desarrollo no solo basado en el crecimiento económico, sino también en lo social y en las capacidades de las personas.

Este plan va a priorizar los procesos frente a los resultados, poniendo en valor a los socios que tiene la cooperación madrileña para el desarrollo de sus acciones, desarrollando una cooperación basada en el diálogo y la asociación y teniendo como objetivo general el “progreso humano económico y social”.

Tiene como principales enfoques la lucha contra la pobreza, el derecho al desarrollo, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y la sostenibilidad ambiental. Además, reconoce que las ONGD son el principal actor, tanto por su capacidad de incidencia y participación como por su capacidad para gestionar proyectos con fondos públicos.

El **Plan General 2005-2008** tiene el mismo objetivo marcado por la Ley de Cooperación y da continuidad a los procesos ya abiertos por el anterior plan. Como nuevos elementos incorpora el género en desarrollo, la educación para el desarrollo y el fortalecimiento institucional como ámbitos de actuación prioritarios y señala de identidad de su cooperación. La sostenibilidad ambiental se mantiene como enfoque prioritario.

El Plan también incorpora un apartado vinculando las acciones de cooperación y los procesos migratorios que se suceden y que de alguna manera cada vez son más visibles por parte de la ciudadanía. Esto se traduce en que, a nivel de gestión, la cooperación para el desarrollo se pone bajo la misma consejería que migraciones.

Otro elemento relevante de este Plan General es el compromiso manifiesto de incrementar los fondos durante el periodo de duración del mismo hasta alcanzar los 40 millones de euros. De los recursos destinados el 70% serán canalizados en una convocatoria de subvenciones a ONGD y el resto (30%) en cooperación directa.

El Plan General sigue considerando a las ONGD madrileñas como actores centrales para la política autonómica de cooperación, así como para el logro de los fines a alcanzar en este Plan. Se incluye a la Red de ONGD de Madrid, como “espacio de coordinación y representación del conjunto de las ONGD madrileñas”.

En el año 2009 se aprueba el **Plan general 2009-2012**, que tiene como objetivo general “contribuir a erradicar la pobreza en el mundo” e incluye por primera vez el enfoque basado en derechos humanos. En este plan se reconoce la necesidad de fortalecer el papel de las instituciones públicas para garantizar el desarrollo.

El 66% del presupuesto se destina a cooperación mediante convocatoria dirigida a financiar los proyectos de cooperación que gestionan las ONGD; el 20% a convenios; y el 5% a contratos para asesorías institucionales (Plan General Comunidad de Madrid, 2009). Desde 2011, el peso de la ayuda canalizada por las ONGD se ve reducida, no siguiendo las directrices marcadas en el último plan que incrementaba los fondos.

Hasta ese momento el papel que se había asociado a las ONGD madrileñas por parte de estos planes estaba centrado en ser las canalizadoras de las subvenciones para la ejecución de proyectos. Entre 2008-2011 fueron las principales ejecutoras de la ayuda desembolsada (Comunidad Madrid, 2017). Este será el último Plan General hasta el año 2017, en que se retoma la política pública de cooperación tras el recorte presupuestario desde el año 2012 y su desmantelamiento también institucional y de estructura.

En el año 2017 se retoma la cooperación y se aprueba el **Plan General 2017-2020** que plantea varios objetivos prioritarios, entre ellos, recuperar la cooperación como política pública estableciendo unas bases sólidas que vuelvan a colocar a la Comunidad de Madrid en la línea de los primeros planes generales.

Reconoce a las ONGD madrileñas como socias claves en las estrategias de cooperación, pero quiere impulsar una mayor participación de las empresas. Así mismo, plantea un refuerzo a la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo y recuperar el Consejo de Cooperación (Comunidad Madrid, 2017). Desde la Red de ONGD de Madrid se considera que este Plan no ha contado con las aportaciones realizadas desde el sector, al no contar con un proceso de diálogo abierto entre los diferentes actores de la cooperación.

3.3.3. Ámbito institucional

La Ley de Cooperación de la Comunidad de Madrid establece como órgano ejecutivo de la política de cooperación una dirección específica, la Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Voluntariado, donde se establecen las siguientes competencias:

- a) La elaboración de los Planes Generales y los Planes Anuales de cooperación para el desarrollo.
- b) La gestión y coordinación de los programas, proyectos y acciones de la cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid.
- c) La aprobación de las ayudas a la cooperación humanitaria y de emergencia.
- d) La evaluación del conjunto de la cooperación para el desarrollo realizada por la Comunidad de Madrid."

Las competencias en cooperación dentro de la Comunidad de Madrid han ido pasando por diferentes consejerías, siendo un reflejo del interés político de la misma en el gobierno autonómico.

La construcción y fortalecimiento de una política pública está relacionado, entre otros elementos con el lugar que ocupa dentro del organigrama institucional. En el siguiente cuadro se incorpora la evolución en los órganos ejecutivos de la política pública de cooperación, donde podemos analizar los momentos de mayor fortaleza y debilidad de esta política, ya que su visibilidad implica un mayor o menor compromiso político por parte de esta administración.

Cuadro 11. Evolución de los órganos ejecutivos de la política de cooperación de la Comunidad de Madrid

- 2001.** Consejería de Servicios Sociales, en la Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Voluntariado
- 2003.** Consejería de Familia y Asuntos Sociales. Dirección General de Cooperación al Desarrollo, Voluntariado e Inmigración.
- 2005.** Consejería de Inmigración, asume la Dirección General de Cooperación.
- 2005.** Con la Ley 4/2005, de 14 de diciembre, se crea la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación de la Comunidad de Madrid, para darle una mayor agilidad a las acciones que se desarrollen.
- 2007.** Consejería de Inmigración y Cooperación. Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación.
- 2010.** Consejería de Empleo, Mujer y Migración. Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación.
- 2011.** Consejería de Asuntos Sociales. Viceconsejería de inmigración, voluntariado y Cooperación. Dirección General de Voluntariado y Cooperación.
- 2015.** Consejería de Políticas Sociales y Familia. Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social y de la Subdirección General de Voluntariado, Cooperación Internacional y RSC.
- 2018.** Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad. D. G. de Servicios Sociales e Innovación Social. Subdirección General de Innovación Social, Voluntariado y Cooperación al Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia

Como podemos ver en el recorrido institucional, en la mayoría de los periodos se ha mantenido como una dirección general dependiente de la consejería encargada de asuntos sociales y se ha vinculado a voluntariado o inmigración. Solo ha habido un momento en el que la cooperación para el desarrollo ha tenido un rango de consejería junto con inmigración, en el año 2007.

Por otro lado, la Sección 3ª de la *Ley de cooperación autonómica* establecía la creación de dos órganos de consulta y coordinación, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo (art. 12) y la Comisión Regional de Cooperación para el Desarrollo (art. 13). Esta Comisión que se crea como “órgano de coordinación y colaboración entre las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid que ejecuten gastos computables como cooperación para el desarrollo” fue suprimida por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre.

Con relación al Consejo de Cooperación, la *Ley de cooperación autonómica* recoge lo establecido ya en el Decreto 174/1997, de 11 de diciembre, donde se crea este órgano como “órgano colegiado de carácter consultivo en materia de cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid del que forman parte representantes de la Admi-

nistración autonómica, interlocutores sociales relacionados con la cooperación para el Desarrollo y expertos en este campo. Este Decreto, reconoce en su preámbulo el gran impulso solidario ha nacido de nuestro tejido social que, articulado a través de las hoy llamadas Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, ha constituido una plataforma sólida de reivindicación y articulación práctica de programas de desarrollo, impulsados por multitud de voluntarios de todas las edades y condiciones”.

En el año 2013 el Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid fue suprimido por Ley 6/2013, de 23 de diciembre como consecuencia de la política de contención y racionalización del sector público, quedando derogado al tiempo el artículo 12 de la Ley 13/1999 que regulaba el Consejo. (Decreto135/2018)

Ante ésta situación en la que las organizaciones ven limitada su participación política, la Red de ONGD de Madrid impulsa la creación de la Mesa Madrileña de Cooperación (junio 2014) como foro de diálogo sobre la situación de la cooperación madrileña. En esta Mesa participarán la Dirección General del Voluntariado y Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid, Grupos parlamentarios de la Asamblea de Madrid, la FMM, sector empresarial cooperativo (COOPERAMA y REAS), sindicatos, Confederación Empresarial de Madrid (CEIM), la Conferencia de Rectores de las Universidades Públicas de Madrid (CRUMA) y la propia Red de ONGD de Madrid¹¹.

La Mesa de Cooperación tenía como objetivo defender la política pública de cooperación y la EpCG; poner en marcha iniciativas y propuestas en torno a la cooperación con el máximo debate y participación de las ONGD; y la incidencia social. Desde 2014 hasta 2017 la Mesa seguirá incidiendo en la necesidad de recuperar la política de cooperación y el Consejo de Cooperación, así como desarrollar un nuevo Plan General.

El Consejo de Cooperación vuelve a crearse mediante *Decreto 135/2018 de 5 de septiembre (BOCM 11 de septiembre de 2018)*, como órgano administrativo colegiado, “de carácter consultivo y de participación que haga posible la participación ciudadana en la formulación y ejecución de la política pública de cooperación”. Nuevamente, en el texto se legitima a las ONGD madrileñas como actor político y se reconoce a la Red de ONGD de Madrid como principal órgano de representación de las ONGD Madrileñas.

“Las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo tienen una incidencia determinante en este objetivo, a través del impulso de políticas y actuaciones orientadas a favorecer el desarrollo humano, la erradicación de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos, por lo que la cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid tradicionalmente se ha ido formulando sobre una base de diálogo, fomento de la iniciativa social y colaboración con ellas y con otros agentes”.

Entre sus funciones se encuentran:

“a) Asesorar sobre las líneas generales, los principios y los objetivos de la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid.

11 En aquellos momentos todavía era la FONGDCAM.

- b) Informar previamente, de forma preceptiva y no vinculante, los anteproyectos de leyes y demás disposiciones de carácter general de la Comunidad de Madrid referentes a cooperación al desarrollo, a excepción del anteproyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Madrid.
- c) Informar la propuesta de planes de trabajo en materia de cooperación al desarrollo.
- d) Proponer a la persona titular de la Consejería competente en materia de cooperación al desarrollo la elevación al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de los informes que considere oportunos, especialmente aquellos que afecten a la situación, evolución y participación de la sociedad madrileña en el ámbito de la cooperación al desarrollo.
- e) Emitir los informes correspondientes a consultas que le sean planteadas por los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, a través de sus Alcaldes-Presidentes, sobre asuntos relacionados con la cooperación al desarrollo.
- f) Realizar el seguimiento y evaluación de la marcha de la cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid, informando sobre la ejecución de los planes anuales”.

La Red de ONGD de Madrid ha jugado un papel muy importante en la recuperación del Consejo de Cooperación. Tras la supresión del Consejo, desde la Red se realizaron numerosas acciones para impulsar su restablecimiento y recuperar el espacio de diálogo político para la construcción de una política de cooperación en diálogo con los actores sociales.

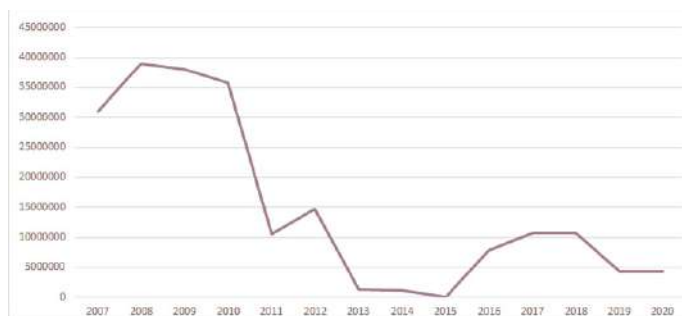
A pesar de su recuperación formal, el Consejo de Cooperación ha permanecido inactivo hasta diciembre del año 2020 y no está siendo utilizado como espacio para la participación de las ONGD en la elaboración del nuevo plan general de la cooperación para el desarrollo para los próximos cuatro años (2021/2024). Para la elaboración de este plan se están realizando diferentes consultas sin abrir un espacio de evaluación y diálogo, quedando muy limitada la participación de las ONGD madrileñas.

3.3.4. Ámbito presupuestario

Desde el inicio de la política pública de cooperación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid se incrementa el presupuesto como queda reflejado en el Plan General 2008-2012, donde se manifiesta el compromiso de incrementar los fondos hasta 40 millones de euros. Este compromiso se ve frenado tras la crisis económica de 2008 y es en 2011 cuando los fondos destinados a cooperación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid caen al 0,1 % del PIB.

Entre los años 2011 y 2016 los presupuestos dirigidos a la cooperación se mantienen en mínimos, casi llegando a una reducción del 100% del total, teniendo una leve recuperación en los últimos cinco años. La recuperación es muy lenta y todavía, a día de hoy, dista mucho de lograr los niveles previos a la crisis económica de 2008.

Gráfico 2. Evolución de la AOD de la Comunidad de Madrid



Fuente: Elaboración a partir de (Millán y Gil, 2018) y los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid en los 3 últimos años.

3.4. LAS ONGD EN LA COOPERACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

3.4.1. Política pública de cooperación

El primer programa de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Madrid aparece en 1995 y es gestionado a través de la Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo y Voluntariado, que establece ciclos cuatrimestrales de planificación mediante Planes Generales de Cooperación entre 2005-2008 y 2009-2012, siendo este el principal instrumento de planificación del Ayuntamiento. Los Planes Generales se desarrollan en los Planes Estratégicos de Actuación (PEA) que pretenden que los socios de la cooperación madrileña y el Ayuntamiento de Madrid puedan ir de la mano en su interacción conjunta en sectores y áreas.

El Plan General de Cooperación 2005-2008 tiene como objetivo la reducción de la pobreza y contribuir al desarrollo humano de las personas y los municipios. El plan incorpora mejoras y cambios en la gestión de la política de cooperación, establece los objetivos y las prioridades sectoriales y geográficas y define un sistema de planificación cuatrimestral. Este plan impulsa acciones de codesarrollo buscando vincular a la población migrante con sus comunidades de origen. En cuanto al papel de las ONGD, las reconoce y legitima como el “principal agente de la cooperación madrileña” llevada a cabo desde el Ayuntamiento de Madrid.

En el año 2009 se aprueba en el Plan General de Cooperación (2009-2012), que mantiene el mismo objetivo general que el Plan anterior.

Las ONGD tienen participación en los órganos consultivos y de coordinación, como el Consejo Municipal de Cooperación y el Comité de Coordinación de la Acción Humanitaria, a través de los cuales participan en la elaboración de los PEA.

En el año 2011 desaparece la política de cooperación del ayuntamiento. De esta forma, desde el año 2012 hasta el año 2016, no se renueva el plan estratégico ni existe un marco presupuestario. Será en el año 2016 con la aprobación de las Líneas Estratégicas para una Política de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional cuando se retome nuevamente la cooperación desde el Ayuntamiento de Madrid.

En octubre de 2018 se aprueba el Marco Estratégico de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Ciudad de Madrid (2018-2021) que establece una nueva política de planificación para la cooperación del Ayuntamiento y tiene como objetivos:

- Contribuir a la construcción de un modelo de gobernanza global, democrática y multinivel.
- Impulsar un modelo de desarrollo global social y ambientalmente sostenible.
- Fortalecer a Madrid como agente global de desarrollo sostenible y solidaridad internacional.
- Impulsar la ciudadanía global desde Madrid con la participación de todos los agentes que conviven en la ciudad.
- Contribuir a la consolidación de los derechos humanos, la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la nueva agenda urbana, la declaración de París de la COOPE21 y otras agendas.

Este marco incorpora a las ONGD madrileñas como agentes de la política de ciudadanía global y cooperación internacional junto con nuevos actores del tercer sector. Sin embargo, en la práctica, no se ha logrado mantener la participación inicial de estos nuevos actores.

3.4.2. Ámbito institucional

Desde el primer Plan General de Cooperación, la gestión de la política de cooperación en el Ayuntamiento de Madrid se enmarca en el Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales, dentro de la Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo y se ha mantenido así hasta el año 2015. Con el cambio político en el Ayuntamiento, la política de cooperación reorienta su enfoque con relación al desarrollo sostenible en la gestión municipal.

El Consejo de Cooperación, hasta el año 2015, era el principal espacio de participación y diálogo entre los diferentes actores de la cooperación (entre ellos las ONGD). Se crea en el año 2005 y está abierto para el diálogo, la consulta y la reflexión sobre las actuaciones del Ayuntamiento de Madrid en materia de cooperación.

En el año 2015 se crea el área de Participación Ciudadana y Transparencia y el área de Desarrollo Urbano Sostenible que dependen directamente de la Alcaldía y desde donde se elaboran distintos planes para el desarrollo sostenible en la ciudad (cuidados, derechos humanos y sostenibilidad). Con estos planes se abrieron espacios para la participación de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil.

En el ámbito de la política de cooperación se incrementaron los flujos de AOD y se abrió un espacio para el diálogo y la reflexión. Uno de los propósitos es promover una política de cooperación “imbricada con los desafíos globales y la construcción de una ciudadanía crítica y comprometida con el desarrollo sostenible” (Ayuntamiento Madrid, 2016).

En este proceso, se crean dos nuevos espacios de diálogo: la Mesa Transversal para la Cooperación y la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (Ayuntamiento Madrid 2016:17), como mesa técnica con las distintas áreas de gobierno para promover el compromiso y la colaboración de todo el Ayuntamiento en la política de cooperación; y el Foro Madrid Solidaria (2016) para la participación de los actores de la sociedad civil organizada, dirigido al diálogo, la discusión, planificación, ejecución y análisis de la política de cooperación.

Desde el Foro Madrid Solidaria se ha participado activamente en el diseño y articulación del *Nuevo Marco Estratégico para la política de cooperación internacional de la ciudad de Madrid* (2018-2021). Este Foro ha tratado de incorporar a nuevos actores en la participación de la política de cooperación ya que, hasta el momento, las ONGD han llevado casi todo el peso. Este Foro es un espacio abierto no institucionalizado por lo que si bien favorece una mayor participación se encuentra en la práctica con limitaciones en cuanto a su efectividad de las decisiones adoptadas.

Estos cambios en la política del Ayuntamiento de Madrid generan cambios en la institucionalización de la política de cooperación que pasa a depender orgánicamente de Alcaldía, ya que se considera a la cooperación como política transversal y se busca mejorar la coherencia de las políticas municipales con la solidaridad y las agendas de desarrollo internacionales.

3.4.3. Ámbito presupuestario

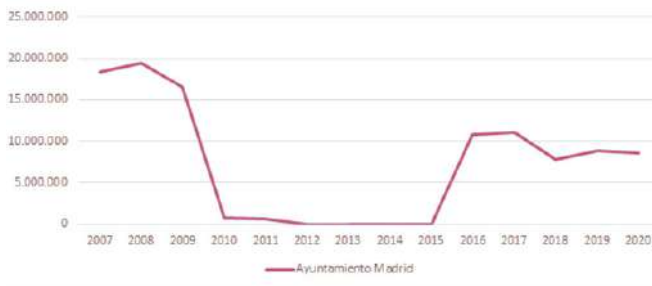
En cuanto al volumen de la ayuda, el Ayuntamiento de Madrid tiene un peso específico en la AOD de la región, siendo el segundo donante por detrás de la Comunidad de Madrid. Al igual que las otras administraciones públicas madrileñas, la modalidad prioritaria ha sido la indirecta, a través de subvenciones a las ONGD (Millán y Gil, 2018).

Con la crisis económica de 2008, el gobierno de este Ayuntamiento decide, en el año 2010, eliminar la convocatoria de subvenciones dirigidas a las ONGD y entre los años 2011 a 2015 eliminar de facto la AOD.

A partir del año 2016 se recupera la política de cooperación y el presupuesto destinado a subvenciones que se ha ido incrementando progresivamente. En el año 2018 el *Nuevo Marco Estratégico para la Cooperación para el Desarrollo* marca una progresión en el presupuesto para la cooperación que se inicia en 2016 y que pretende alcanzar el 0,30% del presupuesto no consolidado en 2030.

La Alcaldía de Madrid impulsó la cooperación multilateral, incrementando el presupuesto dedicado a organismos multilaterales como el PNUD o para la participación activa de la ciudad de Madrid en Foros y Programas internacionales con el objetivo de abrir una ventana al exterior de la ciudad de Madrid.

Gráfico 3. Evolución de la AOD del Ayuntamiento de Madrid



Fuente: Elaboración a partir de (Millán y Gil, 2018) y los presupuestos generales del Ayuntamiento de Madrid en los 3 últimos años.

Hasta el momento, el cambio de gobierno en 2018 no ha supuesto cambios en las líneas de la política de cooperación. Desde el cambio de gobierno, el compromiso con la cooperación se mantiene así como los fondos (6.520.000 Euros en 2020) pero, hasta el momento, los espacios de participación de las ONGD continúan inactivos.

3.5. LAS ONGD EN LA COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES MADRILEÑAS

La Comunidad de Madrid cuenta con 179 municipios. Alrededor de 32 municipios han implementado políticas de cooperación o acciones relacionadas con este ámbito de actuación en los últimos 30 años. En su mayoría EELL de más de 20.000 habitantes (Millán y Gil, 2018).

Dentro de las EELL hay una alta diversidad entre los que hacen cooperación: aquellos que destinan recursos técnicos y económicos de manera exclusiva; los que comparten recursos de cooperación con otras políticas; aquellos en los que la política de cooperación no recae en ninguna Concejalía, ni exclusiva ni compartida (Martínez y Santander, 2010; Millán y Gil, 2018). La mayor parte de las EELL que cuentan con una política de cooperación ejecutan sus acciones de forma indirecta a través de las ONGD, siguiendo el mismo patrón de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid.

La crisis económica de 2008, los cambios de gobierno en algunas EELL y las limitaciones de gasto impuestas por el gobierno central, determinó una importante reducción del número de ayuntamientos que financiaban la cooperación al desarrollo, de manera que entre los años 2013-2014 disminuyen a menos de la mitad el número de ayuntamientos que subvencionaban la cooperación al desarrollo (Millán y Gil, 2018).

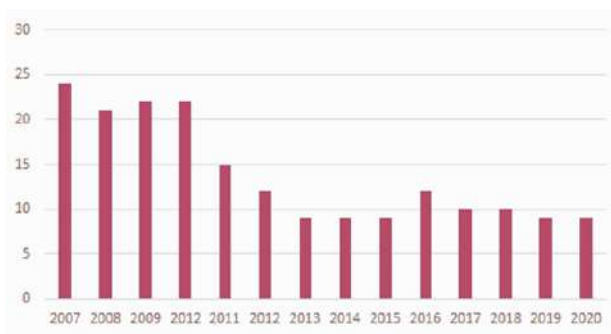
En el año 2015 se produce nuevamente un punto de inflexión marcado por el cambio político en el gobierno de muchos ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, por la mejora en la tendencia de la situación macro-económica que empieza a revertirse y por la irrupción en el panorama internacional de la Agenda 2030.

La tendencia de los municipios que deciden recuperar la política de cooperación se comienza a invertir a partir del año 2016, pero el número de ayuntamientos que financian

a las ONGD representa todavía la mitad de los que lo hacían en el año 2007. En el año 2016 se inicia un cambio en la tendencia presupuestaria en el territorio de la comunidad de Madrid en la AOD. Estos cambios vienen a movilizar no solo más recursos, sino también un mayor compromiso por parte de algunas instituciones con la cooperación para el desarrollo, creciendo el número de instituciones que retoman los planes directores que en muchas administraciones no se había renovado desde el inicio de la década.

En el 2016 realizaban acciones de cooperación el 6% de los ayuntamientos madrileños (11), que mayoritariamente son los que tienen un mayor % de población, en la misma tendencia que décadas anteriores (Millán y Gil, 2018).

Grafico 4. Evolución de la AOD de las EELL



Fuente: Elaboración a partir de (Millán y Gil, 2018) y los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid en los 3 últimos años.

Según los datos disponibles en la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), en el año 2018 12 ayuntamientos (además del Ayuntamiento de Madrid) destinaron fondos a AOD: Ayto. Alcalá de Henares, Ayto. Alcobendas, Ayto. Arroyomolinos, Ayto. Coslada, Ayto. Fuenlabrada, Ayto. Getafe, Ayto. Majadahonda, Ayto. Pozuelo de Alarcón, Ayto. San Fernando de Henares, Ayto. Torrejón de Ardoz, Ayto. Torrelodones y Ayto. Tres Cantos tenían algún tipo de convocatoria de cooperación. En el año 2020 la mayor parte de estos ayuntamientos no cuentan con convocatoria de subvención para proyectos de cooperación para el desarrollo.

En la mayoría de los casos, cuentan con menor planificación que la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid para orientar su política y, en algunos casos, cuentan con un Consejo de Cooperación para la coordinación de esta política en su municipio y el resto de los actores sociales. Solo un tercio de los que realizan algún tipo de convocatoria cuentan con marcos o estrategias de planificación (Millán y Gil, 2018).

Una de las características de la cooperación descentralizada madrileña, señalada al inicio del capítulo, ha sido la tendencia a una coordinación débil entre los entes madrileños.

Los órganos creados mediante la Ley de Cooperación de la Comunidad de Madrid no han liderado este proceso y solo en algunos momentos este proceso fue liderado por la Federación de Municipios de Madrid (FMM), antes de la crisis económica.

Algunas EELL que han apostado por continuar con la política de cooperación a pesar de la crisis y de la reducción de sus presupuestos, ven en el trabajo conjunto con otros municipios una ventana de oportunidad para avanzar en sus políticas públicas de cooperación, mejorando la eficacia de sus acciones y articulando sus políticas con otros municipios. Por ejemplo, desde el año 2017 La Alianza de Municipios del sur de Madrid por los ODS se ha coordinado para conseguir reactivar y coordinar las políticas de cooperación y el trabajo por los ODS de cinco municipios del sur de Madrid: Getafe, Fuenlabrada, Leganés, Arroyomolinos y Móstoles. Entre sus objetivos está conseguir generar un espacio de reflexión sobre las políticas de cooperación y atraer a municipios que en algún momento hayan tenido política de cooperación y sigan interesados en recuperar esta política para su municipio.

CAPÍTULO 4. IMAGEN DE LAS ONGD MADRILEÑAS

Una vez analizada en profundidad la relación que las ONGD madrileñas han tenido con las administraciones públicas autonómicas y locales, se hace necesario poner el foco en su situación actual antes de abordar las diferentes respuestas que han dado a los retos de los cambios globales. A lo largo del capítulo se facilitará una fotografía de las ONGD madrileñas a través de la identificación de las características generales analizadas en el capítulo 2.

De forma general, las organizaciones sociales madrileñas se pueden clasificar en:

1. los movimientos sociales clásicos donde se ubican los movimientos obreros y los sindicatos que aún tienen un peso importante en la región madrileña y una importante historia en la lucha contra la dictadura;
2. los llamados “nuevos movimientos sociales” donde es posible identificar a los movimientos feministas, ecologistas, de derechos humanos, pacifistas o de la economía social, entre otros;
3. los movimientos ciudadanos donde se incluyen asociaciones locales, de vecinales o de padres y madres; iv) los movimientos vinculados a la solidaridad internacional surgidos en torno a las movilizaciones del 0,7%, las ONGD, así como los foros sociales y los movimientos contra la globalización capitalista y las guerras (Millán y Gil, 2018).

En cuanto a estas últimas, las ONGD madrileñas han pasado en muy poco tiempo por las habituales etapas de muchos movimientos sociales.

- La primera etapa de surgimiento tiene lugar cuando un sector de la población percibe que las instituciones políticas no dan respuesta a los problemas sociales e inician la acción colectiva. En este caso se inicia con el movimiento 0,7% hacia la reivindicación de una política de cooperación para el desarrollo durante la mitad de la década de los años 90.
- En la segunda etapa de consolidación del movimiento se define y desarrolla sus metas, estrategias, liderazgos, tácticas y alianzas. Es el momento en el que aparece un mayor número de organizaciones y se agrupan en la actual Red de ONGD de Madrid.
- En la tercera etapa de burocratización, en la que el trabajo se formaliza y el movimiento se dota de estructuras organizativas estables. Al igual que sucedió en la evolución general de las ONGD españolas, con el incremento de los presupuestos de AOD hasta 2011 nacen un número significativo de ONGD madrileñas centradas fundamentalmente en la gestión de proyectos, que fueron dejando a un lado los objetivos de transformación y cambio social (Martínez, 2011) y con un alto grado de dependencia de los fondos públicos.

A pesar de esto, la participación de las ONGD madrileñas en la política pública de cooperación en la Comunidad de Madrid ha sido determinante para la definición de objetivos, prioridades e instrumentos de la política de cooperación.

Las ONGD madrileñas se caracterizan por su heterogeneidad con significativas diferencias en cuanto a tamaño, estructura, visión y organización. La capitalidad de Madrid atrae a ONGD de ámbito estatal que deciden tener su sede principal en esta ciudad. Se observa una cierta dualidad entre la proyección estatal y el trabajo concreto que realizan en la región, conviviendo organizaciones grandes con importantes recursos y ONGD de tamaño medio y pequeño (Martínez,2012).

El principal espacio de coordinación de las ONGD madrileñas es la Red de ONGD de Madrid que integra, representa y dinamiza a casi un centenar de organizaciones plurales y diversas, ubicadas en esta comunidad. Tiene como misión “impulsar un desarrollo justo equitativo y sostenible que ponga en el centro a las personas, busque el pleno desarrollo de sus capacidades respetando los límites del planeta, garantice el pleno ejercicio de sus derechos y luche contra todas las causas de discriminación”. Sus prioridades son la defensa de los derechos humanos, la lucha global contra la pobreza y la desigualdad, la defensa de lo público y la sostenibilidad del planeta, desde un enfoque de género.

La visión de la Red de ONGD es ser una red plural, “donde mediante la reflexión y la participación se genera conocimiento de carácter práctico, que es compartido con sus distintos grupos de interés”. Se ha convertido en un referente en materia de cooperación para el desarrollo y educación para una ciudadanía global en la región de Madrid.

Desde su puesta en marcha, la Red ha buscado dar una voz única del sector de las ONGD madrileñas hacia las administraciones, así como encontrar un espacio común para la colaboración y cooperación entre sus organizaciones miembros. A lo largo de los diferentes gobiernos, ha mantenido su lucha por una política pública de cooperación adecuada a las posibilidades de las administraciones madrileñas.

La incidencia política y social son actuaciones prioritarias para la Red. Toma una mayor fuerza a partir del año 2010, tras los recortes en la política de cooperación y otros derechos, y se ha mantenido hasta el momento actual en el que la política de cooperación busca seguir siendo reconocida como política palanca frente a la crisis de la pandemia de COVID-19.

El diagnóstico realizado por la Red de ONGD de Madrid en su **Plan Estratégico 2020-2023**, incorpora algunas reflexiones sobre aspectos relacionados con el trabajo de las ONGD madrileñas y el entorno en el que lo realizan.

Entre las conclusiones señala la creciente preocupación de la ciudadanía respecto al cambio climático, las desigualdades y las cuestiones relacionadas con la salud y el bienestar, pero, sin embargo, la valoración sobre cooperación para el desarrollo es escasa. Ante estos retos, valoran como una oportunidad la existencia de múltiples organizaciones de tamaño pequeño que van ganando influencia frente a las grandes organizaciones tradicionales, como los sindicatos y partidos políticos y que pueden ser actores que faciliten la transversalización de los mensajes de las ONGD. Otra de las oportunidades y retos que se identifican en el diagnóstico, es la concentración en la Comunidad de Madrid de muchas instituciones que compiten por el espacio público ofreciendo múltiples opciones de trabajo conjunto.

El análisis realizado muestra las diferencias existentes entre las ONGD ubicadas en la ciudad de Madrid y las pertenecientes a los otros municipios de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a las organizaciones pertenecientes a la ciudad de Madrid encontramos que la mayoría de ellas son ONGD profesionalizadas que gestionan proyectos en terceros países y realizan acciones de incidencia política y EpCG. Un alto porcentaje de ellas tienen carácter estatal con delegaciones en otras comunidades autónomas y se crean a finales de la década de 90 y en los primeros años de los 2000. Junto a estas organizaciones de carácter estatal encontramos un amplio conjunto heterogéneo de ONGD medianas y pequeñas.

Estas organizaciones centradas en la cooperación para el desarrollo, conviven con un amplio y diverso tejido social formado por asociaciones profesionales en el ámbito de la intervención social; asociaciones de activistas y/o voluntariado preocupados por las personas en situación de exclusión y pobreza en los barrios en los que se encuentra ubicada su sede; asociaciones de colectivos específicos como personas migrantes, jóvenes, con discapacidad, gitanas, etc.

En cuanto a las organizaciones ubicadas en los otros municipios de la comunidad de Madrid, según los datos recogidos en las entrevistas con el personal técnico de diferentes ayuntamientos, encontramos una dualidad. Por un lado, existe un conjunto de organizaciones profesionalizadas que gestionan subvenciones tanto locales como autonómicas o estatales que en su mayoría son delegaciones de entidades cuya sede central se encuentra en ubicada en Madrid capital. Por otro lado, encontramos un conjunto de organizaciones que tienen su origen en la década de los 90, motivadas por la solidaridad con los movimientos de liberación en África y la lucha contra las dictaduras en América Latina. Fundamentalmente, están integradas por personas voluntarias que continúan la solidaridad con estas comunidades desde un ámbito local.

En las EELL las ONGD conviven con redes de solidaridad y apoyo locales que dan respuesta a las demandas de apoyo y solidaridad de los vecinos y vecinas que se encuentran en situación de exclusión o de problemáticas concretas que afectan al conjunto de la ciudadanía local y la movilizan para dar una respuesta frente a las administraciones y gobiernos locales.

A lo largo del capítulo profundizaremos sobre el perfil y las principales características de las ONGD ofreciendo una fotografía de las ONGD madrileñas mostrando los datos relacionados con sus principales características identitarias y del trabajo que realizan. Para la interpretación de los datos debe tenerse en cuenta algunas limitaciones del propio muestreo de las organizaciones encuestadas que contrasta con los datos recogidos en las entrevistas realizadas al personal técnico responsable de la cooperación para el desarrollo en diferentes Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

4.1. PRINCIPALES DATOS SOBRE LAS ONGD MADRILEÑAS

Teniendo en cuenta las características del muestreo, los datos que se reflejan a lo largo de este epígrafe responden a la situación actual de las ONGD de la ciudad de Madrid, ya que de las 118 encuestas recibidas, el 95% tienen su sede central en Madrid capital.

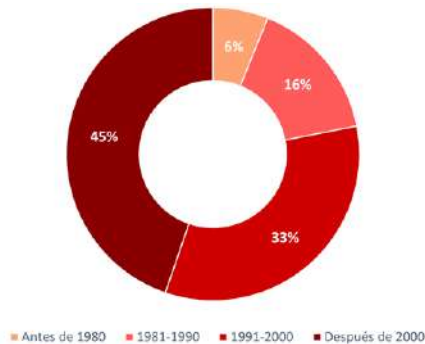
En este sentido, es importante tener en cuenta que ni la Comunidad de Madrid ni la mayoría de las EELL cuentan con un registro específico para las ONGD, sino que son los registros generales de asociaciones donde deben estar inscritas. Esta es una dificultad a la hora de poder determinar el número de ONGD que existen en la Comunidad de Madrid.

A continuación y teniendo en cuenta las principales características identitarias de las ONGD descritas en el capítulo 2, se analizarán los datos recogidos que nos muestran las principales tendencias de las organizaciones madrileñas.

Antigüedad

La siguiente figura nos muestra la distribución de las ONGD encuestadas en cuando a su fecha de creación. En el caso de las ONGD madrileñas, el mayor crecimiento se ha dado entre los años 1990 y 2005. En estos 15 años se concentran el nacimiento del 78% de las organizaciones encuestadas siguiendo la pauta que ya vimos en el ámbito estatal.

Gráfico 5. Distribución de las ONGD madrileñas por año de creación

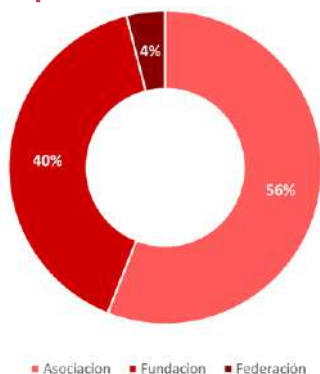


Forma jurídica

Las ONGD pueden constituirse bajo dos formas jurídicas sin ánimo de lucro, la asociación (federaciones y confederaciones) o la fundación. Como vimos en el capítulo 2, la elección de una u otra forma jurídica tiene determinadas implicaciones en cuanto a la estructura organizacional.

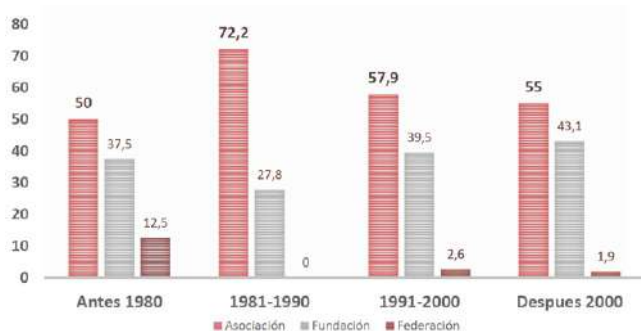
Los datos recogidos muestran que, aunque los porcentajes son muy similares y solo hay un 16% de variación entre ambas formas jurídicas, sigue prevaleciendo la asociación con un 56% frente a un 40% de fundaciones (hay un 4% que son Federación). Esto contrasta con la clara tendencia mostrada por la Coordinadora Estatal de ONGD en su informe del sector del año 2019, en el cual destacaba el aumento del uso de la figura de la fundación desde el año 2010, siendo un 55% de ONGD de la Coordinadora fundaciones, mientras que las asociaciones representan el 39%.

Gráfico 6. Distribución porcentual de las ONGD por forma jurídica



El análisis de su distribución temporal por periodo de creación evidencia un aumento de las fundaciones en las dos últimas décadas, coincidiendo con lo que ocurre a nivel nacional.

Gráfico 7. Formas jurídicas más frecuentes por periodo de creación

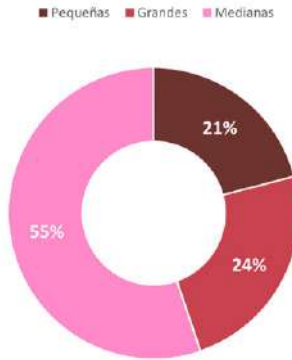


Tamaño¹²

Como podemos observar en el siguiente gráfico, más del 50% de las organizaciones son de tamaño medio. Entre las organizaciones de tamaño grande y mediano, las organizaciones madrileñas alcanzan un 79% del total mientras que en el ámbito nacional son el 50%. Esto puede venir determinado, porque la ciudad de Madrid es un polo de atracción para la mayoría de las organizaciones que tienen un carácter nacional, que también participan en la cooperación descentralizada de Madrid.

¹² Según lo descrito en el capítulo 2, para definir el tamaño se ha tenido en cuenta los ingresos anuales y el personal contratado, siendo los criterios establecidos por la Coordinadora.

Gráfico 8. Distribución de las ONGD por tamaño



Motivación del origen

En el capítulo 2, se señalaban las diferentes motivaciones que dan origen a la creación de las ONGD en función de los intereses del grupo de personas que la impulsen. Como vemos en la siguiente tabla, entre las organizaciones encuestadas hay heterogeneidad en cuanto a la motivación inicial, aunque encontramos algunas concentraciones mayores en la humanitaria y solidaria.

Cuadro 12. Distribución de ONGD según la motivación

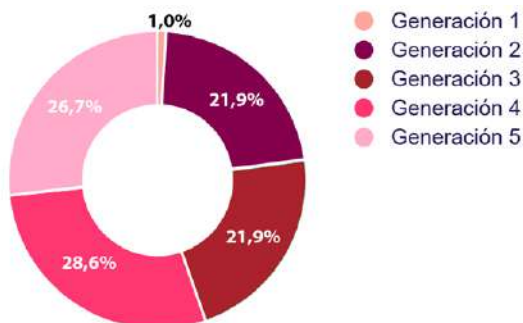
MOTIVACIÓN	RATIO
Humanitaria	47,8%
Religiosa	5,2%
Político sindical	2,6%
Solidarias	33%
Internacional/Profesional	7,8%
Universitaria	0,9%
Otras	2,6%

Mayoritariamente las organizaciones madrileñas del muestreo tienen una motivación humanitaria (47,8%), con el objetivo de prevenir y aliviar el sufrimiento humano con un compromiso con las víctimas de los conflictos armados, las poblaciones golpeadas por las hambrunas y los desastres naturales, seguida de una motivación solidaria (33%), de experiencias grupales y personales en actividades de cooperación internacional o de solidaridad con determinadas zonas del planeta. El resto de las motivaciones incluidas en el muestreo aparecen de manera residual, no siendo significativas en volumen.

Modelo de desarrollo¹³

Las ONGD del muestreo responden a un modelo de desarrollo que está mayoritariamente entre la generación 4 y 5 (28,6% y 26,7% respectivamente), sumando más de un 50%. Este ratio nos indica que la mayor parte tienen una orientación dirigida al fortalecimiento de capacidades para la construcción de una ciudadanía activa, que participará en el ámbito político a través de la incidencia política y la educación para el desarrollo.

Gráfico 9. Distribución de las ONGD según las generaciones



Sobre el registro de ONGD en la CM

¿Cómo se inscriben las ONGD en la Comunidad de Madrid? La Comunidad de Madrid no tiene un registro propio específico de ONGD. No obstante, utiliza el Registro de ONGD de la AECID para recabar información sobre las ONGD que operan en España. Un ejemplo de ello es que en las bases reguladoras de las subvenciones en materia de cooperación al desarrollo, entre los requisitos de las entidades solicitantes, se exige el de encontrarse inscritas en el Registro de ONGD adscrito a la AECID, lo que se acredita mediante la presentación de la documentación que lo demuestra. Se considera que este Registro estatal lleva a cabo una función y proporciona una información que puede aprovechar la Comunidad de Madrid, sin incurrir en una innecesaria duplicidad en esta materia, y ello implica un mejor aprovechamiento de los recursos públicos disponibles.

¿Existe una base de datos actualizada y disponible? La Comunidad de Madrid dispone de una base de datos de carácter interno y no accesible a los ciudadanos, en la que se sistematizan los datos proporcionados por las ONGD que se relacionan con esta Administración (fundamentalmente cuando presentan sus solicitudes de financiación). Esos datos de las entidades sirven para llevar a cabo trabajos de gestión de las subvenciones, remisión de información, etc. Las entidades llevan a cabo la actualización de los datos comunicados cuando se produce una modificación en alguno de ellos, mediante su comunicación por escrito a la Subdirección General de Voluntariado, Cooperación Internacional y Responsabilidad Social Corporativa.

¿Se mantiene contacto regular con las ONGD inscritas (avisos de encuentros, reuniones, seminarios, premios, subvenciones, etc.)? Se mantiene un contacto regular con las entidades que se encuentran incluidas en la base de datos interna descrita, fundamentalmente a través de la remisión de correos electrónicos para proporcionar información de su interés. El ejemplo más claro es el envío de un mensaje de correo electrónico a cada una de

estas entidades en el momento en que tiene lugar la publicación de las convocatorias de subvenciones para proyectos de cooperación al desarrollo, informándoseles del plazo de que disponen para presentar las solicitudes, así como de otros aspectos relevantes de la convocatoria. Esta misma información se remite a la Red de ONGD de Madrid, como entidad representante de las ONGD madrileñas, para su debido conocimiento y para incrementar su difusión a través de ella.

Relación con las contrapartes

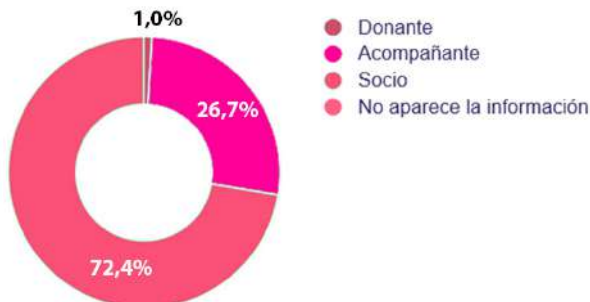
Las ONGD articulan su trabajo en colaboración con las organizaciones en los terceros países. Esta relación entre las ONGD madrileñas y sus contrapartes en el Sur puede ser más horizontal o más vertical, dependiendo de la forma en la cual se entiende la propia cooperación. En este sentido, podemos encontrar relaciones verticales en las que las organizaciones madrileñas tan solo transfieren fondos o bienes a las organizaciones en otros países y relaciones horizontales basadas en la reciprocidad y la colaboración para la definición de objetivos comunes.

Esta colaboración puede ser de varios tipos:

- Apoyo y asesoría técnica y organizativa, que permita mejorar la capacidad técnica de los equipos operativos de los proyectos.
- Apoyo económico a las iniciativas locales.
- Fomento de la cooperación Sur-Sur, para compartir experiencias similares y mejorar la eficacia.
- Seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas, para conocer su impacto real en la población y tomar medidas encaminadas a mejorar la calidad de la cooperación.

Con relación a las ONGD madrileñas analizadas, podemos ver que un 72,1% identifican a sus contrapartes como socias, esto implica una relación entre iguales, tanto a la hora de determinar el ámbito de trabajo como en su desarrollo y proceso. Este porcentaje está en consonancia con el tipo de generación en el que se enmarcan la mayoría de las organizaciones madrileñas y que implica dar un mayor protagonismo a las organizaciones con las que se trabaja.

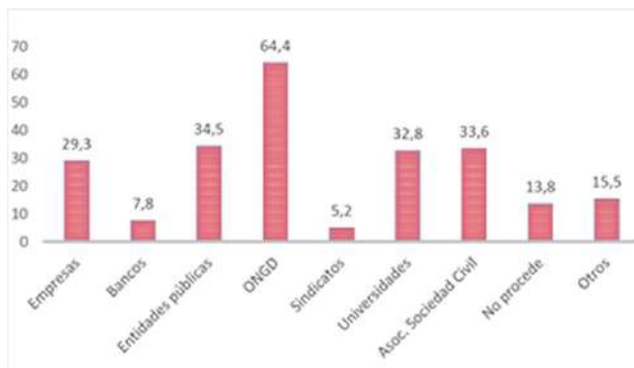
Gráfico 10. Relación con las contrapartes



Trabajo en Redes

Con respecto al trabajo en redes y en alianza con diferentes actores, el análisis de las respuestas muestra una cierta diversidad, asociada a los diferentes ámbitos en los que trabajan, pero mucha concordancia en los tres grandes grupos de contactos que mantienen.

Gráfico 11. Entidades con las que las ONGD trabajan en Red



De este gráfico podemos analizar tres tipos de trabajo en red:

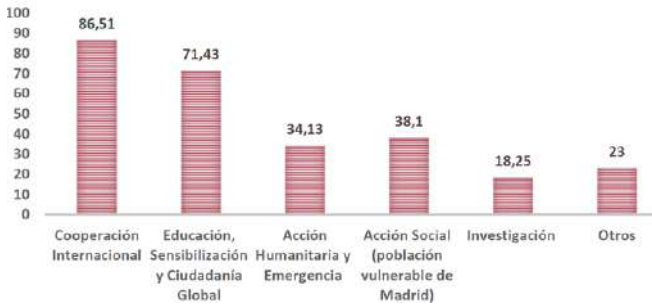
- El primer grupo incluye ONGD y asociaciones con las que tienen especial proximidad por diferentes motivos (religiosas, proyectos compartidos, coincidencia en temas de trabajo y/o en países donde realizan actividades y contrapartes en esos países).
- El segundo se puede considerar como una red formativa, que gira en torno a centros educativos de primera y segunda enseñanza y universidad.
- El tercer grupo estaría dirigida a organizaciones civiles con amplias bases, como las asociaciones vecinales y las fundaciones familiares.

Principales ámbitos de trabajo

Como vimos en el capítulo 2, las ONGD desarrollan su actividad a través de diferentes ámbitos de trabajo. La forma de comprender la cooperación y su análisis sobre el modelo de desarrollo y las causas de la pobreza y la desigualdad han llevado a que estas organizaciones vayan conjugando diferentes ámbitos de trabajo para articular sus acciones de una forma más integral.

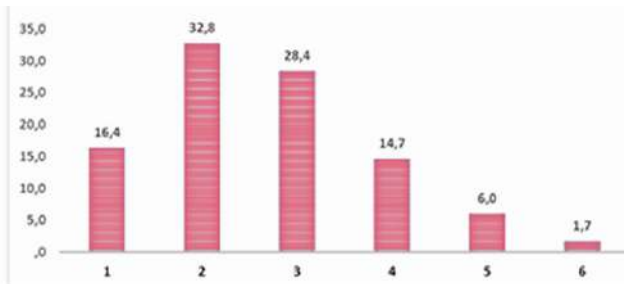
Encontramos organizaciones que priorizan fundamentalmente la realización de proyectos en terceros países. Sin embargo, la mayoría han incorporado los ámbitos de la EpCG y la incidencia política como ámbitos de actuación necesariamente vinculados a las acciones en los países del Sur. De esta forma se articula la visión de abordar los problemas globales desde lo local.

Gráfico 12. Distribución de las ONGD por sus principales ámbitos de actuación



Como podemos ver en el siguiente gráfico, la mayoría de las ONGD madrileñas, 8,2%¹⁴, combinan más de un ámbito de trabajo, con un elevado número de combinaciones. Más del 60 % de las organizaciones trabajan de forma simultánea entre 2 y 3 ámbitos y casi el 8% combinan 5 o 6.

Gráfico 13. Distribución de las ONGD por el número de ámbitos de trabajo



Principales sectores de actuación

Al igual que ocurre con los ámbitos, las ONGD trabajan en varios sectores¹⁵, aunque las ONGD madrileñas trabajan mayoritariamente en educación, infancia, género y salud.

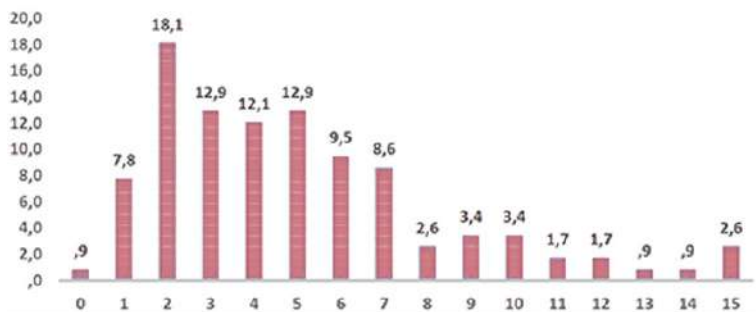
En el siguiente gráfico se refleja como combinan entre sí el número de sectores en el que trabajan las ONGD madrileñas. El 7,8% lo hace solo en un sector, mientras que la mayoría, el 79,7% distribuye su trabajo en varios sectores (entre 2 y 7), combinados de 47 formas diferentes. El 2,6% lo realizan en los 15 sectores considerados.

¹⁴ Los ámbitos de actuación analizados fueron: cooperación al desarrollo sobre terreno, educación, sensibilización y ciudadanía, acción humanitaria y emergencia, acción social, investigación

¹⁵ Se analizan 15 sectores (agropecuaria y pesca, agua y saneamiento, economía social, educación, género, gobernanza, infancia, infraestructuras, paz y seguridad, población refugiada, prevención de desastres, salud, seguridad alimentaria, migración, sector productivo y emprendimiento).

La existencia de tantos sectores de actuación determina un número muy elevado de combinaciones posibles, que en el conjunto de las ONGD analizadas representa 129 variantes, todas ellas con baja frecuencia.

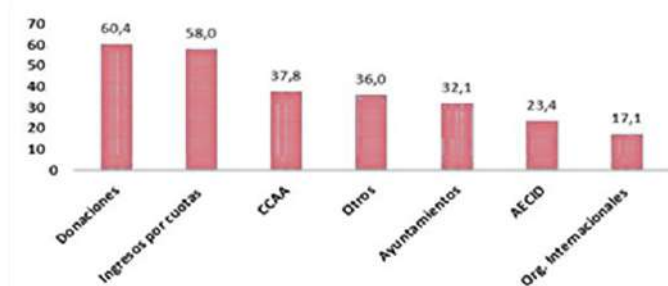
Gráfico 14. Distribución de las ONGD en función del n.º de sectores de actuación



Recursos

El origen de los recursos que financian a las ONGD es tanto público (AECID, Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid y EELL) como privado (socios, donaciones, empresas, ventas). Lo más frecuente es que las organizaciones se financien simultáneamente a través de varias fuentes, combinando con frecuencia tanto las públicas como las privadas.

Gráfico 15. Origen de las fuentes de financiación



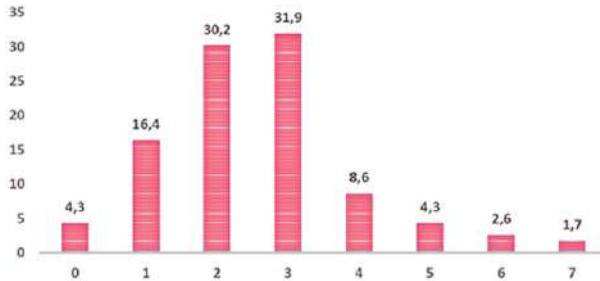
La Comunidad de Madrid financió al 37,8% de las ONGD encuestadas, conjuntamente con otros donantes, mientras que el 69,4% y el 58% recibieron donaciones y cuotas respectivamente, además de otras fuentes.

Las donaciones son la principal fuente de financiación privada con un 69,4%. Entre las principales fuentes públicas, mayoritariamente reciben la financiación de la cooperación

descentralizada: en el caso de las ONGD analizadas, en primer lugar la Comunidad de Madrid, seguida del Ayuntamiento de Madrid y luego de las EELL de la comunidad.

Por otro lado, más del 25% de las ONGD madrileñas analizadas recibe apoyo financiero a través de un único instrumento de financiación y, más de la mitad, el 58% reciben apoyo simultaneo de dos o mas instrumentos de financiación.

Gráfico 16. Distribución de las ONGD en función del n.º de fuentes de financiación



Conocimiento y utilización de los marcos estratégicos de la cooperación

Los siguientes gráficos nos facilitan información sobre en qué medida las ONGD encuestadas han participado o han recibido información de los marcos estratégicos de la AECID, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid y qué grado de conocimiento y aplicación tienen de los mismos.

El gráfico siguiente muestra que la mayoría de las organizaciones encuestadas declara tener un conocimiento medio o bajo de los diferentes planes de cooperación, con una concentración de un 59% en los tres casos. Se observa que el grado de conocimiento sobre los tres instrumentos es prácticamente igual y solo el 41% declara tener un alto conocimiento.

Gráfico 17. Nivel de conocimiento de su entidad de los marcos estratégicos



Este bajo conocimiento viene dado por la escasa información que reciben sobre estos procesos de definición de la política de cooperación y la escasa participación en los mismos. En el caso de la Comunidad de Madrid destaca que es la Administración descentralizada que más financia a las organizaciones encuestadas y que, sin embargo, es de la que declaran recibir menos información.

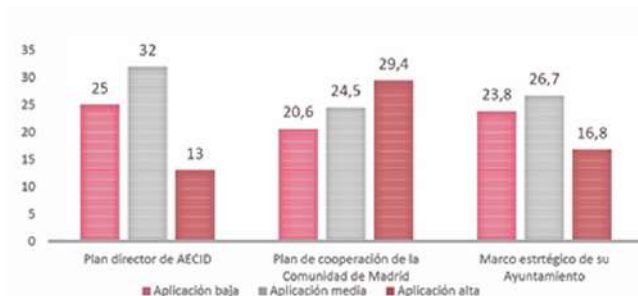
También destaca la escasa participación en los tres procesos de elaboración, siendo el plan director de la AECID en el que más se ha participado. Esto viene dado porque el conjunto de ONGD madrileñas encuestadas son de ámbito estatal y reciben subvenciones de esta Agencia.

Gráfico 18. Nivel de información recibida por las ONGD



Como consecuencia del escaso conocimiento y la escasa participación, el siguiente gráfico nos muestra la baja utilización de los marcos estratégicos de las administraciones públicas por parte de las organizaciones madrileñas. Por ejemplo vemos que, a pesar de que el 37,8% de las organizaciones encuestadas recibe financiación de la Comunidad de Madrid, solo el 29,4% utiliza como marco de trabajo el Plan de Cooperación de la Comunidad de Madrid en un alto grado.

Gráfico 19. Nivel de aplicación de las estrategias en los programas



4.2. LAS POLÍTICAS DE GÉNERO EN LAS ONGD MADRILEÑAS

La evolución del enfoque de género en las ONGD ha venido muy de la mano de la evolución del género en las políticas de desarrollo nacionales. La incorporación del enfoque de género en la cooperación arranca en la década de los años 90 impulsada en tres niveles:

- **Nivel internacional.** En 1995, la IV Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre las Mujeres celebrada en Beijing.
- **Nivel europeo.** Tras esta Conferencia, también en 1995, el Consejo de Ministros de la Unión Europea (UE) adoptó la denominada “Resolución de Género” cuyo objetivo es trasladar al terreno de la cooperación al desarrollo los compromisos asumidos en Beijing.
- **Nivel nacional.** En España, en 1998 la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, establece que la integración social de las mujeres y la igualdad de oportunidades es una de sus prioridades sectoriales.

En el I Plan Director de la Cooperación Española (2001-2004) se establece que la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres es una de las tres estrategias de intervención horizontales de la cooperación al desarrollo. Eso supone la integración del enfoque de género en la formulación, programación, ejecución y evaluación de todos los programas y proyectos (sectoriales y geográficos) de la política española, afectando de esta manera a las ONGDs españolas (Agirregomezkorta y Soler).

El Ministerio de Asuntos Exteriores, en 2004, elaboró la *“Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres”*.

El II Plan Director de la Cooperación de España (2005-2006) incorpora el género como uno de los enfoques prioritarios, suponiendo un salto cualitativo en la incorporación, al menos en el discurso, en un número elevado de organizaciones.

En el caso de la Comunidad de Madrid también se incorpora este enfoque dentro de los Planes Generales de Cooperación. En el I Plan General (2005-2008) se incorpora como prioridad sectorial la igualdad entre hombres y mujeres, tal y como lo refleja la Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid, teniendo como meta “hacer efectiva la transversalidad en materia de género”.

El II Plan General (2008-2012) de la Comunidad de Madrid considera la igualdad entre hombres y mujeres como una prioridad sectorial y horizontal. El Plan sigue las líneas estratégicas del Plan Director de la Cooperación española, adoptando los principios fundamentales de igualdad y no discriminación. Incorporar el género como una prioridad horizontal implica para este Plan tener en cuenta las diferencias entre sexos en la identificación de las necesidades e integrar la perspectiva de igualdad entre hombres y mujeres en todas las políticas, planes y programas de desarrollo.

En el año 1999 se crea en el Ayuntamiento de Madrid el Área de Promoción de la Igualdad y el Empleo y se elabora el *I Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres*

y *Mujeres del Municipio de Madrid* (2000-2004) del que destacamos el impulso de la transversalidad para la incorporación de la dimensión de la igualdad y la perspectiva de género en el conjunto de políticas municipales.

Le seguirá el *II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres del Municipio de Madrid* (2006-2009) con el que se avanza hacia la institucionalización de la perspectiva de género en todas las áreas municipales y se firma en el año 2008 la Carta Europea por la Igualdad entre Hombres y Mujeres y en la Vida Local, que conlleva el reconocimiento de la igualdad como derecho fundamental que debe regir la acción municipal.

En esta línea se desarrolla la Estrategia para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de la Ciudad de Madrid (2011-2015), como instrumento para la planificación y consolidación de la transversalidad de género, impulsando su aplicación en la estructura y acción municipal. Fundamentalmente incide en dos ámbitos: hacia lo interno, con relación a la cultura organizacional del ayuntamiento; y hacia lo externo, la ciudadanía y las entidades privadas, buscando la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, así como la incorporación del enfoque de género en la gestión municipal.

Tras la evaluación de los diferentes procesos para la implementación del enfoque de género en la ciudad de Madrid, se destaca la necesidad de seguir potenciando la transversalización del género en la estructura municipal y su incorporación efectiva en las diferentes áreas de gobierno, así como concienciar a la clase política de la necesidad de hacer el enfoque de género visible y relevante para lo que es fundamental una clara voluntad política.

Con esta evaluación, en el año **2016 se elaboró** el *I Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres del Ayuntamiento de Madrid* dirigido a promover la igualdad de género en todos sus ámbitos y en el año 2017 se crea el Área de Gobierno de Políticas de Género y Diversidad, que asume las competencias del Área de Gobierno de Equidad, Derechos Sociales y Empleo, buscando dar prioridad política a la lucha contra las discriminaciones de género y contra la violencia ejercida sobre las mujeres.

Ante estos cambios en la política pública de igualdad en el Ayuntamiento de Madrid se elaboran diferentes planes municipales que integran el género:

- El Plan de Gobierno (2015-2019) para integrar la perspectiva de género en la política y en la acción municipal;
- El Plan Madrid, Ciudad de los Cuidados (2017-2021) que promueve la reorganización social de los cuidados y la implantación de algunos principios de la economía feminista;
- El Plan Estratégico para la Igualdad de Género de la Ciudad de Madrid (2018-2020), concebido para eliminar las desigualdades y las discriminaciones por género, con la elaboración de políticas públicas feministas, que se basa en: redistribución equitativa de los cuidados, el empleo y su remuneración; reconocimiento de las actividades de las mujeres en todos los ámbitos; y a un fomento del empoderamiento y la presencia de las mismas en los espacios sociales y políticos (Ayuntamiento Madrid, 2018)

En cuanto a la incorporación del enfoque de género en las ONGD el proceso comenzó integrándose en sus acciones y, muy lentamente, en sus propias estructuras. Como señala la Red de ONGD en sus documentos de análisis, el avance en la inclusión dentro de los proyectos ha sido más rápido, pero en los procesos internos organizativos se han encontrado con más resistencias, sin duda apoyadas y consolidadas por varias circunstancias, a las que las ONGD no son ajenas (Pajares, 2018):

- Aún existe cierto desconocimiento por parte del personal laboral de las ONGD sobre el marco conceptual de los derechos de las mujeres y la evolución de la teoría del enfoque de género.
- Las ONGD tienen plantillas muy feminizadas y ello conlleva la invisibilidad de las desigualdades en el interior de las ONGD. Se entiende que, por ser mujer, se es sensible con las cuestiones de género y por tanto no pueden ser factores que multipliquen esta desigualdad.
- La percepción social de las mismas con relación al enfoque de género. Estas organizaciones han liderado la incorporación de este enfoque tanto en sus proyectos como en su visión/misión lo que socialmente implica que no son multiplicadoras de acciones que conllevan la desigualdad dentro de sus estructuras. Desde este planteamiento se oculta que las ONGD son estructuras que pueden reproducir modelos sexistas y que no siempre están libres de actitudes y comportamientos discriminatorios (Dema, Fernández y González,)
- La resistencia al cambio también afecta al género en las ONGD. En cualquier estructura el cambio siempre va a encontrar resistencias, aunque ese cambio traiga mejoras para la institución.
- El enfoque de género requiere transformación en las relaciones de poder, y los equipos directivos tienen que ser un elemento impulsor para la apropiación de este enfoque.

Esta escasa priorización de la incorporación del enfoque de género en la cultura organizacional se vio claramente durante la crisis financiera de 2008, donde muchas ONGD tuvieron que reducir sus plantillas y el puesto de responsable de género fue uno de los que más desapareció (Pajares, 2018).

A día de hoy, la perspectiva de género sigue constituyendo una de las mayores brechas entre los discursos y la práctica de las ONGD buscando “eliminar las desigualdades de género que existen en las entidades de cooperación mediante la adopción de acciones que transformen los modos de hacer y pensar internos” (Decreto 40/2018 del Gobierno Vasco).

Desde 2007, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, se “insta a dirigir la adopción de medidas concretas a favor de la igualdad en las empresas, situándolas en el marco de la negociación colectiva, para que sean las partes, libre y responsablemente, las que acuerden su contenido”. En su art. 35, señala que “las administraciones públicas, en los planes estratégicos de subvenciones que adopten en el ejercicio de sus competencias, determinarán los ámbitos en que, por ra-

zón de la existencia de una situación de desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, las bases reguladoras de las correspondientes subvenciones puedan incluir la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes.

A estos efectos podrán valorarse, entre otras, las medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, de responsabilidad social de la empresa, o la obtención del distintivo empresarial en materia de igualdad regulado en el Capítulo IV del Título IV de la presente Ley”.

Esta Ley tiene como punto de partida que en cada organización la desigualdad entre mujeres y hombres se manifiesta de una forma concreta por lo que será necesario hacer un estudio individualizado con perspectiva de género (diagnóstico en igualdad de oportunidades) para la definición y posterior puesta en práctica del Plan de Igualdad que permita eliminar estas desigualdades en todas las esferas de la organización, analizando diferentes variables:

- Procesos de captación, selección e incorporación equilibrada y no discriminatoria por razón de sexo.
- Formación y sensibilización sobre el enfoque de género dirigido al personal laboral de las ONGD.
- Promoción de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres y gestión de la conciliación entre la vida profesional, personal y familiar.
- Promoción no discriminatoria a través de planes de desarrollo profesional y liderazgo dirigidos a mujeres.
- Revisión y diseño de una política salarial basada en criterios objetivos.
- Participación y toma de decisiones equilibrada en todos los espacios.
- Comunicación interna y externa orientada a la inclusión, con lenguaje verbal y visual igualitario y orientado a combatir los estereotipos de género.
- Salud laboral y prevención de riesgos también desde la perspectiva de las necesidades diferenciales entre hombres y mujeres.
- Transversalización en los servicios y programas que desarrollan las ONGD, atendiendo de forma sistemática a las necesidades prácticas y estratégicas de hombres y mujeres.

En el año 2019, un informe elaborado por ESADE, que encuesta a 450 ONGD, destacaban las siguientes cifras:

- El 43% de las ONGD están dirigidas por mujeres, una representación que cambia en función del tamaño de la organización: el 57% en las pequeñas y el 25% en las grandes.
- El aumento de mujeres en la dirección es un avance sustancial, pero un sector con el 70% de mujeres debería tener mayor número de mujeres en cargos directivos.

Desde la Coordinadora se ha desarrollado, en el año 2019, la política de género para que las organizaciones miembro y la propia red estatal, “integren de manera real y efec-

tiva la perspectiva de género en un marco de derechos humanos en la cultura, en las estructuras y los procesos de cada una de ellas en coherencia con sus estatutos y con el Código de Conducta". Desde la Red de ONGD de Madrid se ha participado activamente en el diseño de esta política, siendo muy conscientes de las debilidades de las ONGD madrileñas y de la necesidad de avanzar en la incorporación de las políticas de género en la cultura organizacional.

Esta política marca las siguientes líneas estratégicas:

- Transversalizar la equidad de género tanto a lo interno como a lo externo.
- Fortalecer y visibilizar el compromiso político con la equidad de género y todos los derechos de las mujeres.
- Fortalecer relaciones con organizaciones feministas.
- Fomentar la apropiación del enfoque de género.

La Coordinadora entiende "la igualdad de género desde un enfoque intersectorial que reconoce las diversas formas de opresión y discriminación basadas en el género, la sexualidad, la clase, la etnia, orientación sexual, diversidad funcional y cis-normatividad". Esta política de género está dirigida a orientar la incorporación del enfoque de género en todos los procedimientos vinculados a la filosofía y estructura de la coordinadora y sus organizaciones miembros. Para conseguirlo se marca los siguientes procesos:

- Asentar e institucionalizar el compromiso con la igualdad de género.
- Transitar hacia una cultura organizacional orientada a la economía de cuidados y de la corresponsabilidad a todos los niveles.
- Impulsar la elaboración de una política de género propia en cada entidad.
- Impulsar procesos de formación, sensibilización y capacitación en materia de igualdad de género, dotándolos de recursos.
- Afianzar alianzas para reforzar el compromiso con la igualdad de género.
- Favorecer la plena participación de las mujeres en la vida política, económica y pública.

La Red de ONGD de Madrid también tiene una apuesta decidida por la incorporación de la perspectiva de género. En el año 2012 se crea la vocalía de género con la idea de dar un impulso a este enfoque hacia lo interno de la Red así como hacia la cultura organizacional de las organizaciones miembro.

Para esta Red, transversalizar el género es "analizar y comprender qué papeles juegan hombres y mujeres, cuáles son los espacios que ocupan unos y otros, cuál es su representación, y una vez realizado el análisis, tomar medidas para promover la igualdad" (Red de ONGD de Madrid, 2020), en este documento se proponen cuatro pasos:

1. Mirar hacia el interior de las ONGD.
2. Analizar nuestro grupo.
3. Poner la lupa en nuestras acciones, campañas y comunicaciones.
4. Medir el impacto del proceso.

En el año 2018 la Red abre un proceso interno de fortalecimiento de capacidades en este enfoque, y a partir del desarrollo de dos talleres, se elabora el documento *Procesos de transformación feminista en las ONGD ¿Como abordarlos?*. Con este documento la Red quiere aportar una herramienta con la que las ONGD puedan iniciar este proceso de reflexión hacia lo interno y poder analizar el momento en el que se encuentran en esa transformación o cambio con relación al género en los diferentes ámbitos de la organización (Pajares, 2018).

Durante el año 2020 se han realizado dos encuestas a las organizaciones miembros de la Red con relación a la incorporación del enfoque de género en el funcionamiento y estructuras de las organizaciones que complementan los datos recogidos a las organizaciones encuestadas en este estudio.

Esto nos permite ofrecer la siguiente fotografía de las organizaciones madrileñas con relación al enfoque de género. Para esta fotografía nos hemos apoyado en los indicadores propuestos por la Coordinadora diseñados para conocer los avances de las ONGD en la incorporación de este enfoque de género en la cultura organizacional.

Cuadro 13. Indicadores de la política de género en las organizaciones

1. Con relación a la misión:
 - 1.1. Planes de igualdad y conciliación.
 - 1.2. Definirse como feminista.
 - 1.3. Protocolo de acoso/sexual.
2. Estructura interna de la entidad:
 - 2.1. Desagregación de datos por género en órganos de gobierno y grupos de trabajo.
 - 2.2. Recursos destinados a implementar el enfoque de género.
3. Personas
 - 3.1. Participación en 50/50 de hombres y mujeres en puestos de dirección, decisión.
 - 3.2. Número de formaciones orientadas a la mejora de las capacidades de las trabajadoras de las ONGD y su equipo directivo.

En cuanto a las organizaciones encuestadas en el estudio y teniendo en cuenta estos tres ámbitos, podemos ver que todavía hay un amplio margen de mejora para la incorporación del enfoque de género en la cultura organizacional.

1. Con relación a la misión

1.1. Planes y protocolos específicos

Uno de los objetivos de la normativa nacional con relación a las empresas y organizaciones es la elaboración de un Plan de Igualdad que tienen como objetivo garantizar la igualdad de trato y oportunidades de mujeres y hombres en la organización favorecien-

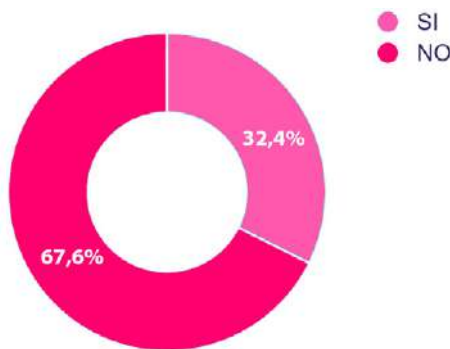
do el acceso al puestos de responsabilidad, la integración de la perspectiva de género en la cultura organizacional, facilitando la conciliación de la vida personal y familiar y utilizando documentos y formas de comunicación internas y externas no sexistas.

Con el fin de promover que las entidades elaboren estos planes se han ofertado ayudas o subvenciones públicas desde instituciones como el Instituto de la Mujer.

En el caso de las ONGD madrileñas, aun el porcentaje de organizaciones que cuentan con un Plan de Igualdad es relativamente bajo, aunque en el caso de la muestra puede venir dado porque las organizaciones son de tamaño pequeño y no cuentan con personal propio, sino que mayoritariamente son personal voluntario.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, solo un 32,4% de las organizaciones encuestadas cuentan con planes de igualdad publicados en su web, habiendo sido la mayoría de ellos elaborados a partir de 2015.

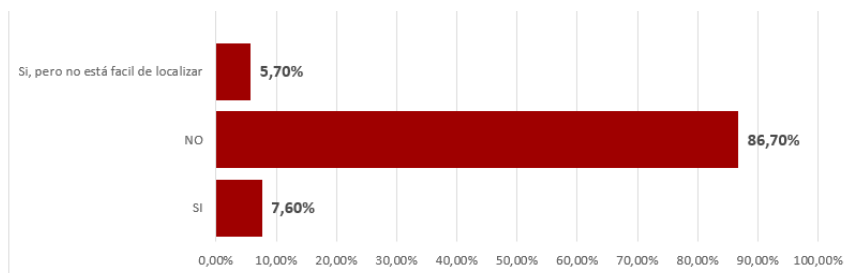
Gráfico 20. Ratio de ONGD con planes de igualdad



Otro de los instrumentos importantes es el Plan de conciliación de la vida familiar que tiene como objetivo conseguir equilibrar las responsabilidades laborales y familiares de las personas que componen la plantilla de la organización, fomentando estrategias flexibles que favorezcan la conciliación familiar y laboral.

Como se ve en el siguiente gráfico, el porcentaje de organizaciones que cuentan con este instrumento es muy escaso, solo un 7,6% de las organizaciones encuestadas cuenta con él y lo tiene publicado en su página web.

Gráfico 21. Ratio de ONGD con planes de conciliación publicado

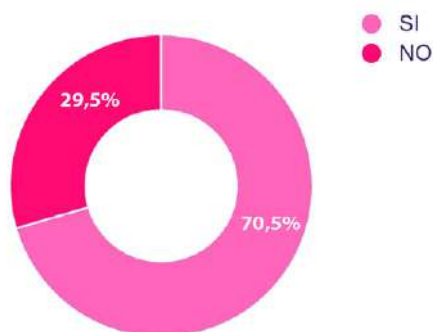


El grado de institucionalización del enfoque de género sigue siendo relativamente bajo en las ONGD madrileñas, siendo una tarea pendiente en el corto y medio plazo. Su incorporación depende de personas concretas que, desde dentro de las organizaciones, decidan impulsarlas.

1.2. Definirse como feminista

Las mayoría de las ONGD encuestadas se declaran feministas e incorporan en su misión y visión la defensa de los derechos de las mujeres y la lucha contra las causas estructurales de las relaciones de poder desiguales entre hombre y mujeres. Estos datos contrastan con los otros indicadores que muestran que, en la práctica, las ONGD no abordan los cambios organizacionales necesarios para incorporar el enfoque de género.

Gráfico 22. Ratio de ONGD que se declaran feministas en su visión/misión

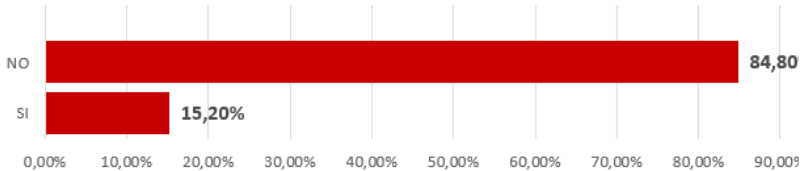


De este forma, el 70,5% de las ONGD encuestadas comparten las creencias, actitudes y valores relacionados con los derechos de las mujeres pero todavía no se ha normalizado el cambio de roles y ponen el foco de la incorporación del enfoque de género en sus acciones externas.

1.3. Protocolo de acoso/sexual

El protocolo de acoso sexual es un instrumento para informar, formar, sensibilizar y establecer medidas preventivas necesarias con el fin de evitar que se den situaciones de acoso. Este instrumento tiene una baja implementación en las ONGD madrileñas, solo cuentan con él un 15,2%.

Gráfico 23. Ratio de ONGD con protocolos de acoso/sexual publicado

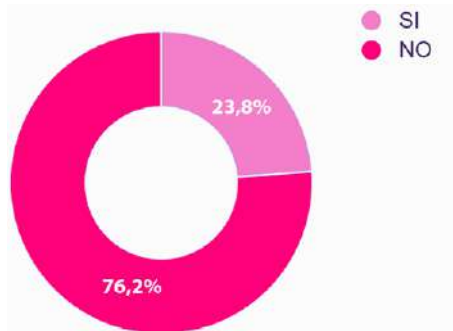


2. Estructura interna de la entidad

2.1. Desagregación de datos por género en órganos de gobierno y grupos de trabajo.

Uno de los indicadores utilizados para medir el enfoque de género en los órganos de gobierno es si hay participación del 50/50 de hombres y mujeres en puestos de dirección y decisión. Podemos observar que según las ONGD encuestadas la tendencia es a no desagregar los datos por género de las personas que trabajan en la entidad, pero si desagregar estos datos con relación a los cargos directivos.

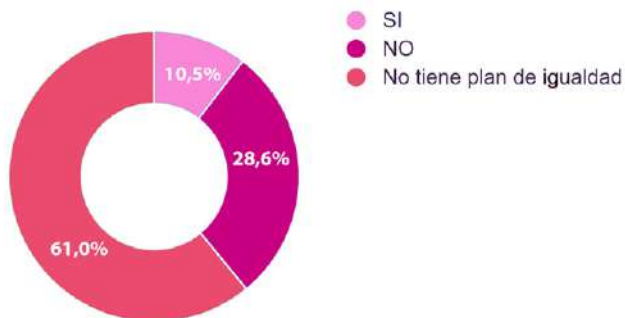
Gráfico 24. Ratio de ONGD que publican en sus páginas web datos desagregados



2.2. Recursos destinados a implementar el enfoque de género

Como se puede ver en los siguientes datos, son muy pocas las ONGD que dedican un presupuesto específico a la implementación de medidas concretas o a formación de su personal y de la junta directiva. Esta escasez de recursos está relacionada con la baja institucionalización de este enfoque y su prioridad dentro de las ONGD.

Gráfico 25. Organizaciones con presupuestos específicos en género

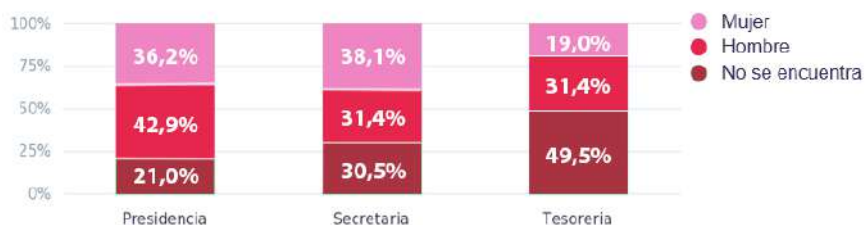


3. Personas

3.1. Participación en 50/50 de hombres y mujeres en puestos de dirección, decisión.

Con relación al número de hombres y mujeres en los puestos de dirección en las organizaciones madrileñas encontramos que aunque no existe una diferencia grande entre hombres y mujeres en los puestos de dirección, estos siguen siendo ocupados en mayor porcentaje por hombres.

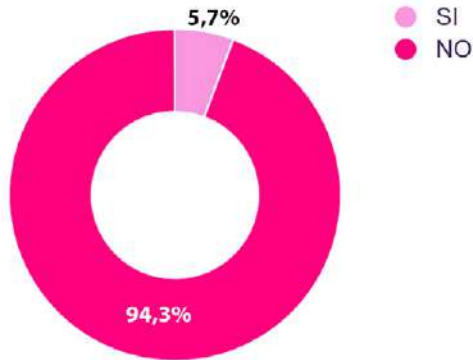
Gráfico 26. Desagregación de datos en los puestos directivos



3.2. Número de formaciones orientadas a la mejora de las capacidades de las trabajadoras de las ONGD y su equipo directivo.

En el siguiente gráfico se puede observar el escaso número de organizaciones que cuentan con formaciones internas específicas sobre el enfoque de género. Tan solo un 5,7%. Para avanzar en este ámbito, se hace necesario una mayor formación y sensibilización y la implicación de la dirección y de todas las personas que integran la ONGD en este proceso para que tomen conciencia, se integren e incorporen las herramientas de género en su trabajo.

Gráfico 27. Organizaciones con formaciones internas en género



A través de este conjunto de indicadores se puede ver como todavía las ONGD madrileñas si bien apuestan por políticas de género y de defensa de los derechos de las mujeres, este enfoque lo incorporan fundamentalmente en sus acciones, programas y proyectos, pero la mayoría no han impulsado cambios organizacionales necesarios para incorporarlo en la cultura organizacional.

CAPÍTULO 5. LAS ONGD MADRILEÑAS ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO

Una vez analizado el perfil actual de las ONGD madrileñas, se vuelve necesario profundizar sobre cómo han influido en ellas los cambios en el desarrollo global de los últimos años y qué respuesta han dado a las diferentes situaciones de transformación para comprender mejor su evolución y situación actual. En los últimos 10 años esta evolución ha estado condicionada por un escenario internacional marcado por los nuevos desafíos del modelo de desarrollo y la reestructuración de las relaciones de poder entre los Estados. Estos retos demandaron cambios en la arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo para hacer frente a problemas globales y no solo a nacionales.

El siglo XXI comenzó con la primera agenda internacional de desarrollo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, centrada en el paradigma de las relaciones Norte – Sur y que tenía como principal objetivo que los países más pobres alcanzaran unos indicadores mínimos de desarrollo.

La crisis económica y financiera internacional de los países tradicionalmente donantes, en el año 2008, fue uno de los principales detonantes de la crisis de legitimidad de la cooperación para el desarrollo. Se empieza entonces a forjar una nueva agenda internacional del desarrollo donde se cuestiona la eficacia de la AOD como mecanismos para mejorar los niveles de vida de las personas y se avanza hacia el concepto de “financiación para el desarrollo”, donde se incorporan nuevos actores e instrumentos.

Como resultado de la reestructuración de las relaciones de poder entre los países tras la crisis de 2008, la aparición de las economías emergentes, la evaluación de los ODM y las diferentes Agendas internacionales relacionadas con “desarrollo”, se construye la Agenda 2030 como segunda agenda de desarrollo internacional.

Esta Agenda rompe con el paradigma anterior de las relaciones Norte – Sur. Pone el foco en la financiación del desarrollo y marca unos objetivos y unas metas para que todos los países articulen sus políticas públicas para abordar los problemas globales desde el ámbito local. Si bien la mirada se amplía, la cooperación para el desarrollo continúa siendo una de las principales herramientas para lograr las metas previstas. En este sentido, la Agenda 2030 plantea nuevos retos al sistema de cooperación, con un impacto en su estructura, en la redefinición del papel de los actores y en las estrategias de acción.

La irrupción de la pandemia de coronavirus COVID-19 a finales del año 2019, ha puesto de manifiesto la fragilidad del modelo económico, social y político actual, haciendo más visibles las desigualdades y las graves situaciones de exclusión y vulneración de derechos de una gran parte de la población mundial.

Esta crisis de salud global está teniendo impactos sociales, económicos y políticos devastadores que pueden dejar profundas y duraderas heridas sino se da una respuesta coordinada entre los países y se adoptan medidas para avanzar más allá de la recuperación inmediata.

La cooperación para el desarrollo aparece ahora como una herramienta necesaria para salir de forma conjunta de la crisis sanitaria global y de sus consecuencias sociales y económicas. A pesar de esto, las ONGD se enfrentan a un nuevo escenario de recesión económica donde existen prioridades nacionales con un incremento exponencial de las personas en situación de pobreza y exclusión.

Los cambios en el contexto institucional, en la agenda de desarrollo, las crisis económicas y sociales, el cuestionamiento sobre la eficacia de la cooperación para el desarrollo y el papel transformador de las ONGD han generado una lógica constante de adaptación por parte de estas organizaciones para desempeñar un papel acorde con la complejidad de las situaciones a las que se enfrenta y dar respuesta a las nuevas demandas y reivindicaciones de la población.

A lo largo del siguiente capítulo se analizarán como estos cambios han afectado a las ONGD y qué respuestas han dado ante los nuevos escenarios de cambio.

5.1. LAS ONGD MADRILEÑAS ANTE LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA GLOBAL DE 2008

La respuesta política a la crisis financiera de 2008 en España ha estado marcada por el recorte del gasto público como principal medida para controlar el déficit público y la estabilidad presupuestaria, como garantía para el pago de la deuda española y la posterior recuperación del crecimiento económico (Martínez y Martínez, 2015).

A partir del año 2010 el contexto socioeconómico provocado por las políticas de recorte en el gasto público, los cambios legislativos ineficaces y limitados, la desregulación del mercado laboral, la progresiva condicionalidad en el acceso a las prestaciones del sistema público de servicios sociales y la prevalencia concedida al cumplimiento del objetivo de déficit presupuestario frente a cualquier otro gasto público, han tenido graves repercusiones generando inequidad, discriminación y desprotección en una gran parte de la población (Plataforma DESC, 2017).

En mayo de 2010 se inician las medidas dirigidas a reducir el gasto público con la aprobación del Real Decreto 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Estas medidas son reforzadas en el mes de abril de 2011 con la adopción del Programa de Estabilidad 2011-2014.

Posteriormente, tras las elecciones nacionales de 2011 y siguiendo las directrices de la Unión Europea, el nuevo gobierno aprueba el primer conjunto de medidas de austeridad para hacer frente al 8% de déficit público y reducirlo al 4,4% a finales de 2012 y al 3% en 2013. Estas medidas consisten en recortes presupuestarios en numerosos sectores por un total de 16.500 millones de euros para el año 2012, así como cambios en el régimen impositivo (Informe Alternativo, 2012).

En agosto de este mismo año, se modificó el artículo 135 de la Constitución Española para incorporar el concepto de estabilidad presupuestaria, lo que implicaba que ni la Administración central del Estado ni las comunidades autónomas ni los municipios, po-

drían incurrir en un déficit estructural que superara los límites establecidos por la Unión Europea para los Estados miembros.

Estas medidas se tradujeron en el recorte presupuestario de los recursos destinados al gasto social que han tenido como resultado el incremento de la brecha social en España y un acceso desigual de la población a los servicios sociales públicos dependiendo de la comunidad autónoma de residencia. Cada una de las 17 comunidades autónomas posee un balance fiscal distinto e implementaron distintas estrategias para ajustar sus gastos y reducir su déficit. Esto ha provocado disparidades entre las comunidades autónomas en cuanto a la calidad y el acceso a bienes y servicios sociales públicos (Informe Alternativo, 2012).

Una de las políticas más afectadas por estas medidas fue la de cooperación para el desarrollo. La crisis financiera internacional y su concreción específica en el caso español, vuelve a envolver en brumas el horizonte de las ONGD, fundamentalmente por la disminución de la financiación pública. Como efecto de la crisis y de las políticas adoptadas para enfrentarla aumentó la precariedad y la vulnerabilidad social y se restó apoyo social a la cooperación internacional al desarrollo. Cobra mayor credibilidad aquello que, “si las cosas van mal, mejor arreglar primero las de casa” (Revilla, 2015).

A lo largo de este epígrafe analizaremos más en detalles los elementos claves de este desmantelamiento de esta política y el impacto que tuvo en las ONGD en general y en las madrileñas en particular.

5.1.1. Desmantelamiento de la cooperación madrileña

Una de las consecuencias directas de las medidas adoptadas fue el desmantelamiento de la política de cooperación tanto en el ámbito estatal como en el autonómico y local. Este desmantelamiento vino dado por la ruptura del consenso sobre la cooperación para el desarrollo que se había logrado a lo largo de los 10 años anteriores y el debilitamiento de las bases que habían generado ese consenso entre los diferentes actores.

Los cambios en la política de cooperación solo empezaron a resquebrajar la idea de consenso cuando afectaron a algunas líneas de flotación sobre los que se habían construido el acuerdo social y político, especialmente aquellas vinculadas con aspectos procedimentales como los marcos de financiación o los debates políticos (comisiones parlamentarias) o institucionales (consejo de cooperación) o con otras de tipo cuantitativo, como la insistencia en los sobredimensionados recortes de la AOD (Martínez y Martínez, 2015).

Desde finales del año 2009 se visibiliza el incumplimiento de los compromisos sociales, políticos y económicos adquiridos por numerosos gobiernos autonómicos, provinciales y locales, con el recorte en las partidas para AOD y, lo más preocupante, con un creciente cuestionamiento público sobre la competencia de estos gobiernos en materia de cooperación al desarrollo (Coordinadora, 2012).

Los principales elementos de ruptura de la cooperación se dieron tanto en el ámbito estatal como en la cooperación descentralizada.

Concepción del desarrollo y de la cooperación

El conjunto de políticas de austeridad y la búsqueda del crecimiento económico utilizadas como principales vías de salida de la crisis muestran un claro desplazamiento de la noción de “desarrollo humano sostenible”, como factor relevante en la configuración de la toma de decisiones y el diseño e implementación de políticas públicas hacia una concepción del desarrollo articulada en torno a la idea de crecimiento económico.

Además, se rompe el consenso social y político en torno a la política de cooperación que se había logrado plasmar en el Pacto contra la Pobreza del año 2007 (Martínez y Martínez, 2015). En este pacto impulsado y firmado por la Coordinadora y los grupos parlamentarios, se reconocía el “imperativo ético, social, político y económico de lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante la acción decidida y efectiva de la cooperación internacional” y la “necesidad de que los principios y aspectos clave de la política de cooperación tengan continuidad, independientemente del partido político que en cada momento ejerza la acción de gobierno”.

Cinco años más tarde de su firma, el balance de las ONGD estimaba que “sólo dos compromisos, de treinta y dos que contiene el Pacto, se pueden considerar cumplidos, en once se han registrado avances y un total de diecinueve están calificados como incumplidos” (Coordinadora, 2012).

Esta ruptura del consenso sobre la política de cooperación y el modelo de desarrollo tuvo su impacto directo en el cuestionamiento competencial de la cooperación descentralizada, de forma que se pone en duda que esta política deba ser asumida en todos los niveles de la Administración del Estado. Esto se traduce en la modificación efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local que pone en jaque las competencias a las entidades locales en materia de cooperación para el desarrollo

Como señala la Red de Coordinadoras Autonómicas, desde finales del año 2009 los gobiernos autonómicos, provinciales y locales incumplen los compromisos sociales, políticos y económicos adquiridos por numerosos gobiernos en los 22 Pactos contra la Pobreza (5 Autonómicos, 2 Provinciales y 15 Municipales) y se cuestiona la competencia de estos gobiernos en materia de cooperación al desarrollo.

En cuanto a la cooperación llevada a cabo desde la Administración autonómica y local madrileña, si bien no habían firmado estos Pactos, supuso una ruptura total en cuanto a los avances conseguidos de articular una política autonómica y municipal de cooperación para el desarrollo.

Concepción de la cooperación: Interés instrumental de la AOD

En los últimos 10 años los debates en torno al papel de la cooperación para el desarrollo habían logrado consensos en torno a su importancia para la gobernanza y la ciudadanía global. La cooperación española, que había comenzado a finales de la década de los años 80 con instrumentos fundamentalmente centrados en la ayuda ligada, se había

convertido en una política pública basada en los criterios establecidos por el CAD y orientada a los países y sectores más empobrecidos. Progresivamente, la AOD se había ido desvinculando de los intereses comerciales y orientando hacia los criterios de la eficacia de la ayuda.

Sin embargo, con la crisis del 2008 hay un nuevo giro en el discurso sobre la política de cooperación para el desarrollo. Por un lado, se confrontan las necesidades de la población "española" con las necesidades de la población en otros países, bajo el falso argumento de dedicar los escasos recursos disponibles al bienestar de la ciudadanía española. Por otro lado, se recupera el interés instrumental de la política de cooperación para el logro de objetivos e intereses de otras políticas, especialmente de aquellas de naturaleza económica que se sitúan en el centro de la estrategia de recuperación en el contexto de crisis: políticas e instrumentos comerciales y financieros y de internacionalización de la empresa (Martínez y Martínez, 2014).

Además, a finales del año 2010 se reforman los créditos FAD convirtiéndolo en dos instrumentos, el Fondo para la Internacionalización de la empresa española (Ley FIEM 11/2010) y el Fondo para la Promoción del Desarrollo (Ley FONPRODE 36/2010), donde en el Ministerio de Economía juega un papel importante en la definición y gestión de los fondos, pudiéndose priorizar criterios comerciales o de inversión económica.

Se rompe así con otro de los consensos establecidos en el Pacto contra la pobreza de 2007, en el cual se adquiere el compromiso de "convertir la política de cooperación en una política de Estado, no condicionada por intereses comerciales, políticos ni económicos del gobierno".

Debilitamiento institucional

En el ámbito estatal hay un claro debilitamiento de las instituciones que hasta entonces habían servido para impulsar y reforzar la cooperación para el desarrollo como una política pública. El nuevo organigrama institucional evidencia la pérdida de peso político de la cooperación española.

En el año 2012, con la aprobación del Real decreto 342/2012 de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se modifica sustancialmente el organigrama de la cooperación española volviendo a la estructura anterior a que fuera considerada como una política pública propia. El nuevo organigrama suprimía la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Política de Desarrollo (DGPOLDE).

También se produce una importante pérdida de peso de la AECID como principal órgano de gestión de la cooperación española. Si en el año 2011 la cifra gestionada por la AECID representó el 31,65% de la AOD española, lo presupuestado en el año 2014 tan solo supuso el 12,94% (Martínez y Martínez, 2014).

En el ámbito de la cooperación descentralizada, el propio cuestionamiento a sus competencias sobre esta política se basa en el argumento de la duplicidad de las adminis-

traciones entre los distintos niveles. Desde un punto de racionalización económica, se cuestionan las estructuras administrativas generadas tanto en España como en el exterior para llevar a cabo la cooperación descentralizada.

Otra de las críticas a esta modalidad de cooperación está en la imposibilidad de las oficinas de ayuntamientos y CCAA de reunir las capacidades especializadas que requiere la ayuda al desarrollo en sus distintos sectores y zonas de intervención. Las oficinas de cooperación descentralizada se concentran en el control administrativo de las subvenciones y en la verificación de ciertos indicadores de calidad que tienen que ver más con los procesos y organización de la cooperación, que con el verdadero impacto en el desarrollo (Pérez, 2011).

La Red de Coordinadoras Autonómicas, en el año 2012, mostraba su preocupación por la reducción de capacidades en las Administraciones públicas autonómicas por el debilitamiento que están sufriendo las estructuras de gestión y la supresión de algunas Consejerías y Direcciones Generales responsables de la orientación política de la política de cooperación (Coordinadora, 2012).

En el caso de la Comunidad de Madrid, la Comisión Regional de Cooperación para el Desarrollo y la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación (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 2011. 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 (Martínez, Medina, Santander, 2012).

La AOD: Derrumbe de los recursos destinado a la cooperación

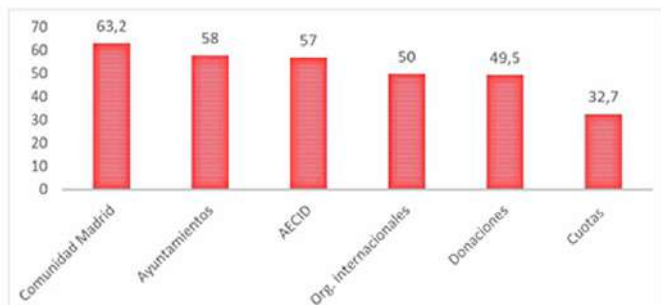
Desde el año 2008 se suceden sucesivos recortes en la AOD a lo largo de 6 ejercicios presupuestarios. Los recortes en la política de cooperación acumularon una reducción del 70% de la AOD entre 2010 y 2013, con una importancia especial en el ámbito de la cooperación descentralizada. Los datos publicados por el CAD en su informe del año 2016 mostraban el derrumbe de la AOD en el año 2015 (0,12% de la RNB) que se situaba en niveles de la época en la que España todavía no era considerada donante (OCDE, 2016).

A los recortes se suma la subejecución de los fondos planificados. Intermón Oxfam, en su informe sobre la realidad de la ayuda, señalaba que en el año 2015 se dejó de ejecutar el 28% de la AOD planificada, mostrando el continuo desinterés y/o incapacidad a nivel político para hacer realidad, con recursos e iniciativas, de una verdadera política de cooperación. Desde el año 2011, con la entrada en el gobierno del Partido Popular, España presenta un promedio anual de subejecución del 21,9% (Intermon Oxfam, 2017).

Con relación a la AOD descentralizada, en el año 2009 se llegó a ejecutar 446 millones de euros (el 12,55 % de la AOD nacional). Sin embargo, a partir del año 2010 comienzan los recortes llegando a caer un 43% entre 2011 y 2014. En el caso de la Comuni-

dad de Madrid, en el año 2015, se registra una AOD neta negativa, de forma que los reembolsos son superiores a los desembolsos (Intermon Oxfam, 2017) y en el caso del Ayuntamiento de Madrid, se reducen en un 100% sus ayudas a Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD). Respecto a los 178 municipios de la Comunidad de Madrid, solo 15 de ellos mantuvieron desembolsos de ayuda en 2011 (Martínez, Medina, Santander, 2012).

Gráfico 28. Impacto de la crisis en las fuentes de financiación de las ONGD



En el gráfico anterior podemos ver el fuerte impacto que tiene en las ONGD madrileñas, la reducción de fondos por parte de la Comunidad de Madrid, los ayuntamientos y la AECID.

Ruptura del diálogo con las organizaciones sociales

La ruptura del diálogo que se había conseguido hasta esos años por parte de los diferentes actores de la cooperación, se tradujo en la adopción de medidas de gran trascendencia e impacto en el sistema sin la apertura de ningún proceso de consulta previa ni de consenso.

Por ejemplo, la decisión de suprimir la Comisión Delegada para la Cooperación al Desarrollo y la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo fue tomada de forma unilateral por el Gobierno en el año 2013, sin previa consulta ni diálogo en el Consejo de Cooperación. En el caso de la Comisión Delegada supone la desaparición del espacio político de promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo. Con relación a la Conferencia Sectorial, supone la desaparición del espacio dedicado al análisis y debate de la cooperación de los gobiernos autonómicos y locales (Martínez y Martínez, 2014). De esta forma desaparecen dos de los espacios de coordinación y diálogo sin proceso de diálogo ni consenso con los actores sociales.

Otra de las decisiones adoptadas sin previa discusión fue la reforma legal del funcionamiento del FOMPRODE. Esta reforma no se realizó a través de un proceso de debate en la Comisión de cooperación del Congreso ni fue debatida e informada en el Consejo de Cooperación.

De esta forma, en el ámbito estatal, las decisiones dejaron de ser debatidas con los actores sociales y el Consejo de Cooperación deja de ser consultado para la toma de las

decisiones. Además, la Red de Coordinadoras Autonómicas criticaba duramente la falta de interlocución con las Coordinadoras Autonómicas, cambio continuo de interlocutores y los Consejos de participación “inútiles” o ficticios (Coordinadora, 2012).

En el ámbito de la cooperación madrileña, esta ruptura viene dada por la desaparición del funcionamiento de los Consejos de cooperación municipales que, como vimos en el capítulo 3, dejan de ser convocados o se suprimen. El Consejo de Cooperación del Ayuntamiento de Madrid deja de reunirse desde que se anunciara la eliminación de la convocatoria de subvenciones en mayo de 2010 (Martínez, Medina, Santander, 2012).

A estos elementos de fisura que rompen los consensos que se habían logrado en los últimos 10 años en torno a la política de cooperación, se une la escasa importancia de esta política para la ciudadanía. Si bien el terremoto de Haití del año 2010 generó en España una enorme movilización ciudadana ante una catástrofe que causó la muerte de 220.000 personas y que dejó sin hogar a más de 1,5 millones de personas, el apoyo a esta política por parte de la ciudadanía española en los años posteriores, será muy residual.

Entre 2005 y 2010 la respuesta afirmativa a la pregunta de si se considera que España debe dedicar el 0,7% de su PIB a la ayuda a los países menos desarrollados disminuyó casi un 12%, desde el 71,5 al 59,7%, mientras que el “no” ha pasado del 10 al 21% de respuesta (Revilla, 2015).

5.1.2. El impacto del desmantelamiento de la política de cooperación en las ONGD madrileñas

Durante los primeros años de la crisis, entre el año 2007 y 2010, las ONGD mantuvieron la línea de crecimiento iniciada en la década anterior. En este sentido, el informe de la Fundación Lealtad, en el año 2013, señalaba que si bien el PIB español tuvo un crecimiento negativo del 0,2% anual en dicho periodo, las ONG continuaron creciendo una media del 5% anual. El crecimiento de las ONG se explica por un aumento de la financiación pública a un ritmo del 7% anual, procedente tanto de los fondos de la AECID para entidades de cooperación como de fondos de la Administración autonómica y local. A esto se une el aumento de la financiación privada en una media del 3% anual, debido fundamentalmente a las grandes emergencias de los últimos años, especialmente el terremoto de Haití en 2010 (Fundación Lealtad, 2013).

Posteriormente, en el contexto de crisis económica y social con una pérdida progresiva de derechos y de desmantelamiento de la política de cooperación para el desarrollo, las ONGD ven cuestionada su propia identidad, sus modelos organizativos y de gestión, y sus instrumentos y áreas de actuación, ante la falta de capacidad de respuesta a las situaciones provocadas por la crisis. Esta situación que se dio en las ONGD a nivel estatal, también se dio en las ONGD madrileñas, sobre todo teniendo en cuenta la concentración de organizaciones de ámbito estatal con sede en la ciudad de Madrid que habían crecido mucho durante los años previos a la crisis.

De esta forma, podemos identificar 3 aspectos esenciales que se ven claramente afectados por la crisis: aspecto de legitimidad; aspecto funcional; aspecto organizativo.

El aspecto de legitimidad: la relación con los poderes públicos y la ciudadanía

Entre los años 2010 y 2015 las ONGD ven cuestionada su legitimidad por parte tanto de los poderes públicos del Estado para los cuales hasta el momento estas organizaciones se habían convertido en un actor político, como por la ciudadanía en cuanto a su capacidad para organizar su acción y lograr canalizar propuestas para la transformación social.

Por parte de los poderes públicos, como hemos visto en el epígrafe anterior, el desmantelamiento de la política de cooperación, la ruptura del diálogo social y la drástica reducción o eliminación total del presupuesto canalizado a través de las ONGD por parte de todas las administraciones, supone un cuestionamiento a su legitimidad que habían conseguido hasta el momento como actor imprescindible de la política de cooperación y de la arquitectura del sistema. Muestra de ello es la ruptura unilateral por parte de las administraciones públicas en todos los niveles de los espacios de diálogo conjunto y la toma de decisiones unilaterales sin debate previo.

La ciudadanía también cuestiona su legitimidad. La crisis y las políticas de austeridad y de recorte del gasto social dieron lugar a un resurgimiento de la articulación y la movilización ciudadana como el Movimiento del 15M, las mareas ciudadanas que luchaban contra la reducción de los derechos o las plataformas de afectados. En este marco, surgieron nuevos sujetos sociopolíticos de diversa índole al tiempo que se han incorporado nuevos sectores a la protesta social (Millán y Gil, 2018).

Las relaciones de las ONGD con estos nuevos movimientos estaba marcada por el distanciamiento y la indiferencia. Si bien las primeras organizaciones tuvieron una fuerte vinculación con los movimientos sociales, las surgidas a partir del año 2000 responden a un compromiso profesional y técnico con el desarrollo claramente diferenciado de los movimientos sociales (Plataforma 2015 y más, 2011). De esta forma no se aprovechó la complementariedad entre ambos para lograr un modelo de desarrollo más justo y equitativo. Los movimientos sociales tomaron más peso mientras que las ONGD lo perdían.

Además, durante los años previos a la crisis, las ONGD habían seguido una estrategia de fortalecimiento de su base social muy centrada en reforzar el apoyo económico de la ciudadanía a las organizaciones y abandonaron otras formas de apoyo tradicionales centradas en la movilización social (Martínez, 2011). A esto se suma el proceso de tecnificación y burocratización que las alejó de su propia base social, perdiendo parte de su capacidad de sensibilizar y fortalecer el tejido social a partir de la dinamización de una ciudadanía comprometida y movilizada por el desarrollo (Plataforma 2015 y más, 2011).

Esto supuso que, ante el desmantelamiento de la política de cooperación, las ONGD no tuvieran una capacidad de movilización social de la ciudadanía para la defensa de esta política pública en la misma medida que se estaba consiguiendo en otros ámbitos y tampoco se contaba con una articulación con los movimientos sociales que surgieron en este contexto social y que canalizaban las demandas de una ciudadanía "indignada".

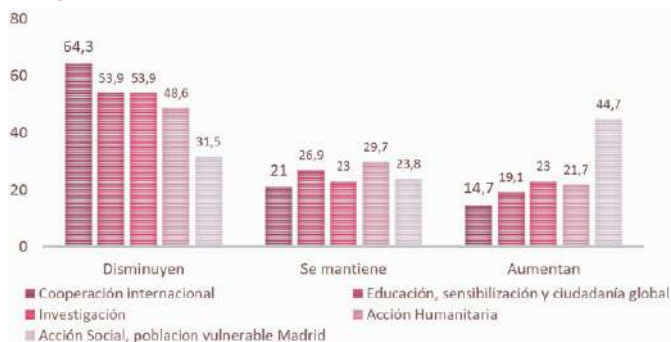
El aspecto funcional: el papel de las ONGD en la cooperación

El cuestionamiento de su propia legitimidad como actores políticos y de transformación social llevó a las ONGD a cuestionarse su propia identidad preguntándose por cuestiones como su propia capacidad de crear narrativas que modifiquen el rumbo político de los acontecimientos a favor de las poblaciones, por su rol sustitutivo y prestador de servicios o por cómo este rol ayuda a mantener el status quo y a desmovilizar los movimientos sociales (Martínez, 2011).

En los debates entre las propias ONGD se puso de manifiesto como su evolución previa de las ONGD había contribuido a que cada vez sean más irrelevantes, prescindibles o sustituibles. Más irrelevantes en el sentido de menos capaces de jugar su papel como actores sociales generando procesos de participación ciudadana, de toma de conciencia y opinión pública, de presión y exigencia de rendición de cuentas a los actores públicos y privados del desarrollo. Más prescindibles, porque al no aportar sistemáticamente evidencias del impacto del trabajo realizado o al no haber sabido transmitir con suficiente contundencia a la ciudadanía la relevancia de su trabajo, el recorte de la financiación apenas tendrá transcendencia general. Más sustituibles, porque se corre el riesgo de que las organizaciones sociales de cooperación sean percibidas como meros subcontratistas o ejecutoras de la cooperación oficial (Alcalde, 2011).

En el siguiente gráfico podemos ver el impacto diferencial de la crisis en las ONGD madrileñas que han formado parte del estudio. Como vemos, más de la mitad de estas organizaciones ve disminuida su actividad principal de proyectos de cooperación y de EpCG y tan solo tiene un aumento significativo de un 44,7% en el ámbito de actuación de la ayuda humanitaria. Este aumento está relacionado no solo con la propia situación de la población en situación de vulnerabilidad en España sino también con la aparición de nuevas convocatorias relacionadas con la crisis de derechos humanos de las personas refugiadas y los compromisos internacionales del Estado español.

Gráfico 29. Impacto diferencial de la crisis sobre los ámbitos de actuación



En este sentido, en el seno de las ONGD, sobre todo en las que surgieron a partir de finales de la década de los 90, se inició un proceso de reflexión que respondía a la idea compartida de que no estaban cumpliendo con su papel en la transformación social, en la promoción del desarrollo y en favor de unas relaciones Norte – Sur caracterizadas por la justicia y la equidad (Plataforma 2015 y más, 2011).

Fueron numerosos los espacios de debate y reflexión generados entre las propias organizaciones, muchos de ellos entre las propias organizaciones madrileñas, donde se analizó lo que desde algunas plataformas se llamó la “desnaturalización de las ONGD” (Plataforma 2015 y más). Este proceso de alejamiento de su naturaleza funcional se había dado en un gran número de organizaciones, aunque no en los mismos aspectos ni con la misma intensidad.

El aspecto organizativo: la sostenibilidad de los modelos organizativos y de gestión

En los años previos a la crisis, las ONGD crecieron en cuanto al número de proyectos, países y sectores de intervención, así como en profesionales contratados y presupuesto. Pero este crecimiento de las estructuras organizativas les hizo más vulnerables al ser altamente dependientes de financiaciones impredecibles.

Una tensión interna que bloquea a las organizaciones y que es propia del sector social es que la cadena de supervivencia no tiene mucho que ver con la cadena de valor y están o han estado durante mucho tiempo en procesos divergentes. Durante los 10 años previos al desmantelamiento de la política de cooperación, las organizaciones han priorizado la cadena de la supervivencia vinculada sobre todo a los procesos de captación de fondos públicos y a la rendición de cuentas económico – administrativa, abandonando la cadena de valor vinculada al valor a añadido que las organizaciones generan (Alcaide, 2011). La drástica reducción de los fondos públicos supuso el fin de la principal fuente de financiación que las había hecho “crecer” y llevó al colapso económico de muchas organizaciones.

En el siguiente gráfico se puede ver el impacto de la reducción de las fuentes de financiación en las ONGD madrileñas que reflejan como el 63,2% de las organizaciones encuestadas sufrió un descenso de las fuentes de financiación públicas, casi el doble respecto a la disminución sufrida en otras de sus fuentes.

Gráfico 30. Impacto diferencial de la crisis en los instrumentos de financiación



Los modelos organizativos se habían estructurado en torno a esta cadena de supervivencia que implicaba la adaptación de la estructura organizativa para atender los procedimientos administrativos, la burocratización y el crecimiento organizativo con personal profesional y con formación técnica. El tiempo y los recursos humanos se dedicaban fundamentalmente a cumplir con los requisitos establecidos por las administraciones públicas en las convocatorias de subvenciones perdiendo relevancia la reflexión estratégica y el análisis político de su quehacer.

En el siguiente gráfico se puede ver la reducción de fondos en las estructuras generales de las ONGD como consecuencia de la crisis. El 67% de las organizaciones encuestadas señaló que la crisis tuvo un impacto directo en sus ingresos generales, lo que implicó que el 52% vieran mermado el número de proyectos en ejecución y que el 49% tuvieran que disminuir el número de personas contratadas.

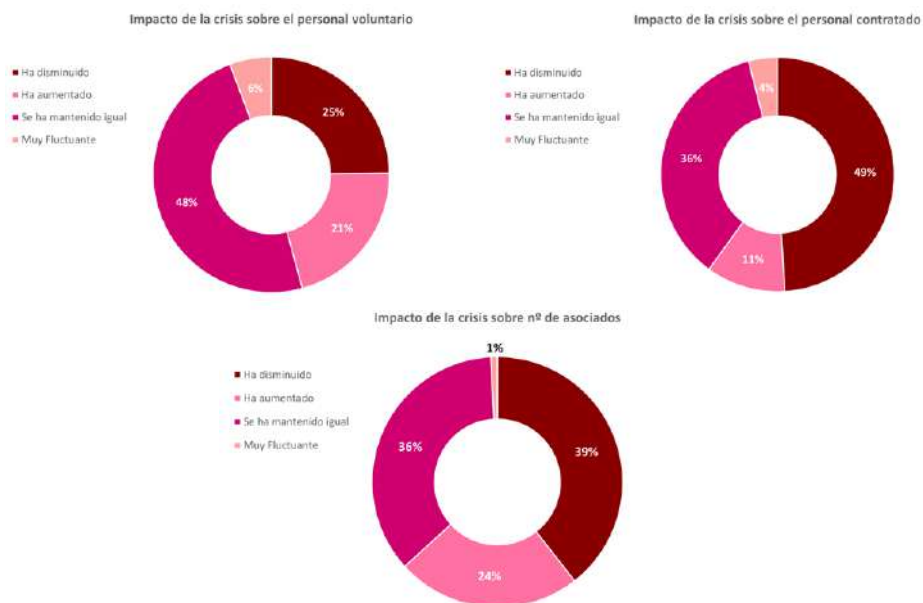
Gráfico 31. Impacto de la crisis en aspectos estructurales de las ONGD



De esta forma, las organizaciones han tenido una profesionalización sesgada por el excesivo peso de los aspectos organizativos, procedimentales y administrativos, con poco espacio para el análisis político de su quehacer. El problema parece erradicar no tanto en la propia profesionalización como en una profesionalización mal entendida que ha desplazado el foco de prioridad de los fines a los medios para alcanzarlos (Plataforma 2015 y más, 2011).

Así pues, como podemos ver, los efectos de la crisis en los aspectos de legitimidad, funcional y organizacional tienen su origen en la evolución de las ONGD en la década anterior a la crisis. Como consecuencia de esta evolución, en el contexto de la crisis, las ONGD manifestaron una importante preocupación y a la vez inhabilidad para adaptarse a los nuevos retos. Es como si no se encontraran las estructuras, herramientas y modelos de gestión adecuados para abordar el trabajo en un contexto cuyo paradigma parece ser el cambio y la renovación constante de discursos y modelos (Alcalde, 2011).

Gráfico 32: Impacto diferencial de la crisis sobre el personal contratado, voluntario y asociado



5.1.3. La respuesta de las ONGD madrileñas ante la crisis

Los efectos descritos de la crisis construyeron un escenario de transformación obligatoria para las organizaciones que iniciaron un proceso de reflexión y revisión de sus formas de trabajar, modos de actuación y vías de financiación. Teniendo en cuenta los 3 aspectos señalados en el epígrafe anterior, las ONGD y entre ellas las madrileñas, llevaron a cabo diferentes estrategias.

Aspectos de legitimidad y aspectos funcionales

Como vimos en el epígrafe anterior, los aspectos de legitimación por parte de los poderes públicos y la ciudadanía y los aspectos funcionales en cuanto al rol transformador de las ONGD están íntimamente relacionados. En este sentido, retomar los procesos que pongan énfasis en la calidad de lo que las organizaciones hacen en favor del desarrollo supone una cuestión ontológica, una revisión profunda del ser y de la razón de ser de las propias organizaciones y una identificación de las brechas entre lo que dicen que son y lo que realmente son (Alcaide, 2011).

En los procesos de reflexión crítica que se llevaron a cabo entre las propias organizaciones del sector, fundamentalmente se posicionaron y optaron por dos opciones:

- Una de las vías apostaba por mantener un rol sustitutivo del Estado y prestadoras de servicios. Esta opción implicaba la adaptación de las organizaciones a los cam-

bios en el sector para lograr la supervivencia organizativa, desvinculando esta respuesta de una defensa de la cooperación como política pública al servicio del desarrollo humano y sostenible y sin la necesidad de revisar los objetivos organizativos. Las organizaciones que optaban por esta vía centraban sus demandas al Estado en mayores cantidades de financiación para la realización de proyectos.

- La otra vía implicaba la promoción del empoderamiento de la ciudadanía mediante el impulso de la participación política. Esto suponía contrarrestar el giro político que aleja a la cooperación de sus objetivos de desarrollo considerando necesaria una respuesta en la defensa de la cooperación vinculada a la defensa de los derechos desde una perspectiva de la ciudadanía y el bienestar global. Estas organizaciones apostaban por cambios más profundos y defendían la reorientación de la política de cooperación de interés instrumental que perjudicaban a los países del Sur.

La primera vía no implicaba un cuestionamiento sobre la legitimidad de las ONGD ni su rol, de forma que sus estrategias se centraron en conseguir una recuperación económica que les permitiera sobrevivir y salir reforzadas económicamente de la crisis. Por el contrario, los objetivos estratégicos de las organizaciones que optaron por la segunda vía tenían implicaciones más de fondo en cuanto a recuperar la legitimidad perdida y su rol de transformación social para lograr un mundo más justo, equitativo e igualitario.

Las organizaciones sociales madrileñas que se habían dedicado tradicionalmente a la cooperación iniciaron un proceso de reflexión y renovación para asumir los cambios globales y promover una política de cooperación comprometida con la construcción de una mirada ciudadana crítica y el impulso del cambio social (Milán y Gil, 2018). En esta línea, fueron varias las estrategias que se adoptaron en relación con los poderes públicos, la ciudadanía y los movimientos sociales.

En su relación con los poderes públicos, impulsaron y reforzaron las acciones de incidencia política para recuperar la política de cooperación y los consensos que se habían perdido.

Un claro ejemplo son las distintas acciones llevadas a cabo entre el año 2013 y el año 2018 por la Red de ONGD de Madrid para recuperar la política de cooperación madrileña tanto de la Comunidad como del Ayuntamiento de Madrid. En la línea de incidencia política, a lo largo de estos 5 años mantuvieron numerosas reuniones con los gobiernos autonómicos y municipales y se realizaron comparecencias en la Asamblea de Madrid donde se transmitió la preocupación de las organizaciones madrileñas por Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local, la paralización del Consejo de Cooperación de Cooperación de la Comunidad de Madrid y los continuos recortes presupuestarios.

En relación con la ciudadanía y su base social hay una apuesta por la repolitización del trabajo de las ONGD, explorando formas de recuperar los espacios de participación ciudadana y la construcción de un discurso movilizador sobre el desarrollo como un derecho humano, una responsabilidad colectiva y una política que debe articularse con respuestas locales coherentes para dar respuesta a los retos globales (Plataforma 2015 y más, 2011).

En esta línea, la Red de ONGD de Madrid lanzó, en el año 2014, la campaña “En Madrid yo elijo solidaridad”. Durante siete meses se llevaron a cabo una serie de acciones con el objetivo de evidenciar la práctica desaparición de la cooperación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid y en la mayor parte de sus ayuntamientos y reivindicar la necesidad de una política de cooperación descentralizada, para la que se busca el compromiso de los partidos políticos, pero también de la ciudadanía madrileña. Un compromiso para recuperar la solidaridad y la cooperación al desarrollo como instrumento imprescindible para trabajar por un mundo con menos pobreza y exclusión.

Finalmente, con relación a los movimientos sociales, si bien se mantiene una clara diferenciación entre ambos actores sociales se apuesta por reducir el distanciamiento entre ambos y tejer redes conjuntas buscando la complementariedad entre ambos colectivos. “Incidir sobre el fortalecimiento y la articulación de los movimientos sociales” es para la cooperación internacional la mejor forma de avanzar en términos de democracia, de movilización social, de debate político y de legitimidad popular (Fernández, Piris y Ramiro, 2013).

Aspectos organizacionales

Muchas organizaciones vieron gravemente afectada su cadena de supervivencia y se vieron obligadas a realizar profundos cambios organizativos en una estrategia interna de contención del gasto.

Algunas organizaciones tuvieron que aplicar expedientes de regulación de empleo (ERE) para adaptar su estructura organizativa a la financiación obtenida. Entre ellas se cuentan organizaciones, como la Fundación Oxfam Intermon o Ayuda en Acción, y otras de menor tamaño, como ACSUR Las Segovias.

Otras ONG optaron como estrategia por las alianzas entre varias organizaciones afines en su ideario y objetivos. Un ejemplo de alianza entre las ONG de acción social y una de cooperación es el caso de la Fundación Luis Vives aliada con Acción contra el Hambre que se fusionaron bajo el nombre de esta segunda. Entre las ONGD, Alianza por la Solidaridad es el resultado de la unión de Solidaridad Internacional, IPADE y Hábitat África.

En otros casos, se ha procedido a una reducción de plantillas, la mayor incorporación de voluntariado en sus proyectos, la congelación salarial, la permanencia de las vacantes o la asunción de servicios hasta ahora externos.

Gráfico 33. Respuesta de las ONGD ante la crisis



Como podemos ver en el gráfico anterior si bien el 64,4% de las organizaciones madrileñas optaron por estrategias de control del gasto para la viabilidad financiera, el 55,4% también adoptaron diferentes estrategias dirigidas fundamentalmente a diversificar sus ingresos reforzando las políticas de marketing y comunicación. Las acciones dirigidas a captación de un mayor número de socios y socias y a captar fondos privados, se convierte en una prioridad para muchas organizaciones que apuestan por lograr una mayor independencia de los fondos públicos.

Otra de las estrategias hacia la diversificación de las fuentes de ingreso es el mayor acercamiento y la intensificación de las alianzas y el establecimiento de convenios entre las empresas y las ONGD. Una de las tendencias a partir del año 2011 es la búsqueda de convenios y colaboraciones con empresas privadas para lograr financiar proyectos concretos y, en algunos casos, ejecutar proyectos directamente. Comienza así una diversidad de formas de colaboración que van desde el voluntariado empresarial, a la financiación directa o a la realización de proyectos conjuntos de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) o proyectos en terceros países.

Finalmente, otra de las estrategias seguidas para poder continuar con su actividad fue la intensificación del trabajo en red tanto con las propias organizaciones de cooperación como con otros actores sociales, como la universidad, la empresa o los movimientos sociales.

5.2. LAS ONGD MADRILEÑAS ANTE LA AGENDA 2030

El año 2015 fue un año de cambios en el paradigma de la gobernanza del desarrollo global y las políticas nacionales de desarrollo con la firma de tres acuerdos por parte de la comunidad internacional: el Acuerdo de París aprobado en la Conferencia sobre el Cambio Climático (COP21), la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Addis Abeba y la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas.

La Agenda 2030 es la segunda gran agenda internacional del desarrollo que sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Una vez finalizada la propuesta de los ODM, se consideró necesario establecer una nueva agenda internacional de desarrollo más ambiciosa e integral, que ampliase la perspectiva del desarrollo humano sostenible y lograse un mayor compromiso de los poderes públicos y de todos los agentes sociales.

Dos años antes de la finalización del plazo del compromiso de lograr los ODM, desde Naciones Unidas ya se adelantó la necesidad de ampliar este plazo y pensar en una nueva agenda que incorporase los aprendizajes del periodo anterior. Para esto, se articuló un sistema de consultas en diferentes niveles tanto nacional, como temático y global, que promovió el diálogo intergubernamental y la participación de la ciudadanía y de las ONG.

La sociedad civil organizada de todo el mundo participó activamente y de manera constructiva en los debates previos a la firma de la Agenda en la Asamblea de Naciones

Unidas en septiembre de 2015. Mientras los gobernantes del mundo rubricaban esta hoja de ruta hacia el futuro del planeta, en todo el mundo millones de personas salían a la calle de manera pacífica, solo en Nueva York hubo 400.000 personas acompañando ese momento y lanzando un mensaje claro de cuáles serían las nuevas coordenadas de la exigencia democrática de nuestro tiempo: prosperidad inclusiva, justicia social y cuidado de la tierra (Coordinadora, 2017)

De esta forma, las organizaciones, incluidas las ONGD, participaron ampliamente en las consultas previas a la firma de la Agenda 2030 en el año 2015 y, una vez aprobada, su participación activa es considerada fundamental para la consecución de sus metas. Sin embargo, el nuevo modelo de desarrollo propuesto en esta agenda internacional y el papel que juega la política de cooperación en su implementación, provocan de nuevo cambios en el trabajo de las ONGD.

Para comprender mejor los retos a los que se enfrentan, a lo largo del epígrafe se analizará tanto el nuevo modelo de desarrollo propuesto por la Agenda 2030, como el papel que juega la cooperación internacional para el desarrollo en su implementación. Finalmente, estudiaremos cómo están integrando las ONGD madrileñas la Agenda 2030 y cuáles son sus principales perspectivas y tendencias en cuanto a la articulación de su trabajo con la implementación de los ODS.

5.2.1. Cambios en el modelo de desarrollo

La Agenda 2030 es un acuerdo internacional donde los países plasman una visión del mundo para dentro de 15 años y se comprometen a trabajar de forma conjunta para poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad y luchar contra el cambio climático. Es un plan de acción para orientar las políticas públicas en todos los países en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, promoviendo a su vez la paz y la libertad (Borja y García, 2018).

El objetivo que se marca esta Agenda en el preámbulo es “hacer realidad los derechos humanos de todas las personas, alcanzar la igualdad entre los géneros, y el empoderamiento de las mujeres y las niñas e ir incorporando la mirada holística a la realidad a partir de las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social, medioambiente y política.” Para lograr este objetivo se plantea la necesidad de cumplir con 17 objetivos de desarrollo sostenible y con 169 metas.

Supone un cambio de paradigma en cuanto al modelo de desarrollo propuesto en la agenda anterior de los ODM. Los principales cambios propuestos son:

Universalidad

Uno de los grandes cambios de paradigma que establece la Agenda 2030 es su carácter universal que refuerza la interdependencia entre todos los países para afrontar los retos globales que afectan en el ámbito nacional. Se rompe la visión de un mundo dividido en países desarrollados en el Norte y países en desarrollo en el Sur y se apuntala el eje global – local que había quedado claramente de manifiesto durante la crisis financiera de 2008.

“La universalidad implica que todos los países aceptan la Agenda 2030 y que se aplica a todos ellos, superando la dicotomía existente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio; una agenda centrada en establecer metas para los países en desarrollo del Sur. Afecta tanto a las políticas domésticas como a las políticas de cooperación internacional para el desarrollo. La Agenda 2030 es una hoja de ruta global que ha de ser contextualizada en cada país y en cada uno de los niveles de gobernanza dentro de ese país” (AECID, 2019).

De esta forma, se obliga a los países a evaluar sus leyes, sus políticas y sus instituciones para que se transformen y se articulen en torno a la consecución de las metas previstas en la Agenda.

Multidimensional

El modelo de desarrollo propuesto mantiene una visión holística incorporando factores de distinta naturaleza y basado en los cuatro pilares del desarrollo sostenible interrelacionados entre sí: económico, social, ambiental y político. En este sentido, los objetivos y metas propuestos incluyen derechos económicos, sociales y culturales pero también derechos civiles y políticos y medioambientales organizados en las llamadas 5 P: Personas, Planeta, Prosperidad, Paz y Alianzas.

Esta integralidad alude a la indivisibilidad e interdependencia entre todos los ODS y la imposibilidad de alcanzarse de manera individual las metas de cada uno de ellos.



Personas: Poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y garantizar la dignidad e igualdad.

Planeta: Proteger los recursos naturales y trabajar en problemas climáticos para garantizar el bienestar de generaciones actuales y futuras



Prosperidad. Incentivar un progreso económico, social y tecnológico compatible con el respeto a la naturaleza.

Paz: Lograr la ausencia de violencia con el fin de crear sociedades pacíficas.

Alianza: Impulsar mecanismos de cooperación internacional y alianzas con el sector privado.

Multiactor y multinivel

El sistema de gobernanza establecido por la Agenda 2030 propone un enfoque integrado, multinivel y multiactor para promover agendas transformadoras a todos los niveles de gobernanza en pro del desarrollo sostenible. De esta forma, incluye al conjunto de actores territoriales tanto de la sociedad civil, sector privado empresarial y financiero, universidades y centros de investigación, etc.

Multinivel		Implicar a todos los espacios de la administración y a todos los espacios sociales y políticos.
Multiactor		Asegurar la participación de todos los actores en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas.

5.2.2. El papel de la cooperación para el desarrollo en la Agenda 2030

El carácter universal de la Agenda exige a los gobiernos el diseño de políticas domésticas que permitan el adecuado cumplimiento de los objetivos y las metas previstas. La cooperación internacional para el desarrollo forma parte del conjunto de estas políticas internas, siendo la política de referencia en el marco de la acción exterior para contribuir a la erradicación de la pobreza y a la consecución del resto de los objetivos en los países en desarrollo.

La cooperación para el desarrollo aparece en la Agenda 2030 desde una doble perspectiva:

1. Movilización de recursos para la financiación del desarrollo – Meta 0,7%

Para alcanzar los objetivos y metas de la Agenda es fundamental la financiación internacional a través de la movilización de recursos tanto públicos como privados dirigidos a apoyar los procesos necesarios para alcanzar el desarrollo sostenible de poblaciones vulnerables o de países que no cuentan con recursos propios o capacidades para abordar cambios necesarios. En este sentido, la Agenda 2030 necesita articularse con políticas y medidas concretas de la Agenda de Acción de Addis Abeba establecidas en la III Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo de 2015 (AECID, 2019).

Los Estados que firmaron la Agenda se comprometieron en la Tercera Conferencia Internacional sobre financiación para el Desarrollo a poner en marcha las medidas y prácticas necesarias para alcanzar los objetivos propuestos. Se comprometieron a reforzar la cooperación internacional para el desarrollo y aumentar al máximo sus efectos, eficacia, transparencia y resultados.

La cooperación internacional tiene un papel esencial para la creación de capacidades en los países en desarrollo, así como para respaldar los planes nacionales de implementación de la Agenda. Para conseguir que los Estados sigan siendo fieles a sus compromisos es necesario movilizar un mayor apoyo nacional para el cumplimiento de los compromisos con la AOD, con la EpCG.

En este sentido, la Agenda recoge, tanto en su preámbulo como en el ODS 17 el compromiso de numerosos países de alcanzar el 0,7% del PIB para la AOD y entre el 0,5% y un 0,2% de su PIB para el desarrollo de países menos adelantados.

“El ODS 17, dedicado a medios de implementación y creación de alianzas, renueva el compromiso de los países donantes de financiar el cumplimiento de la Agenda 2030 destinando el 0,7% de su ingreso nacional bruto a políticas de cooperación para el desarrollo, y de entre ese monto, entre el 0,15% y el 0,20% de su ingreso

nacional bruto a canalizar AOD hacia los países menos adelantados. Asimismo se hace necesaria la movilización de recursos internos, apoyando a los países en desarrollo para la realización de las reformas fiscales necesarias que permitan cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (AECID, 2018)

2. Política palanca para la consecución de metas concretas

La Agenda 2030 identifica la cooperación internacional y la ayuda oficial al desarrollo en algunas de las metas concretas de los ODS, e incorpora de forma expresa la creación de capacidades en los países en desarrollo a través del apoyo internacional bajo las diferentes formas de cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular (AECID, 2018).

En este sentido, la cooperación para el desarrollo es una de las políticas que forman parte de la acción exterior de los Estados y es imprescindible para abordar los problemas estructurales planteados por la Agenda 2030 y lograr las metas previstas a través de una alianza global.

Ejemplos:

ODS 1 Poner fin a la pobreza: 1.a Garantizar la movilización significativa de recursos de diversas fuentes, también mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, para que los países en desarrollo dispongan de medios suficientes para sus programas de lucha contra la pobreza.

ODS 2 Poner fin al hambre: 2.a Aumentar, también mediante la cooperación internacional, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios agrícolas, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado.

ODS 4. Educación: 4.c Aumentar la oferta de docentes cualificados, también mediante la cooperación internacional, para la formación de docentes en los países en desarrollo.

ODS 6. Agua y Saneamiento: 6.a Ampliar la cooperación internacional y el apoyo a los países en desarrollo para la creación de capacidad en agua y saneamiento.

ODS 7. Energía: 7.a Aumentar la cooperación internacional para la investigación y la tecnología de energía limpia.

ODS 10 Reducir desigualdades: 10.b Fomentar la AOD y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades.

ODS 16: 16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, también mediante la cooperación internacional, para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

Fuente: (AECID, 2019)

5.2.3. La Agenda 2030 en la cooperación de las Administraciones públicas madrileñas

El Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 en España contempla la “Recuperación de la cooperación española al servicio de los ODS” como una de las 9 políticas palanca para impulsar las transformaciones globales apoyando, fuera de nuestras fronteras, la defensa de los derechos humanos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible

y la acción climática. Para lograr este impulso articula la recuperación de la política de cooperación española en tres ámbitos: el fortalecimiento de la cooperación multilateral; el ODS 17 y el refuerzo de las alianzas con los países socios de la Cooperación Española; la coherencia de políticas para el desarrollo.

Además, en este Plan de Acción, se pone en valor la cooperación descentralizada como uno de los rasgos distintivos y valiosos de la cooperación española y como actor clave para una gobernanza multinivel articulada con la visión de la Agenda 2030.

“La cooperación descentralizada y local constituye uno de los rasgos distintivos y valiosos de la CE, generando una estrecha conexión de sus actuaciones con el tejido social. Un elemento que, en gran medida, explica el respaldo ciudadano que esta política tiene comparativamente con respecto a otras cooperaciones europeas. Una cooperación que ha adquirido, además, una importante especialización en la construcción de una gobernanza multinivel más democrática que está plenamente articulada con la visión en clave global de la Agenda 2030¹⁶”.

En este sentido, la cooperación descentralizada es una política pública central en la implementación de la dimensión internacional y holística de la Agenda 2030, ya que implica a los gobiernos locales que son los más cercanos a la ciudadanía. Esto les sitúa en una posición privilegiada en cuanto a conocer la realidad de las problemáticas locales y en cuanto a facilitar espacios para la participación ciudadana, a la transparencia y la rendición de cuentas que fortalezcan la confianza ciudadana y, por ende, la gobernanza.

Desde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) se asume el compromiso de impulsar la Agenda 2030 en las EELL y, en su documento *Compromiso 2030: Estrategia de la FEMP para el cumplimiento de la Agenda 2030 y de los ODS*, se contempla la Acción Global desde tres acciones: gobernanza global, financiación internacional y la cooperación descentralizada (FEMP, 2018). Para ello, es necesario trabajar la generación y consolidación de alianzas a nivel descentralizado y con los diferentes organismos internacionales, así como la promoción de nuevas alianzas con redes de ONGD y de la sociedad civil organizada; y mayor colaboración y cooperación con otros actores de la cooperación descentralizada, comunidades autónomas y fondos de cooperación.

En cuanto a la Comunidad de Madrid, el Plan General de la Cooperación para el Desarrollo (2017-2020) enmarca la política de cooperación y la Agenda 2030 señalando que el Plan “apuesta por la consecución de estos objetivos, por lo que se trata de ser coherente con ellos, en las líneas de actuación, y dotar de la máxima eficacia a la política de cooperación internacional para el desarrollo de la Comunidad de Madrid durante los próximos cuatro años” (PGCD - CM, 2017).

Además, en cuanto al ámbito internacional en el que se enmarca este Plan, se compromete a orientar su acción de cooperación a la consecución de la Agenda. En el documento señala que “La Comunidad de Madrid en la medida de sus posibilidades es consciente de su papel en la sociedad global y desea poner a disposición de estos objetivos los recursos y el saber hacer de la ciudadanía, instituciones y organizaciones contribu-

16 Ibid

yendo en la construcción de un futuro prometedor y lleno de oportunidades fundamentadas en la prosperidad compartida, la paz y las alianzas” (PGCD - CM, 2017).

De esta manera incorpora cambios y matizaciones con otras prioridades, tanto para los ámbitos temáticos y sectoriales como para las áreas geográficas, con cuyos objetivos presenta coincidencias. En su diagnóstico de la situación se afirma el compromiso total del gobierno de la Comunidad de Madrid con los ODS y con la lucha contra el cambio climático.

A pesar de este compromiso, en los planes anuales la Agenda 2030 queda diluida de forma que no se establece un marco de resultados concreto alineado ni con la política estatal de cooperación ni con los compromisos de la agenda internacional de desarrollo.

De esta forma, los ODS aparecen en los cuatro planes anuales (2017, 2018, 2019 y 2020) de forma muy general, como un componente más, pero no como el marco articulador de la política de cooperación. En los planes anuales aparece como elementos para:

- Alinear los objetivos de desarrollo previstos en el plan con los ODS.
- Medir el cumplimiento del objetivo y los resultados como uno de los indicadores: los proyectos subvencionados deben estar orientados a los ODS y sus metas.

En el último Plan Anual (2020) se señala por primera vez, como una de las acciones para promover la participación de la Comunidad de Madrid en los espacios de coordinación del sistema estatal de cooperación, “la colaboración entre las Consejerías de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, y de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, como responsable del impulso y la implementación de la Agenda 2030 en la Comunidad de Madrid” (PAC- CM, 2020).

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio fue creada en junio de 2018 por el gobierno regional con el objetivo de fomentar la sostenibilidad ambiental, preservar la diversidad, compatibilizar el progreso económico y social con el cuidado y la protección del medio ambiente, potenciar la sensibilización con campañas de concienciación en materia de sostenibilidad ambiental, así como impulsar el desarrollo de los objetivos de la Agenda 2030 y la lucha contra el cambio climático en la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, en cuanto a las convocatorias de subvenciones de cooperación dirigidas a las ONGD, podemos ver que tanto la Agenda 2030 como los ODS aparecen como marco general para la alineación de las acciones, pero no se establece ningún elemento concreto para hacer tangible su articulación. Por ejemplo, no aparece ni entre los criterios de valoración de los proyectos ni en los formularios. Tan solo se señala en el texto de la convocatoria que en “la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS), deben quedar claramente identificadas las metas de los ODS y el sector de destino del proyecto, de acuerdo con la clasificación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos”.

De esta forma, a través del listado de proyectos aprobados en las resoluciones de las convocatorias de proyectos de los 3 últimos años solo aparecen referencias explícitas en

los títulos de un pequeño porcentaje de los proyectos de educación para el desarrollo. Aunque no podemos valorar el porcentaje de proyectos aprobados que realmente se enmarca en los ODS y la Agenda 2030 este dato nos indica la tendencia en los proyectos aprobados.

Cuadro 14. Proyectos aprobados por la Comunidad de Madrid con referencia a la Agenda 2030

Año de resolución de la convocatoria	Proyecto EpCG aprobados	% de proyectos con referencia explícita a los OSD
2018	8	37,5%
2019	13	38,4%
2020	10	20%

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de las convocatorias de proyectos de ONGD de la Comunidad de Madrid

De esta forma, podemos valorar que si bien la política de cooperación de la Comunidad de Madrid se enmarca dentro de la Agenda 2030, en el desarrollo posterior de los planes anuales no se articulan mecanismos concretos para su implementación más allá de la alineación con los ODS y sus metas.

Con relación al Ayuntamiento de Madrid, el Marco Estratégico de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional para el Desarrollo 2018-2021, señala la Agenda 2030 como una de las agendas internacionales a las cuales debe estar dirigida la acción de cooperación del Ayuntamiento, apareciendo como uno de los objetivos “contribuir a la consolidación de los derechos humanos, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la nueva agenda urbana, la declaración de París de la COOP 21 y otras agendas consensuadas a nivel internacional que repercuten en la construcción de un modelo de desarrollo basado en los principios de equidad, igualdad, sostenibilidad y derechos humanos”.

De esta forma, aunque en el Marco estratégico se identifican muchos de los elementos de la propia Agenda, esta es incorporada como un componente más y no se articulan de forma explícita ni los objetivos ni las líneas de actuación.

Por otro lado, en el borrador de la Estrategia para la localización de la Agenda 2030 del Ayuntamiento de Madrid¹⁷ la cooperación para el desarrollo aparece como una de las metas específicas vinculadas a la estrategia de ciudadanía global y construcción de la paz: “2.1 Consolidar una política pública de acción y cooperación internacional, en estructura, estrategia y el 0,7% del presupuesto municipal para 2030” y con el objetivo de mejorar la posición de Madrid entre las grandes ciudades globales (3.5). Además señala

17 Actualmente el texto publicado en la página web del Ayuntamiento de Madrid corresponde al borrador 31 de marzo de 2018

que varios ODS que incluyen metas relacionadas con la cooperación al desarrollo. También señala la *Acción y Cooperación Internacional* como una de los 8 medios prioritarios para la implementación de la estrategia de localización.

Respecto a los demás ayuntamientos, encontramos diferencias en su grado de conocimiento y de implementación de la Agenda. De forma general, podemos observar dos tendencias.

Una de las tendencias es que los gobiernos locales que han apostado por la Agenda 2030 para la articulación de sus políticas municipales, han incorporado la cooperación para el desarrollo como una de las políticas palancas y han asumido compromisos con metas concretas para su recuperación. En algunos casos, la responsabilidad del proceso de localización de la Agenda ha estado liderada por el área de cooperación internacional y/o participación ciudadana, como es el caso del Ayuntamiento de Leganés.

Otra de las tendencias que encontramos son los gobiernos locales que cuentan con planes de cooperación para el desarrollo que han integrado la Agenda 2030 alineando las prioridades sectoriales de esta política con los ODS. En estos casos, no han dependido de la existencia de un plan de localización previo sino que han seguido su propio proceso. Este es el caso del Ayuntamiento de Coslada.

5.2.4. Las ONGD madrileñas ante la Agenda 2030

Como señalamos al inicio del epígrafe, las ONGD han sido fundamentales en la construcción de la Agenda 2030 y tienen un papel decisivo en este nuevo marco internacional de desarrollo, incorporándose como actores necesarios para alcanzar las metas previstas.

Sin embargo, el modelo de desarrollo, las estrategias y el papel de la política de cooperación propuestas en la Agenda 2030 han supuesto una nueva reflexión en las ONGD y un nuevo reto en su incorporación.

Entre los principales puntos de reflexión está el cambio de paradigma del modelo de desarrollo, ya que les obliga a realizar una mirada hacia las políticas domésticas que muchas de ellas no realizaban hasta ahora. Si bien los ODM ponían el foco en la cooperación para el desarrollo como eje de actuación para lograr que los países en desarrollo avanzaran hacia unas metas, la Agenda 2030 pone fundamentalmente el foco en los avances de todos y cada uno de los países, reforzando una mirada doméstica a las políticas y a los actores nacionales.

Esto implica un cambio de mirada también para las ONGD y un refuerzo de las acciones realizadas hacia los actores madrileños. Como vimos en el capítulo anterior, un alto porcentaje de ONGD madrileñas realizan acciones tanto de EpCG dirigidas a la construcción de una ciudadanía global, como de incidencia política dirigida a fortalecer las políticas de cooperación para el desarrollo y a promover cambios en la política exterior y comercial española que afecta de forma negativa a la población en terceros países. Sin embargo, el peso fundamental de su acción y su propia naturaleza es la solidaridad internacional con las comunidades y pueblos que se encuentran en terceros países.

De esta forma encontramos diferentes posiciones entre las ONGD madrileñas:

- Organizaciones escépticas ante la Agenda 2030. En general, son organizaciones que valoran que esta Agenda: no aporta ningún valor añadido al trabajo que realizan; es impuesta desde los Estados; supone un retroceso en cuanto al enfoque de derechos humanos; se pierde la importancia de la cooperación para el desarrollo poniendo mucho más el foco en las políticas doméstica desde lo local y lo nacional.
- Organizaciones que valoran la Agenda 2030 como una oportunidad. Estas organizaciones consideran que la Agenda puede ser una agenda transformadora en la medida que todos los actores tengan la capacidad de incorporarla en su trabajo con una visión de cambio. Supone un aporte porque: es una herramienta para reforzar el trabajo de EpCG e incidencia política; es una oportunidad para abrir nuevas alianzas con otras organizaciones y otros actores; es una hoja de ruta común para todos los actores.
- Organizaciones indiferentes ante la Agenda 2030. En este caso, son organizaciones que si bien no son reactivas ante la Agenda, tampoco son favorables. Consideran que es una continuidad de los ODM y que no aportan ningún valor al trabajo que realizan pero que, sin embargo, es la agenda internacional y nacional y que hay que tenerla en cuenta e incorporarla en el trabajo.

A pesar de las diferentes posiciones, la mayoría de las ONGD madrileñas coinciden en los siguientes puntos en cuanto a su visión de la Agenda:

- Es un acuerdo internacional firmado por todos los Estados en el marco de Naciones Unidas.
- En este acuerdo se recoge un plan estratégico que define unos objetivos y metas concretas dirigidas a conseguir un desarrollo integral para todo el planeta.
- Este plan debe guiar todas las políticas públicas nacionales con una visión común de progreso para todos.
- La Agenda traslada los problemas globales a lo local.

Así pues, la Agenda 2030 puede ser una oportunidad para cambiar el mundo y una herramienta para la incidencia política y la EpCG. Depende de cómo la utilicemos puede ser un brindis al sol de la comunidad internacional o una potente herramienta para la transformación. En este sentido, en cuanto al propio trabajo de las ONGD se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- La Agenda 2030 está íntimamente relacionada con el trabajo que las ONGD realizan.
- Es una herramienta para reforzar el trabajo que ya se viene realizando:
 - » En comunicación para facilitar y unificar los mensajes;
 - » En la cooperación exterior para articular los proyectos con los mecanismos de derechos humanos de NNUU y las Agendas país;
 - » En educación para el desarrollo para construir una ciudadanía global activa, participativa y consciente de sus derechos;

- » La incidencia política para exigir el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos y reforzar la política de cooperación para el desarrollo.
- La Agenda amplía la visión de las ONGD hacia otros agentes sociales con los que no se han establecido alianzas hasta ahora como por ejemplo las organizaciones de acción social, las asociaciones vecinales, los movimientos sociales locales.
- Las propias organizaciones deben poner en valor la Agenda 2030.

En este sentido, el papel de las ONGD es clave al ser uno de los principales canales entre las administraciones públicas y la ciudadanía, al tener una amplia experiencia en el abordaje de los problemas globales desde el ámbito local y tener capacidad para establecer alianzas con diferentes actores. De forma general, en el siguiente cuadro resumen pueden verse las principales acciones a realizar por parte de las ONGD con relación a la Agenda 2030.

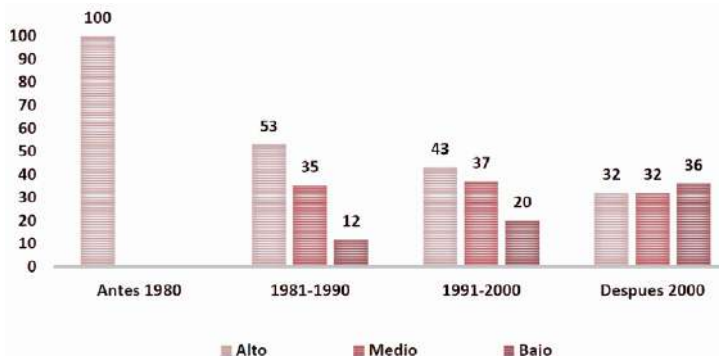
Cuadro 15. Roles de las ONGD madrileñas ante la Agenda 2030

PARTICIPAR	En la implementación de la Agenda 2030 desde lo local a lo global, acompañando tanto a las administraciones públicas y a la ciudadanía.
CONTROLAR	A las administraciones en el desempeño de sus obligaciones y compromisos internacionales para alcanzar los objetivos propuestos en la Agenda 2030.
APOYAR Y ACOMPAÑAR	A las organizaciones de acción social y a la ciudadanía, desde lo local a lo global, ya que por su trabajo son las organizaciones más cercanas a las personas más vulnerables y conocen de cerca la realidad de los países donde trabajan.
DENUNCIAR	Realizar labores de incidencia y de denuncia sobre situaciones en las que las administraciones no están asumiendo su papel de hacer efectiva la Agenda 2030 y por tanto están incumpliendo sus compromisos internacionales con el desarrollo sostenible y los derechos humanos de todas las personas.
EDUCAR	En el valor de la solidaridad internacional. Dar a conocer la Agenda 2030 y la situación de los países y de las personas más vulnerables, que necesitan de la cooperación internacional para poder avanzar hacia la igualdad entre países y entre personas, para lo que es necesario que la ciudadanía conozca otras realidades y se incorporen a la mirada de la ciudadanía global.

Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta todos estos elementos, podemos observar como el conocimiento y la apropiación de la Agenda 2030 por parte del sector de las ONGD madrileñas ha sido dispar. En general, las que declaran tener un mayor conocimiento son las más antiguas.

Gráfico 34. Nivel de conocimiento de la Agenda 2030 por periodo de fundación



En cuanto a los ámbitos de actuación se observa que si bien se llevan a cabo algunas acciones, todavía queda mucho por hacer en cuanto a su incorporación en sus propios ámbitos de actuación.

Cuadro 16. Ratio de ONGD que incorporan la Agenda 2030

Ámbito de incorporación	% de ONGD que SI incorporan	% de ONGD que NO incorporan
Relaciona la Agenda 2030 con una visión/misión.	41,9%	58,1%
Incorpora la Agenda 2030 en su planes estratégicos.	41,9%	58,1%
Realiza acciones de difusión de la Agenda 2030.	39%	61%
Tiene materiales propios para su difusión sobre la Agenda 2030.	33,3%	66,7%
Utiliza la Agenda 2030 en sus acciones de educación para el desarrollo.	36,2 %	63,8 %
Relaciona su actividad con alguno de los ODS.	42,9%	57,1%
Utiliza la Agenda 2030 en las acciones de incidencia política.	24,8%	75,2%
Transversaliza la Agenda 2030.	37,1%	62,9%

En esta tabla podemos observar cómo, 5 años después del comienzo de la Agenda 2030, todavía queda mucho por hacer en cuanto a la incorporación de la Agenda 2030 en las ONGD madrileñas. Todavía no se ha dado una apropiación por parte de estas organizaciones de forma que solo un 41,9% de las ONGD encuestadas incorporan la Agenda en su visión, misión o en los planes estratégicos.

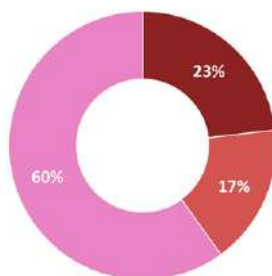
En cuanto a su utilización en los diferentes ámbitos de actuación, todavía no se llega al 50% en ninguno de los casos, siendo mayoritaria la alineación de su actividad con alguno o varios de los ODS. En este sentido, se puede observar la tendencia de muchas organizaciones a establecer una sencilla relación temática en cuanto a su sector de actuación con los ODS como por ejemplo si trabajan en educación lo relacionan con el ODS 4 o si trabajan con salud con el ODS 5 o con el ODS 3 o en la lucha contra la pobreza ODS 1.

Además, si bien no supera el 50% de las organizaciones, encontramos que entre un 30% y un 40%, realizan acciones de difusión de la propia Agenda, la utilizan en actividades de difusión o han elaborado materiales específicos relacionados con los ODS, siendo minoritaria su utilización para las acciones de incidencia política.

Esto puede estar relacionado con el flujo de información que reciben ya que la mayoría consideran que no reciben información sobre la Agenda 2030 y solo el 23,2% declara que reciben y aportan sobre ella.

Gráfico 35. Información recibida por las ONGD sobre la Agenda 2030

■ Si reciben y aportan ■ Si reciben pero no aportan ■ No reciben información Agenda 2030



5.3. LAS ONG MADRILEÑAS ANTE LA PANDEMIA DE LA COVID-19

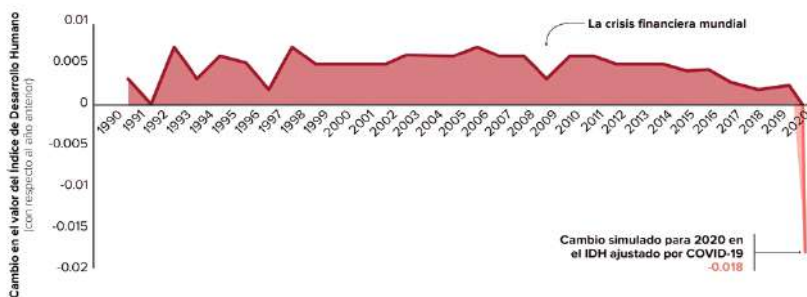
El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS), profundamente preocupada por los alarmantes niveles de propagación del nuevo coronavirus, por su gravedad y ante la inacción de los Estados, determina en su evaluación que la COVID-19 puede caracterizarse como una pandemia. Desde diciembre de 2019 que se notifican los primeros casos en China hasta esa fecha, el virus ya se había propagado por gran parte del mundo.

Ante el alarmante número de muertes y la rápida propagación del virus, los países se vieron forzados a adoptar medidas excepcionales dirigidas a limitar la transmisión y el contagio y proteger la salud pública, entre ellas los confinamientos en casa, el cierre de fronteras y la paralización de la gran mayoría de las actividades económicas. El devastador impacto económico y social de estas medidas se hizo visible en tan solo unas semanas.

La Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos señalaba a principios de la pandemia que “La COVID-19 pone a prueba a sociedades, gobiernos, comunidades y particulares. Esta es una época de solidaridad y colaboración para hacer frente al virus y atenuar los efectos, a menudo no deseados, de las medidas aplicadas para detener su propagación. El respeto de los derechos humanos en todo su espectro, que abarca tanto a económicos, sociales y culturales como civiles y políticos, será fundamental para el éxito de la respuesta de la sanidad pública y la recuperación de la pandemia.”

5.3.1. Consecuencias económicas y sociales de la pandemia

La crisis sanitaria mundial está provocando un impacto social, económico y político de enormes dimensiones en todo el mundo, con consecuencias especialmente graves para las personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. El PNUD señalaba que son casi 100 millones de personas más que han caído en la pobreza extrema en 2020, 1.400 millones de niños y niñas afectados por el cierre de escuelas, y más de 400.000 muertes confirmadas por COVID-19 a principios de junio de 2020. La pandemia golpea con dureza todas las dimensiones del desarrollo humano, en todos los países y prácticamente al mismo tiempo (PNUD, 2020).



Fuente: Más allá de la recuperación: con miras a 2030. PNUD 2020

En los países empobrecidos el impacto de la COVID-19 puede llegar a ser catastrófico. Debido a los ajustes impuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional sus sistemas de salud son frágiles y no cuentan con recursos humanos ni materiales suficientes; tienen más posibilidades de contagios, ya que la mayor parte de la población no tiene acceso a sistemas de suministro de agua y de salubridad e higiene. Por otra parte, las medidas de aislamiento social pueden derivar en la interrupción de los programas de vacunación y el alejamiento de las familias de los centros de salud, lo que es un riesgo en sí mismo de retroceso en materia de salud, sumado a la gran prevalencia de otras enfermedades como el VIH, la tuberculosis o la malaria (Coordinadora, 2020).

El informe elaborado por Oxfam Intermon señala que 40 millones de personas podrían perder la vida y 500 millones de personas verse arrastradas a la pobreza. El coronavirus podría tener un impacto devastador a nivel mundial a menos que se tomen medidas inmediatas y drásticas. Si bien nadie es inmune a los impactos de la pandemia, este tendrá

indiscutiblemente mayores repercusiones para las personas en situación de pobreza, exacerbando aún más unos niveles de desigualdad ya extremos.

En el caso de España, la pandemia ha hecho visible la fragilidad de un sistema que todavía no se había recuperado de la crisis económica anterior. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre pobreza extrema y derechos humanos, en su informe a España meses antes de las medidas adoptadas para frenar la pandemia, señalaba que:

“La economía española, cuarta de la Unión Europea, ha experimentado un crecimiento constante desde la crisis, propiciando una disminución del desempleo y un aumento de los salarios y las exportaciones. Sin embargo, la recuperación ha beneficiado principalmente al estrato más rico de la sociedad y, en gran medida, los poderes públicos han fallado a las personas que viven en la pobreza.

Como consecuencia de ello sigue habiendo situaciones de gran pobreza muy extendidas, una alta tasa de desempleo, una situación de desempleo juvenil crónico, una crisis de vivienda de enormes proporciones, programas de protección social muy insuficientes, un sistema educativo segregado y cada vez más anacrónico, políticas tributarias y de gasto que favorecen mucho más a las clases acomodadas que a las pobres, y una que el bienestar de las personas. Resulta más que evidente que el sistema de prestación de asistencia social está roto, no se financia adecuadamente, es imposible no perderse en él y no llega a las personas que más lo necesitan”.

Por otro lado, el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española* aprobado por el gobierno, señala que “En el caso de España, el impacto económico y social ha sido particularmente intenso desde mediados de marzo, debido a las medidas de contención adoptadas y al importante peso de los sectores más directamente afectados”. Esto ha supuesto una caída del PIB del 5,2% en el primer trimestre y del 17,8% en el segundo trimestre del año 2020.

Las organizaciones de la sociedad civil han alertado desde el inicio de la grave situación económica y social que se estaba produciendo en los sectores de la población en situación de exclusión. Por ejemplo, el informe especial sobre el COVID-19 de Cáritas señala que las familias han visto reducidos sus ingresos en un 33% desde el inicio de la crisis sanitaria. La reducción más importante se ha producido entre los ingresos procedentes del empleo formal que han caído casi a la mitad y en los ingresos de los empleos informales que las familias utilizan como estrategia de supervivencia, que se han visto reducido un 71%. La dinámica de desaparición o reducción de los ingresos ha incrementado aún más la situación preexistente de pobreza relativa y pobreza severa (Cáritas, 2020).

Así, la pobreza severa (menos de 370€ mensuales para una persona y menos de 776€ para dos adultos y dos menores de edad) se ha incrementado un 30% y alcanza en estos momentos a 1 millón de personas. En el caso de personas trabajadoras por cuenta ajena y por cuenta propia, la destrucción del empleo alcanza un 11,6% de las personas que estaban trabajando a 1 de marzo, mientras que para aquellos que lo hacían en la economía informal, la pérdida de empleo es de un 8,2%. Este escenario y contexto socioeconómico está conduciendo a las familias a graves dificultades para la gestión económica del hogar. El 14% de las personas trabajadoras están en situación de pobreza.

Así, la pandemia ha puesto de manifiesto la fragilidad del sistema actual y ha hecho más visibles las desigualdades y las situaciones de exclusión mantenidas de forma artificial. Se han visibilizado situaciones de precariedad laboral y Estados con estructuras fiscales débiles, por años de recortes y de políticas de ajuste que ha impedido que se pueda dar respuesta a las poblaciones más vulnerables, que se han encontrado sin opciones de ingreso tras un largo confinamiento.

5.3.2. La cooperación para el desarrollo ante la pandemia

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) elaboró al inicio de la pandemia, unas Directrices COVID-19 para que las medidas adoptadas por los Estados en este contexto cumplieran con las obligaciones de los tratados internacionales de derechos humanos. Uno de los puntos específicos de este documento hace referencia al papel de la cooperación y la solidaridad internacional:

- “El COVID-19 ha puesto de relieve y agravado las desigualdades entre los países y dentro de cada uno de ellos. Hay una necesidad urgente de que los Estados y todos los demás agentes fortalezcan el multilateralismo y la cooperación internacional, en un espíritu de solidaridad mundial y responsabilidad compartida.
- A corto y largo plazo, las respuestas de la comunidad internacional deben orientarse por todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo. Mediante la cooperación y la solidaridad internacionales, el derecho al desarrollo contribuirá a una mejor reconstrucción, a través de políticas nacionales y mundiales de comercio, inversión y finanzas, y también mediante un contexto que fomente el desarrollo sostenible”.

La emergencia sanitaria ha vuelto a poner de manifiesto un mundo interdependiente donde las acciones de cada persona tienen un efecto más allá de lo que pensamos. Lo que sucede en cualquier parte del mundo tiene repercusiones en lugares muy lejanos, de forma que las crisis económicas, sanitarias, sociales que ocurren en un país acaban afectando a la totalidad. De igual forma, el abordaje de las problemáticas globales desde nuestro ámbito más cercano contribuyen al bien común de la humanidad. Con este punto de partida, en el contexto de pandemia, la cooperación y la solidaridad internacional aparece en los discursos con fuerza, como herramientas necesarias para que todos los países y todas las personas salgan juntas de la crisis “sin dejar a nadie atrás”.

En España, las instituciones públicas responsables de la política pública de cooperación al desarrollo, tanto a nivel nacional, autonómico y local, han elaborado la *Estrategia de respuesta conjunta de la Cooperación española a la crisis del COVID-19*, en la que participaron las instituciones de la Comunidad de Madrid y los representantes de sus Entes Locales (Junio, 2020).

En su preámbulo señala la situación actual como una oportunidad de cambio y la estrategia como una palanca para impulsarlo: “El fin del COVID-19 no puede entenderse como vuelta al punto donde estábamos. Esta crisis también ha puesto de manifiesto las limitaciones estructurales del sistema de la cooperación española. Se convierte en una oportunidad para repensar los objetivos estratégicos de la cooperación española como

una nueva y reforzada Política de Estado. La respuesta a esta crisis servirá como palanca de cambio del sistema de cooperación internacional a escala global, y así hemos de hacerlo en nuestro país”.

Además, en esta Estrategia, se pide “una cooperación sólida entre instituciones públicas y ONG; la promoción de una ciudadanía responsable y comprometida con los retos locales; el fortalecimiento de capacidades públicas entre pares; el fortalecimiento de la sociedad civil organizada para el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, acceso a las poblaciones más vulnerables a través de la sociedad civil”.

Además, se señala de manera clara, que la cooperación es imprescindible para apoyar la protección social de países más castigados por la pandemia con infraestructuras débiles y que es necesario consolidar la educación para la ciudadanía global como instrumento central de la cooperación. Pretende consolidar alianzas y consensos políticos y sociales que permitan seguir invirtiendo en cooperación, abordando los desafíos de la crisis del COVID-19 desde una perspectiva global-local, que sea coordinada y complementaria.

Entre sus principales objetivos se encuentran revalorizar los Bienes Públicos Globales (BPG); trabajar las consecuencias del cambio climático; abordar las causas de las grandes migraciones; reforzar el enfoque de género en la cooperación y avanzar hacia la sostenibilidad; reforzar lo público, reduciendo las brechas sociales y apostando por lo local.

En la Estrategia se considera a la sociedad civil una de las principales herramientas para poder apoyar a las poblaciones más vulnerables afectadas por la pandemia, por tanto son las ONGD madrileñas uno de los instrumentos más adecuados para hacer efectivos los objetivos planteados por la cooperación para el desarrollo.

El proyecto de *Presupuestos del Gobierno de España* para el año 2021 propone 3.115 millones en AOD (20% más que en los anteriores presupuestos de 2018). Está partida presupuestaria para AOD incluye una serie de partidas con “componente no genuinos” que desvirtúan el % que se dirige hacia políticas de desarrollo. Partidas como las dirigidas a personas refugiadas en nuestro país se incrementan más de un 67%, como ejemplo de esos “componentes no genuinos”.

Sin embargo, si vemos el detalle de la propuesta presupuestaria de la Administración central, la partida destinada a las ONGD no se ve incrementada. La AOD que se asigna a las ONGD supone el 1% del total, lo que pone de manifiesto que no se está buscando una mayor colaboración con estas organizaciones. (Coordinadora ONGD, 2020).

A finales del mes de mayo de 2020, 17 CCAA y la Confederación de Fondos de Cooperación, hicieron pública la *Declaración conjunta de las cooperaciones descentralizadas frente a la crisis de la COVID-19. De la crisis se sale cooperando*, donde señalaban que “Las comunidades autónomas y entes locales apostamos por consolidar alianzas y consensos políticos y sociales que permitan a la cooperación continuar invirtiendo y contribuyendo a garantizar un presente y un futuro sin dejar a nadie atrás”.

Conscientes de la transformación global tanto a nivel económico, como social y político, reafirman la solidaridad internacional como una responsabilidad compartida imprescindible para garantizar el futuro del planeta y se propone abordar los desafíos existentes desde una perspectiva local-global, que sea coordinada y complementaria.

A través de sus 14 puntos apuestan por la localización de la Agenda 2030, la coherencia de políticas para el desarrollo, la defensa de los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental y los BPG. Además, reafirman su compromiso de financiación y defienden los principios democráticos fundamentales para garantizar los derechos humanos de todas las personas, especialmente las más vulnerables, la justicia, el desarrollo individual y colectivo, el respeto por el medioambiente y la paz.

Las ONGD aparecen, una vez más, como uno de los principales actores y señalan que continúan apostando por el fortalecimiento de la sociedad civil organizada para que participe en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, ya que, desde su cercanía a las poblaciones más vulnerables, pueden garantizar la defensa de sus derechos y que nadie se quede atrás.

Con relación a la financiación de la cooperación descentralizada en el conjunto del Estado se tiene una previsión para el año de 2021 de continuidad, con un incremento de un 21%, lo que indica que el compromiso actual no se verá reducido en su conjunto, aunque si podemos encontrar EELL que disminuyen su presupuesto para el año 2021 (Coordinadora, 2020).

Teniendo en cuenta la información publicada hasta la fecha por la Comunidad de Madrid y algunos de los ayuntamientos de la comunidad, los proyectos de presupuestos parecen indicar que para el año 2021 se mantendrán las partidas presupuestarias dedicadas a la AOD más o menos en los mismos márgenes, sin reducciones significativas. En cuanto al monto canalizado a través de las ONGD, todo parece indicar que para el año 2021 se mantendrá la misma financiación.

Por otro lado, se pueden observar la reorientación de las actuaciones de cooperación de las administraciones públicas madrileñas en cuanto a la priorización de determinados sectores para adaptarlos al contexto COVID-19. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid, si bien mantiene los proyectos de cooperación, los de EpCG y la línea de investigación, se priorizarán los sectores de desarrollo económico, apoyo al sistema educativo y al sistema de salud. En general, todas las administraciones han pedido en sus convocatorias 2020 para proyectos de las ONGD que tengan un enfoque COVID-19 en cuanto a las prioridades y acciones.

5.3.3. Las ONGD madrileñas ante la pandemia

Los datos recogidos y el análisis realizado en este epígrafe se han llevado a cabo durante los meses de pandemia, por lo que todavía no pueden extraerse conclusiones basadas en datos empíricos aunque si se han podido identificar efectos directos en el corto plazo durante la emergencia sanitaria y tendencias o proyecciones hacia posibles escenarios. En este sentido, inicialmente examinaremos cómo se han visto afectadas las

ONGD por las medidas adoptadas durante los primeros meses de propagación de la pandemia y cómo han reaccionado ante la nueva situación.

De esta forma, han sido utilizada tres fuentes de información. Por un lado, una encuesta realizada a las entidades que forman parte de la Red de ONGD de Madrid. Por otro lado, se ha completado la información sobre las ONGD ya encuestadas a través de la información proporcionada en sus páginas web. Finalmente, se han realizado entrevistas a personas de entidades que tuvieron su origen en la década de los años 90 y que se han enfrentado a los diferentes escenarios de cambio de la cooperación para el desarrollo en los últimos 30 años.

La crisis sanitaria, económica y social provocada por la pandemia ha afectado a las ONGD tanto en su funcionamiento interno como en el desarrollo de su actividad. Con relación a la dimensión interna de las ONGD, las medidas adoptadas del cierre de fronteras, el confinamiento domiciliario y la paralización de las actividades no esenciales, afectó a la organización del trabajo y tuvieron que adaptarse en muy poco tiempo al teletrabajo. Se han enfrentado a retos como la reorganización de los equipos, la utilización y formación en tecnologías para el trabajo en red o la generación de nuevas dinámicas internas.

A los retos organizativos se han unido las dificultades de las situaciones personales y familiares individuales, la adecuación del entorno personal a un entorno de trabajo, la conciliación, la pérdida de personas queridas y los propios aspectos psicológicos de la pandemia. Además, debemos tener en cuenta que, parte de estas organizaciones cuentan con personal expatriado que también se ha visto afectado por la gravedad de la situación en los países en los que se encontraban.

En las entrevistas realizadas a diferentes responsables de ONGD, todas coincidieron en la valoración positiva en cuanto a la capacidad de adaptación, la flexibilidad e innovación de los equipos de trabajo que, gracias a su compromiso e implicación, han hecho que la actividad de las entidades continuara a pesar de la compleja situación. Por ejemplo, Entreculturas señalaba que, en su caso, se había producido una mayor cohesión de los equipos. Para dar respuesta a las necesidades del personal se había puesto en marcha una línea de cuidados y formaciones específicas de gestión del tiempo o el acompañamiento en el duelo, lo que había reforzado el equipo interno de la ONGD.

Sin embargo, a pesar de que la mayoría de los equipos han podido adaptarse y teletrabajar, en la encuesta realizada a las entidades que forman parte de la Red de ONGD de Madrid, un 17% de las organizaciones que contestaron, se vieron obligadas a realizar un ERTE.

En las entrevistas realizadas nos manifestaron que la situación que se estaba viviendo les había llevado a replantearse la validez de su misión. En estos casos, les había servido para reafirmar sus postulados aunque en el ámbito estratégico de sus actuaciones estaban priorizando determinadas acciones.

Por ejemplo, Oxfam Intermón señaló que en estos momentos se encontraba elaborando el nuevo plan estratégico de la entidad y que se estaba poniendo más peso en el trabajo

en el Estado español, en cuanto al acompañamiento y fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil. En el caso de CESAL, que trabaja tanto en el ámbito de la acción social como de la cooperación para el desarrollo, han priorizado la ayuda de emergencia, pero siempre manteniendo su visión transformadora. Otra organización, Entreculturas, señalaba la importancia de la educación para la ciudadanía global en el contexto actual.

En este sentido se puede intuir que el momento actual abrirá un espacio de reflexión interno en las ONGD madrileñas de cara a afrontar los nuevos retos del contexto que está afectando gravemente a la sociedad española y a las comunidades en los terceros países donde cooperan. En un momento en el que la cooperación se considera una de las herramientas para salir reforzados de la crisis, las ONGD pueden jugar un papel de gran relevancia ya que han mostrado su gran capacidad de adaptación para continuar desarrollando su misión.

El 100% de las ONGD encuestadas de la Red señalaron que la ejecución de los proyectos se ha visto afectado, pero solo un 9% ha tenido que paralizar los proyectos en terreno y un 36% en algunas actividades del proyecto. Así pues, en la mayoría de los casos han conseguido adaptarse a las situaciones y han podido continuar con la ejecución de los proyectos. En el caso de los proyectos de EpCG el porcentaje es mayor. El 25% de las organizaciones declara que se han visto obligadas a paralizar las actividades previstas. Una de las posibles causas de este porcentaje es que muchos de estos proyectos se desarrollan en los centros educativos que han estado cerrados varios meses por la pandemia.

Gráfico 36. Efectos de la pandemia en la actividad de las ONGD



Así pues, en la mayoría de los casos, las ONGD han adaptado las actividades que inicialmente estaban previstas y se han ajustado al contexto COVID-19. Tanto las personas de las ONGD como de los ayuntamientos entrevistadas, coinciden en que los principales cambios que han tenido que hacer son:

- Las actuaciones previstas para ser realizadas de forma presencial, se han adaptado en la mayoría de los casos al formato on-line.
- Modificaciones en los plazos de ejecución.
- Reformulación de partidas para acciones sanitarias de prevención y seguridad COVID-19.

Además, en cuanto a la reorientación de los nuevos proyectos nos encontramos con diferentes tipos de respuestas por parte de las organizaciones de la Red de ONGD de Madrid.

Cuadro 17. Respuesta de las ONGD ante los proyectos

Respuesta ante nuevos proyectos	
No ha habido cambios sustanciales en la orientación de los nuevos proyectos.	39%
Las contrapartes han solicitado la reorientación de los nuevos proyectos	39%
Se ha dado más peso al trabajo en el Estado español.	14%
Se ha dado más peso al ámbito sanitario	7%

Además de estos cambios, se han podido identificar diferentes acciones específicas llevadas a cabo por las ONGD madrileñas en el contexto de pandemia.

Cuadro 18. Acciones llevadas a cabo por las ONGD en el contexto de la pandemia

Actividad	% de entidades que realizaron la actividad
Recogida de fondos específica de material sanitario para las comunidades en países terceros.	34%
Acciones concretas con medidas preventivas en las comunidades donde se desarrollan los proyectos.	59%
Difusión del efecto de la pandemia en las comunidades donde trabaja.	67%

Así pues, por los datos recogidos hasta la fecha, se puede intuir que una gran parte de las ONGD madrileñas han tenido la capacidad de adaptarse al contexto COVID-19 de forma que han continuado la ejecución de los proyectos ya en marcha. En estudios posteriores será de interés analizar en detalle los factores que han influido de forma diferencial en las organizaciones.

En cuanto al papel político de las ONGD madrileñas y teniendo en cuenta los aprendizajes de la anterior crisis, han tomado un papel activo en cuanto a la reivindicación de la cooperación para el desarrollo como política pública. Ante la previsión de recesión económica y la crisis social provocada por la pandemia, las ONGD ven nuevamente en riesgo la política de cooperación para el desarrollo y sus presupuestos. Temen que nuevamente se planteen los falsos argumentos sobre la falta de recursos económicos y la confrontación entre la población en situación de pobreza y exclusión de aquí y la de otros países.

Con el fin de defender y reivindicar el papel de la cooperación para el desarrollo, la Red de Coordinadoras Autonómicas ha elaborado el documento *Por una cooperación descentralizada con impacto en tiempos del COVID-19*, en el cual, las ONGD solicitaron a las administraciones públicas garantes de la cooperación al desarrollo, un conjunto de actuaciones:

- Continuar con el compromiso de las administraciones con la política pública de cooperación.
- Aumentar los fondos para dar respuesta a los graves retos de la pandemia.
- Establecer como prioridad dar respuesta a la crisis sanitaria y social de forma global, con especial incidencia en las mujeres y la infancia.
- Dedicar los presupuestos necesarios para dar continuidad a la política de cooperación.
- Reforzar la EpCG como instrumento central para mejorar la respuesta de la ciudadanía y su participación desde una mirada local-global.
- Mantener los proyectos de Ayuda Humanitaria.
- Mejorar la coordinación entre los gobiernos locales, con el intercambio de experiencias para mejorar la resiliencia.
- Favorecer, apoyar y promover desde las administraciones la incorporación de necesidades y demandas contextuales planteadas por los socios locales.
- Reformar las políticas fiscales dirigidas a un nuevo modelo económico y social que garantice la sostenibilidad y los derechos sociales.
- Orientar las políticas públicas de cooperación hacia el medio y largo plazo.

En la misma línea, la Red de ONGD de Madrid lanzó en el mes de noviembre del año 2020 un manifiesto¹⁸ pidiendo un firme compromiso y solidaridad a los gobiernos autonómicos y locales madrileños, con la política pública de cooperación internacional para el desarrollo con la que desafiar esta crisis de forma global y poder hacer un ejercicio de empatía, responsabilidad y solidaridad hacia los países empobrecidos que combatirán la pandemia desde una posición de gran debilidad.

18 <https://www.redongdmad.org/28929-2/>

Cuadro 19. Demandas de la Red de ONGD de Madrid a las Administraciones públicas madrileñas

- Incrementar el presupuesto de Cooperación Internacional para el Desarrollo con fondos adicionales para dar respuesta a la situación de emergencia que la COVID-19 pueda provocar en los países en los que trabajamos, especialmente en el área de la salud, en los próximos presupuestos de 2021.
- Desarrollar una política de cooperación al desarrollo estable y dotada de recursos económicos y técnicos suficientes que garantice alcanzar el 0,4% del presupuesto tanto de la Comunidad de Madrid como de las Entidades Locales para 2023, destinado a la Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Elaborar una estrategia de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible que cuente con indicadores claros para su seguimiento a través de mecanismos como la Compra Pública Ética y el consumo de los productos de Comercio Justo, así como impulsar una fiscalidad justa, a nivel autonómico y local, suficiente y equitativa para generar los recursos que garanticen las políticas sociales necesarias.

De esta forma, las organizaciones pretenden reforzar desde el principio la importancia de la cooperación para el desarrollo para que no entre en competencia con otras acciones llevadas a cabo por los gobiernos locales y autonómicos.

5.3.4. Posibles escenarios ante los nuevos retos

Como hemos podido ver a lo largo de los diferentes epígrafes, las ONGD madrileñas se han enfrentado a los diferentes cambios del sistema de cooperación para el desarrollo, del modelo de desarrollo y de las propias demandas sociales. Nuevamente se les plantea un escenario incierto de cambios en los próximos años en el que tendrán que afrontar nuevos retos.

Para enfrentar esta situación debe tenerse en cuenta algunos de los elementos analizados como punto de partida:

- Millones de personas en todo el mundo están sufriendo las graves consecuencias de la pandemia tanto por el elevado número de muertes como por la crisis económica y social que afecta de forma muy especial a las personas en situación de vulnerabilidad. En este sentido, la demanda desde los terceros países va a ser creciente.
- La situación de pobreza y el incremento de personas en situación de vulnerabilidad en España se ha incrementado en gran medida en los meses de la pandemia y se espera que la recesión económica prevista para los próximos años empeore esta situación.
- La cooperación para el desarrollo de las Administraciones públicas madrileñas parte de una posición débil al no haberse conseguido recuperar esta política ni sus presupuestos a la situación previa a la crisis financiera de 2008.

- La Agenda 2030 ha impulsado un cambio de paradigma en el modelo de desarrollo responsabilizando a todos los actores, en todos los niveles, desde el ámbito local al global. La pandemia ha puesto de manifiesto esta interrelación.
- Las organizaciones vienen de un proceso convulso de cambio en los últimos 8 años que ha tenido un impacto diferenciado en las entidades del sector, encontrándose en situaciones de punto de partida muy diferente para abordar los nuevos retos.

A pesar de esta situación, la cooperación entre los países aparece como una de las principales herramientas para salir de la crisis económica provocada por la crisis sanitaria de la COVID-19. A partir de las entrevistas mantenidas tanto con representantes de las diferentes ONGD madrileñas como con los equipos técnicos del Ayuntamiento de Madrid y diferentes EELL, y teniendo en cuenta en el momento actual de incertidumbre, son varios los escenarios que se plantearon para los próximos años.

Un primer escenario podría ser que el actual sistema de cooperación para el desarrollo se mantuviera igual que hasta ahora en cuanto a su arquitectura, política, actores y presupuestos. Si bien en el corto plazo no parece que se estén haciendo muchos movimientos de cambios profundos y la tendencia está siendo mantener lo que ya estaba, es previsible que, en años posteriores, la crisis impulse cambios importantes que permitan afrontar los nuevos retos globales.

En este sentido, podría darse un segundo escenario, donde se dé una apuesta clara y decidida por parte del gobierno estatal y los gobiernos autonómicos y municipales, de utilizar la cooperación para el desarrollo como una de las principales políticas palanca para abordar la crisis mundial y la recuperación económica y social.

Este escenario implicaría, entre otras cosas, afrontar una nueva arquitectura del sistema de cooperación, avanzar hacia la coherencia de políticas para el desarrollo, emprender la modificación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo estatal y autonómica, consolidar la relación entre las Administraciones públicas y las ONGD, e incrementar las partidas presupuestarias para hacer frente a las demandas en los terceros países.

En el caso de la cooperación madrileña implicaría avanzar hacia una mayor coordinación por parte de todas las Administraciones públicas, tanto la Comunidad de Madrid, como el Ayuntamiento de Madrid y las EELL, con el fin de lograr un mayor impacto, eficacia y eficiencia en sus acciones. Debemos recordar que, a día de hoy, todavía ayuntamientos que tenían cooperación para el desarrollo antes de la crisis de 2008 no la han recuperado.

En cuanto a las políticas planteadas hasta ahora para la recuperación, la cooperación para el desarrollo no está entre las prioridades del gobierno estatal ni de los gobiernos autonómicos y locales madrileños. En el ámbito estatal, el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española*, planteado por el gobierno, establece 10 políticas palancas, pero no se hace mención a la cooperación para el desarrollo.

En el ámbito presupuestario, se han mantenido las partidas destinadas a la cooperación para el desarrollo sin haber tenido cambios significativos para el año 2021. Sin embargo,

habrá que analizar la distribución de estos presupuestos en las diferentes modalidades de cooperación. En este sentido, podría darse una mayor apuesta por reforzar la cooperación multilateral para dar una respuesta conjunta desde los organismos multilaterales ya existentes.

En cuanto al año 2021, el Ayuntamiento de Madrid prevé mantener el mismo presupuesto que el año anterior. Con relación a los presupuestos de la Comunidad de Madrid todavía no se puede confirmar esta continuidad ya que los presupuestos continúan prorrogados. Ambas administraciones han mantenido las convocatorias para las ONGD y los presupuestos asignados (no sin descartar algún tipo de recorte), terminando con el periodo de incremento presupuestario desde el año 2016 en ambas administraciones. Además, se ha incrementado el número de EELL que mantienen y fortalecen sus políticas públicas de cooperación para el desarrollo. Esto lo han hecho incrementando el porcentaje de cooperación directa o cooperación técnica y teniendo unas convocatorias para ONGD con fondos reducidos y más dirigidos al tejido asociativo de sus municipios.

Respecto a la orientación estratégica pueden darse cambios en la priorización de países, sectores y colectivos vulnerables. Se puede dar la situación de una mayor concentración en determinados sectores de la cooperación como el sanitario, o en determinados países cuya situación afecte de manera más especial a España o en determinados colectivos como los profesionales sanitarios o de enfermería.

Un tercer escenario menos optimista supondría una desmantelación de la débil estructura existente de la cooperación para el desarrollo. La economía de los países más desarrollados se debilita y crece el endeudamiento público. Los presupuestos de cooperación vuelven de nuevo a sufrir los recortes por la situación de crisis nacional, tal y como sucedió con las crisis de 2008. Las administraciones no son capaces de articular un discurso fuerte frente a quienes consideran que no se pueden destinar partidas del presupuesto frente a una situación de crisis social.

Nuevamente puede avanzar el falso discurso que plantea una confrontación por los “escasos recursos existentes” entre las crecientes necesidades y demandas de la sociedad madrileña y las situaciones en otros países. Un discurso que cuestiona el fin último de la cooperación para el desarrollo y pone el foco exclusivamente en la crisis y el empobrecimiento de la ciudadanía de “aquí”.

Ante estos tres posibles escenarios, las ONGD madrileñas siguen jugando un papel de gran importancia como actor político en la construcción de las políticas de cooperación, pero también como actor social para la transformación y el cambio. Nuevamente, las ONGD se enfrentan a un nuevo escenario de cambio todavía incierto, ante el cual se plantean diferentes respuestas.

Por un lado, es posible que muchas de las organizaciones, como en otros momentos de crisis, revisen su misión y su visión cuestionando “si están haciendo lo que deben hacer”. Como vimos en el epígrafe anterior, esto ya sucedió en la crisis económica anterior aunque el fondo de este cuestionamiento es ahora diferente.

Ante la crisis de 2008 las ONGD se cuestionaron el trabajo realizado en cuanto al bajo impacto de sus acciones que no habían amortiguado las graves consecuencias de la crisis financiera en las poblaciones en las que trabajaban y el escaso impacto en la sociedad española de la desaparición de la cooperación para el desarrollo. En la situación actual de pandemia mundial y el gravísimo impacto que está teniendo y tendrá en la población más vulnerables este cuestionamiento solo puede venir a reforzar la necesidad de fortalecer el trabajo de las ONGD y de continuar con su misión y visión.

Si bien es previsible que la mayoría de las organizaciones se reafirmen en su misión y visión sin cuestionar el fondo del ni el modelo de desarrollo ni el modelo de cooperación. Sin embargo, es probable que tengan que cambiar la orientación o la prioridad de sus acciones para dar respuesta a las demandas actuales.

Por un lado, reforzar el trabajo en el ámbito nacional o local en varias líneas:

- Trabajar en ayuda humanitaria y de emergencia con la población más vulnerables.
- Incrementar el trabajo para promover y fortalecer a las organizaciones sociales y la movilización social en el territorio.
- Reforzar el trabajo de educación para la ciudadanía global en cuanto a los valores y principios necesarios para construir esa ciudadanía.
- Transmitir la importancia de la cooperación para el desarrollo a la sociedad española y madrileña.

Por otro lado, si bien mantendrán los mismos sectores, se prevé que, dependiendo de las situaciones en terreno, se realicen reorientaciones en cuanto a las prioridades para atender a las demandas de las organizaciones locales socias.

Además, en cuanto a sus actuaciones y como ya se ha podido ver, las ONGD han reforzado su respuesta ante las administraciones públicas en defensa de la cooperación para el desarrollo y de los derechos humanos. Sin embargo, atendiendo a las diferencias entre las organizaciones situadas en Madrid capital y las organizaciones de las EELL, es previsible que haya una mayor movilización en las primeras frente a las organizaciones más pequeñas de los municipios.

También es previsible que las organizaciones refuercen una tendencia ya iniciada con la crisis anterior, en cuanto al fortalecimiento de nuevas alianzas con diferentes actores tanto en el ámbito nacional como en terreno para dar una respuesta más eficaz y sostenible. Por ejemplo, las alianzas con las empresas o con organizaciones y/o movimientos sociales.

Todas estas posibles respuestas vienen a fortalecer el trabajo realizado por las ONGD. Sin embargo, el gran reto al que se tendrán que enfrentar será la sostenibilidad de su trabajo ante un posible descenso de su financiación tanto pública como privada. La falta de recursos económicos ante un contexto de crisis económica y social es nuevamente el reto que tendrá una respuesta muy diferente dependiendo del tipo de organización.

En un escenario de recortes de los fondos públicos, las ONGD que dependan fundamentalmente de esta financiación, se verán afectadas. En cuando a las organizaciones que dependen más de fondos privados, también se verán afectadas tanto por no poder llevar a cabo actividades de recaudación de fondos presenciales como por la pérdida económica de la base social que paga cuotas o por el descenso de las contribuciones realizadas por empresas ante su propia situación de crisis.

Nuevamente las organizaciones tendrán que mostrar su capacidad de innovación, generar y reforzar alianzas y diversificar las fuentes de financiación para afrontar los nuevos retos.

CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

Las ONGD madrileñas se caracterizan por su heterogeneidad con significativas diferencias en cuanto a tamaño, estructura, visión y organización.

En la ciudad de Madrid existe una dualidad entre ONGD grandes de ámbito estatal con su sede en esta ciudad y las ONGD mediadas y pequeñas sin delegaciones en otras Comunidades Autónomas. Esta situación contrasta con la dualidad existente en los otros municipios de la Comunidad de Madrid, donde conviven ONGD pequeñas, muchas de ellas vinculadas a los movimientos de solidaridad de la década de los años 90, con delegaciones de ONGD medianas o grandes que tienen su sede en la ciudad de Madrid.

Entre las principales características identitarias de las ONGD madrileñas, podemos destacar:

- El predominio de la forma jurídica de las asociaciones sobre las fundaciones, aunque la tendencia temporal más reciente viene determinado un aumento de estas últimas, como ya ocurre en el ámbito nacional.
- Un alto porcentaje de las organizaciones surgen a finales de la década de los años 90 y durante los primeros años del 2000.
- La tendencia de las ONGD madrileñas es a trabajar por un modelo de desarrollo que pone el foco en la existencia de problemas globales que afectan a todos los países de forma local, en mayor o menor medida.
- Su relación con las organizaciones de terceros países suele basarse en la asociación para el desarrollo de sus proyectos de manera conjunta e incorporan la incidencia política y la sensibilización en su actividad habitual, tanto en el país donde tienen su sede como en los terceros países donde trabajan.
- Trabajan habitualmente en distintos ámbitos de trabajo y sectores de actuación, entre 2 y 7 de media, siendo los más frecuentes educación, infancia y género.
- Crean en el trabajo en red y son generadoras de alianzas con distintos actores para potenciar el trabajo en red.
- Su implicación en la participación de la construcción de la política pública de cooperación madrileña es desigual. La mayoría declara recibir poca información sobre el trabajo de la administración en materia de cooperación y tienen un conocimiento medio o bajo de los marcos normativos de las administraciones madrileñas y lo utiliza poco para enmarcar su trabajo.

El principal espacio de coordinación de las ONGD madrileñas es la Red de ONGD de Madrid que integra, representa y dinamiza a casi un centenar de organizaciones plurales y diversas, ubicadas en esta comunidad. Tiene como misión “impulsar un desarrollo justo equitativo y sostenible que ponga en el centro a las personas, busque el pleno desarrollo de sus capacidades respetando los límites del planeta, garantice el pleno ejercicio de sus derechos y luche contra todas las causas de discriminación”.

Los indicadores sobre la inclusión del enfoque de género en la cultura organizacional de las ONGD madrileñas muestran que todavía es una asignatura pendiente. Aún no se ha logrado institucionalizar el proceso en su conjunto y son necesarios cambios para la incorporación plena de este enfoque.

Son varios los procesos puestos en marcha por las diferentes plataformas de ONGD para impulsar la incorporación del género en el ámbito organizacional de las ONGD madrileñas (Coordinadora, Red de ONGD de Madrid,..). También se han impulsado desde las Administraciones madrileñas la incorporación del género en desarrollo desde sus políticas de cooperación para el desarrollo.

Sin embargo, todavía queda mucho por hacer. Si bien encontramos que gran parte de ellas se declaran feministas, incorporan en sus idearios la defensa de los derechos de las mujeres y trabajan desde una perceptiva de género en sus programas y proyectos, encontramos grandes diferencias en cuanto a la adopción de medidas organizativas que tengan en cuenta el enfoque de género. Los datos que destacan en las ONGD madrileñas son:

- Planes y protocolos. La mayoría de las ONGD madrileñas no tienen un plan de igualdad diseñado para la incorporación del enfoque de género en la estructura organizacional, ni planes de conciliación familiar o de acoso laboral.
- Equipos directivos. Sigue siendo una tendencia el incremento de mujeres en los puestos directivos, aunque como pasa en el ámbito nacional, a pesar de que las ONGD madrileñas están altamente feminizadas, aún no está equilibrado con los puestos de dirección que ocupan.
- Personal. Las organizaciones publican muy poca información sobre sus políticas de género en la cultura organizacional.
- Presupuestos específicos. Los recursos que destinan a la política de género de las organizaciones siguen siendo muy bajos con relación a los procesos que son necesarios para hacer real su incorporación. Los recursos para la implementación de los planes de igualdad suelen estar restringidos a las subvenciones destinadas a la elaboración del diagnóstico y el plan de igualdad, y muy poco porcentaje de la formación que se destina a la capacitación del personal está relacionado con el género.

Como todo proceso, la incorporación del enfoque de género demanda de una apropiación tanto de la dirección como del personal de la ONGD, a través de formación, capacitación que por un lado asiente el compromiso con el enfoque de género en la organización y por otro lo incorporé a las estructuras y procesos internos.

La evolución de las ONGD madrileñas se ha visto influenciada tanto por el desarrollo y la institucionalización de la cooperación descentralizada llevada a cabo por las administraciones públicas madrileñas como por la solidaridad de la sociedad madrileña.

En cuanto a la relación entre las ONGD madrileñas y las administraciones públicas autonómicas y locales, ha ido cambiando desde sus inicios a finales de década de los años 90, en la que las ONGD madrileñas fueron las impulsoras de la política pública madrileña de cooperación, hasta el momento actual en el que se ha generado una mayor dependencia económica de las subvenciones públicas para el desarrollo de las acciones de las ONGD.

Desde el ámbito de las Administraciones, las ONGD madrileñas han sido consideradas en sus políticas como el principal instrumento a través del cual canalizar los recursos destinados a la cooperación para el desarrollo, pero también han sido incluidas como un actor político para el diseño de sus planes, aunque esto ha ido perdiendo peso. El principal espacio institucionalizado para la participación de las ONGD madrileñas han sido los Consejos de Cooperación cuyo funcionamiento ha sido deficitario en la mayoría de las ocasiones fundamentalmente por la falta de voluntad de los gobiernos autonómicos y locales.

Si bien encontramos algunos elementos comunes entre las Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid y las EELL madrileñas, no podemos hablar de una política madrileña común de cooperación, ya que ha sido desigual en cada una de las administraciones y, en gran medida, ha dependido de la voluntad política del partido político en el gobierno.

Las ONGD madrileñas son entidades que se adaptan y evolucionan más rápidamente que otros actores de la cooperación para el desarrollo cuando se enfrentan a situaciones de crisis o de cambio en el modelo de desarrollo.

En comparación con otros actores de la cooperación, las ONGD madrileñas tienen una amplia capacidad para el cambio. En muy poco tiempo se han ido evolucionando y modificando sus estructuras, estrategias y formas de hacer, para dar respuesta a las nuevas demandas y situaciones generadas por un mundo en constante transformación.

La crisis económica del año 2008 movió los cimientos de las ONGD madrileñas con el desmantelamiento de la política de cooperación autonómica y local. Cuestionó su misión y la eficacia de sus acciones. Visibilizó su dependencia de fondos públicos de las administraciones madrileñas para realizar su trabajo y el escaso apoyo de la ciudadanía. Mostró cómo una “profesionalización” deficiente había llevado a muchas organizaciones a ser gestoras de proyectos y recursos económicos y a perder su papel transformador.

Pero ante la peor crisis económica sufrida por las ONGD madrileñas, la gran mayoría sobrevivieron y cambiaron. Muchas iniciaron estrategias para la diversificación de las fuentes de financiación incorporando por un lado una mayor inversión privada y estrategias de marketing para continuar con su actividad. En su mayor parte fueron las más antiguas, las que repolitizaron sus acciones, ampliaron las alianzas y retomaron la incidencia política y la movilización social. Se vieron obligadas a reajustar las plantillas, pero, a pesar de los gravísimos recortes y de la gran dependencia de las ONGD de la financiación pública, la gran mayoría ha seguido adelante.

Gran parte de las ONGD madrileñas aún no han integrado la Agenda 2030 ni en sus actuaciones ni en el ámbito organizacional.

En los últimos cinco años desde su aprobación la Agenda 2030 ha tenido momentos de desigual avance en su integración en las ONGD madrileñas. Es a partir de 2018, cuando se da un impulso por parte de la Administración central que tiene un mayor interés por hacer visible la alineación de las ONGD con la Agenda 2030, una mayor presencia mediática y en las convocatorias de proyectos y esto implica mayor acercamiento de las ONGD a la Agenda. En el caso de las Administraciones madrileñas, la Agenda aún no ha sido implementada y localizada, dándose en el último año un avance en los EELL arrastrado por el impulso de localización de la Agenda generado desde la FEMP.

En el caso de las ONGD madrileñas todavía queda mucho por hacer. Poco a poco han ido conociendo y alineando sus acciones con los ODS y las metas previstas. Pero, sin embargo, todavía no se han incorporado los cambios organizacionales ni estratégicos para lograr que la Agenda 2030 sea una herramienta para la transformación y el cambio en las ONGD madrileñas.

La Agenda 2030 es la imagen del mundo ideal para el año 2030. Pretende abordar los principales problemas del mundo desde lo local a lo global. Recoge las demandas y aborda los problemas en los que ONGD madrileñas llevan mucho tiempo trabajando. En este sentido no aporta grandes cambios respecto a sus objetivos o sus actividades, pero sí las convierte en el principal actor que puede impulsar procesos de transformación global haciendo uso de la Agenda.

Las ONGD madrileñas tienen mucho que aportar para conseguir que la Agenda 2030 sea una realidad. Las personas que están vinculadas a las ONGD son conscientes de los problemas existentes, impulsan acciones para cambiar el mundo, tienen experiencia en abordar los problemas globales desde lo local y están motivadas en la lucha por los derechos humanos en cualquier parte del mundo.

La Agenda 2030 es la hoja de ruta que sirve de guía para que las políticas públicas de los países garanticen los derechos humanos de todas las personas. Las ONGD madrileñas pueden utilizar la Agenda para impulsar cambios en los responsables políticos, las ONG de acción social y otros agentes sociales, las empresas y la ciudadanía, ya que les interpela a todos y cada uno de ellos de forma directa, como no había sucedido hasta ahora. Para esto pueden abrir espacios de diálogo y definir propuestas concretas para que cada uno de ellos asuma su responsabilidad de transformar el mundo hacia el ideal de la Agenda 2030.

Las ONGD madrileñas han mostrado su capacidad de adaptación, la flexibilidad e innovación para dar respuesta a la situación de crisis sanitaria, económica y social provocada por la pandemia de la COVID-19.

Las ONGD madrileñas se han visto afectadas tanto en su funcionamiento interno como en el desarrollo de su actividad durante la crisis sanitaria de la COVID-19. Si bien el

impacto y la respuesta ha sido diferente, durante el estado de alarma, todas se vieron forzadas a reorientar su trabajo y reorganizar los equipos.

En cuanto al impacto en la estructura organizacional, un gran parte se ha adaptado al teletrabajo. Aunque no contamos con datos cuantitativos exactos, todo parece indicar, que las ONGD madrileñas formadas mayoritariamente por personas voluntarias y las pequeñas situadas en las EELL se han visto más afectadas en su funcionamiento. También ha habido un porcentaje que se han visto obligadas a realizar un ERTE. A pesar de todo, los equipos de las ONGD madrileñas han innovado y se han adaptado para dar continuidad a las acciones tanto en España como en los terceros países.

Ante la crisis de 2008, las ONGD se cuestionaron el trabajo realizado en cuanto al bajo impacto de sus acciones que no habían amortiguado las graves consecuencias de la crisis financiera en las poblaciones en las que trabajaban y el escaso impacto en la sociedad española de la desaparición de la cooperación para el desarrollo. En la situación actual de pandemia mundial y el gravísimo impacto que está teniendo y tendrá en la población más vulnerables, este cuestionamiento solo puede venir a reforzar la necesidad de fortalecer el trabajo de las ONGD y de continuar con su misión y visión. La cooperación para el desarrollo es una política necesaria para avanzar en la solidaridad internacional, hoy más necesaria, para no dejar a nadie atrás y seguir contribuyendo al desarrollo de todos los países que no cuentan con las capacidades y recursos para afrontar los desafíos que una crisis como la del COVID 19 está dejando en la ciudadanía.

Las respuestas de las ONGD madrileñas ante los cambios, muestran su enfrentamiento constantemente al dilema entre la idoneidad de sus estrategias y su sostenibilidad económica.

La alta dependencia de las ONGD madrileñas de los presupuestos públicos para el desarrollo de los proyectos de cooperación, ha condicionado su crecimiento y desarrollo hasta la crisis de 2008. Sin embargo, parte de estas organizaciones han iniciado un cambio para revertir esta situación diversificando las fuentes de financiación, aunque un alto porcentaje siga dependiendo de la financiación pública.

El ingreso por fuentes privadas se ha incrementado en los últimos cinco años, con una alta combinación de fuentes públicas y privadas, esto ocurre mayoritariamente en las ONGD que tienen su sede en la ciudad de Madrid.

Con la diversificación de las fuentes de ingreso, se ha conseguido un mayor apoyo del sector privado (donaciones privadas, empresas, ventas), y no solo por la Responsabilidad Social Corporativa de las empresas, sino porque se valora positivamente su relación con las ONGD madrileñas, que les ofrecen una visión de cómo realizar sus procesos de manera diferente, aspecto valorado muy positivamente y que les impulsa a continuar apoyando el trabajo de las ONGD madrileñas.

A la búsqueda de la diversificación de fuentes de financiación se le une la búsqueda de una mayor capacidad de acción a través de la generación de alianzas y el fortalecimiento del trabajo en Red. Aunque el trabajo en red ha sido siempre una seña de identidad

del sector de las ONGD es a partir de la crisis de 2008 cuando se incrementan las alianzas y el trabajo en red, buscando por un lado mejorar la eficacia, tanto en los objetivos como en los recursos, como fortalecer el posicionamiento del sector ante la grave situación de desmantelamiento.

Las ONGD madrileñas tienen en este trabajo en red un apoyo para la incidencia y la conciencia ciudadana, para la movilización y el cambio de políticas más solidarias y que vayan en la línea de los cambios que demanda la Agenda 2030 en la construcción de alianzas.

Nos encontramos en un momento de incertidumbre y cambio donde se abren diferentes posibles escenarios. Las organizaciones vienen de un proceso convulso de cambio en los últimos 8 años que ha tenido un impacto diferenciado en las entidades del sector, encontrándose en situaciones de partida muy diferentes para abordar los nuevos retos.

Todas estas posibles respuestas a la crisis sanitaria, económica, social y política vienen a fortalecer el trabajo realizado por las ONGD. Sin embargo, el gran reto al que se tendrán que enfrentar será la sostenibilidad de su trabajo ante un posible descenso de su financiación tanto pública como privada. La falta de recursos económicos ante un contexto de crisis económica y social es nuevamente el reto que tendrá una respuesta muy diferente dependiendo del tipo de organización.

Es necesario mejorar el acceso a la información y transparencia de las ONGD madrileñas

Existe una enorme variedad y dispersión en la información publicada en las páginas webs de las ONGD madrileñas. Los datos relativos a la base social, el voluntariado o los presupuestos no suelen estar publicados o ser accesibles, lo que dificulta el acceso a la información para poder conocer la realidad de las ONGD madrileñas. Es necesario que el sector avance con los objetivos de transparencia y buen gobierno marcado desde la Coordinadora, y aquellos elementos que se marcaron como indispensables para la transparencia en las páginas web y poder contar con datos objetivos para conocer de manera real y efectiva la situación de las ONGD madrileñas para la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO 2

Arias Begoña, Boni Alejandra, Ortega M^a Luz, Rosado Itziar (2015). *El voluntariado transforma si sabemos cómo*. ONGAWA.

Borja Segade, Carmen y García Varela, Paloma (2019). *La Agenda 2030 - Herramientas para la acción desde la educación para la ciudadanía global*. Edición. *Iniciativas de Cooperación Internacional para el Desarrollo – ICID*

Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España, 2007. *La transparencia y rendición de cuentas en las ONGDE: situación actual y retos*.

Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España, febrero 2012. *La cooperación autonómica y local desde las ONGD*. Agrupación de Coordinadoras Autonómicas de ONGD.

Cuesta Fernández, Iván y Calabuig Tormo, Carola (2010). *Cuadernos de cooperación para el desarrollo n.º 1. Capítulo IV. La cooperación gubernamental*. 91-116. Centro de cooperación al desarrollo. Editorial Universitat Politècnica de València

Francisco Rey Marcos, Camille Nussbaum, Atria Mier Hernández y Alicia Pérez Daza (2017). *Encuadrando la Acción Humanitaria*. Autores: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. Edita Red de ONGD de Madrid.

Gómez Galán, Manuel y Sanahuja, José Antonio (1999). *El sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid. CIDEAL. <https://eprints.ucm.es/42533/>

Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Liberti G. Susana (2007). *Actores indispensables: Las ONG y la cooperación para el desarrollo*. *Desafíos, Bogotá (Colombia)*, (16): 255-277, semestre I de 2007

Marcuello Chaime

(1996a) *Las Organizaciones No – Gubernamentales de Desarrollo y su construcción positiva de su identidad*. Revista Acciones e Investigaciones Sociales. Diciembre 1996, n.º 5, pp 103 – 119

(1996b) *Identidad y acción de las organizaciones no gubernamentales*. Revista de gestión pública y privada, ágs. 103-122

(1998c) *La Carta de las ONGD. El final del proceso Elwij*. Revista Acciones e Investigaciones Sociales n.º 7, pp 53 - 71

Martínez, Ignacio (2011). *Renovando el papel de las ONGD. Hacia la transformación social*. Editorial. Plataforma 2015 y más.

Muñoz Márquez, L.M. (2016). *El impacto de la regulación estatal en las ONG de desarrollo en España*. Revista de Estudios Políticos, 171, 193 – 222. doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.07>

Ortega Carpio, M.^a Luz (1996). *Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica*. IEPALA editorial

Planes Directores de la Cooperación Española, I PD (2001 – 2004); II PD(2005 – 2008); III PD (2009 – 2012); IV PD (2013 – 2016); V PD (2018 – 2021)

Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

Red de ONGD de Madrid (2014). *El cuadrado de la EDCG. Grupo de Educación de la FONGDCAM*. Redacción: Encina Villanueva Lorenzana (InteRed), María Jesús del Olmo Rubio (Intermón-Oxfam) y Miguel Ardanaz Ibáñez (FERE-CECA Madrid).

CAPÍTULO 3 Y 4

Agost M^a Raquel, Fuertes Ana M^a, Giménez Isabel, Soto Grisela (coords). (2013) *Cooperación Descentralizada pública. Introducción, enfoques y ámbitos de actuación. Cooperació i solidaritat*. Projecttes, 12. Universitar Jaume I.

Ayuntamiento de Madrid (2018) Borrador. *Madrid 2030: una ciudad para todas las personas y todas las generaciones. Estrategia del ayuntamiento de Madrid para la implementación de la Agenda 2030: Alineación de Políticas públicas municipales a los Objetivos de Desarrollo Sostenible*.

Ayuntamiento de Madrid. Resumen ejecutivo. *Marco Estratégico para la política de ciudadanía global y cooperación internacional de la ciudad de Madrid. (2018-2021)*.

BOCM. Decreto 174/1997, de 11 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid. Consejería de Políticas Sociales y Familia.

BOCM, número 12, de 13 de mayo de 1999. Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid.

Casa Encendida (2013) Ponencias. *Perspectivas de la cooperación descentralizada. Un enfoque desde la Comunidad de Madrid. Incluye informe Los Consejos de Cooperación madrileños elaborado por Daniel Franco Romo y Begoña Ballesteros*. Red ONGD de Madrid.

Comunidad de Madrid. (2017) Plan General de Cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid. Consejería de Políticas Sociales y Familia.

Comunidad de Madrid. *Plan Anual de la Cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid (2017)*.

Comunidad de Madrid. *Plan Anual de la Cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid (2018)*.

- Comunidad de Madrid. *Plan Anual de la Cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid (2019)*.
- Comunidad de Madrid. *Plan Anual de la Cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid (2020)*.
- Comunidad de Madrid. *Informe de la fiscalización del gasto de la cooperación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid. Aprobado por acuerdo del Consejo de la Cámara de Cuentas de 12 de diciembre de 2017*. Cámara de Cuentas.
- Coordinadora de ONGD. 2020. *Claves para transversalizar el enfoque de género y derechos de las mujeres. Preguntas para allanar el camino*.
- De los Llanos Gómez, María (2017). *Encuentro de Gobiernos regionales. Una agenda territorial para los Objetivos de Desarrollo Sostenible: aprendizaje entre regiones*. Valencia, 2 y 3 de noviembre de 2017. Centro de cooperación al desarrollo, UPV. Red Española para el Desarrollo Sostenible.
- Documento de posición de GGLU sobre la Eficacia de la Ayuda y los Gobiernos Locales. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Entender el enlace entre la gobernanza y el desarrollo (2009)* Federación Canadiense de Municipalidades (FCM).
- Dosantos, Elivo. *Ucp de la sección de cooperación de la FEMP. Un año de compromisos de los municipios madrileños. La ley de cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid: Una ley con sentido municipalista*.
- Cáritas. *Observatorio de la Realidad Social. La crisis de la Covid-19. El primer impacto en las familias acompañadas por Cáritas*. 2020.
- Echart, Enara (IUDC-UCM) y Bengoa, Juana (coords) (2005). *Alianzas contra la pobreza. La Acción de las ONGD para alcanzar los objetivos del Milenio. Tercer informe anual de la Plataforma 2015 y Más*. Los libros de la Catarata.
- Martínez, Ignacio y Santander, Guillermo (2010). *La Ayuda Madrileña: ¿Hacia una política pública de cooperación para el desarrollo? Instituto Complutense de Estudios Internacionales*. Universidad Complutense.
- Martínez, Ignacio y Santander, Guillermo (2010). *La Cooperación al desarrollo en la Comunidad de Madrid*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Universidad Complutense.
- Martínez, Ignacio y Sanahuja, José Antonio (coords) De la Fuente Rosa, Del Campo Esther, Verdes Francisco Javier. (2012) *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) Y CEIPAZ.
- Medina, José y Santander, Guillermo. (2012) *La Cooperación Madrileña. Crisis de una política necesaria*. 2015 y Más y FONGDCAM.
- Millán, Natalia y Gil, Luis. (2017) *La cooperación madrileña ante un escenario de cambios*. Red ONGD de Madrid.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. *Informe AOD 2016-2017. Seguimiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo.*

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. *Ciudades Intermedias, la clave para el desarrollo.* AECID.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. *Comunicación de la 2020 de la Cooperación Española. Anual planificación.* Secretaria General Técnica. Área de Documentación y Publicaciones. Secretaria de Estado de Cooperación Internacional. Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible.

Musol (2017). *La competencia de los municipios en materia de cooperación internacional para el desarrollo.*

Pajares Sánchez, Lorena. (2018) *Procesos de Transformación Feminista en ONGD. ¿Cómo abordarlos?* Red de ONGD de Madrid.

Pajares Sánchez, Lorena (2018). *Las resistencias al género en las ONG para el desarrollo: Visibilizando las incoherencias como estrategia para la transformación.* Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. Gobierno Vasco.

Pajares Sánchez, Lorena. (2018). *Procesos de Transformación Feminista en ONGD. ¿Cómo abordarlos?* Red de ONGD de Madrid.

Pérez, Aitor. (2018). *La ayuda internacional de gobiernos subnacionales y el caso particular de España.* Documento de trabajo 3/2018. Real Instituto Elcano.

Rodríguez, Manuel (2013). *La Cooperación Municipal al desarrollo ante la crisis actual.* *Barataria*, Revista Castellanomanchega de Ciencias Sociales. Nº15, pp.227-283.

Rodríguez Natalia, Martínez Irune. *Análisis de la cooperación pública vasca 2008-2010. Una mirada a la cooperación descentralizada.* Coordinadora de ONGD Euskadi.

Unceta, Koldo y Labaien, Irati. (2015) *Significado y alcance de la cooperación descentralizada. Un análisis del valor añadido y de la aportación específica de las CCAA del Estado Español.* Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Universidad del País Vasco.

Zuñiga, Nieves. *Cooperación descentralizada y educación en la Comunidad de Madrid.* Centro de Investigación para la Paz.

¿Hacia dónde va el liderazgo social? Nuevas tendencias y competencias en el marco del programa ESADE-PwC de Liderazgo Social 2018-2019

CAPÍTULO 5, AGENDA 2030

A/RES/70/1 Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.*

AECID (2019). *La AECID y la Agenda 2030: una alianza desde la cooperación internacional.*

Borja Carmen, García Paloma (2017). *Guía de los ODS para las organizaciones del Tercer Sector*. Fundación Vicente Ferrer

Borja Carmen, García Paloma (2018) *La Agenda 2030 desde los DDHH y el Género. Herramientas para la acción desde la educación para la ciudadanía global*. Iniciativas de Cooperación para el Desarrollo (ICID).

Borja Carmen, García Paloma (2019). *Manual Digital ODS*. Red de ONGD de Madrid.

Comparecencia de Andrés R. Amayuelas. *Una Agenda transformadora para nuestro país. Comparecencia de presidente de la Coordinadora en la Comisión de cooperación internacional del Congreso de los Diputados 2017/06/20*. Coordinadora de ONGD.

Cutter Amy, Fenn Ian, Seth Freya. *Herramientas para la incidencia. Influir en la Agenda de desarrollo post 2015*.

Documento político. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la Cooperación Descentralizada. Red de Coordinadoras autonómicas.

Gobierno de España. *Informe de Progreso 2020. Reconstruir lo común. La implementación de la Agenda 2030 en España*.

Red Española del Pacto Mundial; *Plataforma ONGD de Acción Social. Las ONGD ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Propuesta de acción del Pacto Mundial. ODS*.

Viota, Nekane. *La Agenda de Desarrollo Post 2015 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio y movimientos sociales*. Unesco Extea.

CAPÍTULO 5. CRISIS 2008 Y COVID - 19

Alcalde, Ana R. (2011). *Reflexiones sobre modelos organizativos: ¿otro modelo es posible? Capítulo Cuatro. Renovando el papel de las ONGD. Hacia la transformación social*. Plataforma 2015 y Más.

Agrupación Autonómica de ONGD (2012). *La cooperación autonómica y local desde las ONGD*. Coordinadora de ONGD

Cascante Katya. (2020) *El desafío global de la COVID-19 y la inerte cooperación española. Documento de trabajo N° 43*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

Red de Coordinadoras de ONGD (2020). *Declaración conjunta de las cooperaciones descentralizadas frente a la crisis del COVID-19. De la crisis se sale cooperando*.

Coordinadora (2020) *Por una cooperación descentralizada con impacto. En tiempos de COVID-19*. Red de coordinadoras autonómicas/ Coordinadora de Organizaciones de Cooperación para el desarrollo.

Fundación Lealtad (2013). *“Las ONG españolas ante la crisis (2007 - 2013). Análisis de la evolución de las ONG de la Guía de la Transparencia”*. Informe elaborado por la Fundación Lealtad.

- Fernández, Gonzalo, Piris Silvia y Ramiro Pedro (2013). *Cooperación internacional y movimientos sociales emancipadores: bases para un encuentro necesario*. Hegoa.
- Futuro en Común. (2020). *Derechos Humanos, Políticas públicas y Agenda 2030: la mejor receta para la salida de la crisis global*.
- Informe. *Ayuda Oficial al Desarrollo en los presupuestos generales del Estado 2021*. (2020). *Manual sobre como subir la Ayuda Oficial al Desarrollo sin aportar genuinamente por el sistema de cooperación*. Coordinadora de Organizaciones de Cooperación para el Desarrollo.
- Intermon Oxfam (2017). *La Realidad de la Ayuda. La cooperación española toca fondo la nueva legislatura, momento de refundación*.
- Martínez Pablo e Martínez Ignacio (2015). *Ruptura del consenso y desmantelamiento: un análisis de la cooperación española*. Plataforma 2015 y más
- Martínez Ignacio, Medina José, Santander Guillermo (2012). *La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria*. Plataforma 2015 y Más, FONGDCAM
- Martínez Osés, Pablo (2011). *Redefinición del papel de las ONGD: hacia una mirada más políticas. Capítulo Uno. Renovando el papel de las ONGD. Hacia la transformación social*. Plataforma 2015 y Más.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2020). *Estrategia de respuesta conjunta de la cooperación española a la crisis del COVID-19. Afrontando la crisis para una recuperación transformadora*.
- OCDE (2016). *Cooperación al Desarrollo Exámenes de Pares. El Comité de Ayuda al Desarrollo: hacia un desarrollo eficaz. España 2016*.
- Pérez Aitor (2011). *Crisis y debate en la cooperación descentralizada*. Real Instituto Elcano. Área: Cooperación Internacional y Desarrollo. ARI 98/2011
- Peréz Aitor. (2020). *Nuevas narrativas en la cooperación descentralizada española*. ARI 80/2020. Real Instituto El Cano.
- Plataforma DESC – España, 2018. *Informe sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales presentado al examen del Estado español ante el Comité DESC de Naciones Unidas*.
- PNUD (2020). *Más allá de la recuperación con miras a 2030*. PNUD.
- Revilla, Marisa (2015). *España 2015. Situación social (2015)*. *Supepígrafe: "Las ONG en España"* Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Seminario web "Claves hacia la replanificación estratégica de la cooperación descentralizada y la acción internacional de los gobiernos locales en el escenario post-COVID-19". Ciclo de debates sobre el COVID-19 y la cooperación descentralizada. Junio 2020. Ciudades del Mundo; Intendencia de Montevideo; Diputacio Barcelona/ Observatorio Cooperación Descentralizada.

ANEXO 1- LISTADO DE ONGD CONSULTADAS

1. Acciones de Familias Nuevas
2. Adelante África Tugende Omumaiso
3. Afrikable
4. Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales
5. Agencia de Cooperación al Desarrollo de la Agricultura
6. Ayuda Intercambio y Desarrollo (AIDA)
7. Alianza por la Solidaridad
8. América España Solidaridad y Cooperación
9. AMREF Salud África
10. Antígona Procesos Participativos
11. Asamblea de Cooperación por la Paz
12. Asociación Acción Verapaz
13. Asociación Amigos del Pueblo Saharaui de Alcobendas y S. Sebastián de los Reyes
14. Asociación Aztivate
15. Asociación Ben por la Infancia
16. Asociación Buena Noticia
17. Asociación Chelonia
18. Asociación Cielo
19. Asociación de Investigación y Especialización sobre temas Iberoamericanos
20. Asociación Española de Ecoturismo Activo Campamentos Solidarios
21. Asociación Harambee
22. Asociación Khetpa para los Niños del Himalaya
23. Asociación Madrileña de Ayuda a la Infancia (AMAIF)
24. Asociación Mirando por África en España
25. Asociación Mundo Cooperante
26. Asociación Nacional de Hogares para Niños Privados de Ambiente Familiar Nuevo Futuro
27. Asociación Nuevos Caminos - Nous Camins
28. Asociación para la Solidaridad
29. Asociación Rua Da Vida
30. Asociación Sintiendo El Sur
31. Asociación Yolanda's Family
32. Asociaciones de la Diáspora Saharaui en España
33. Bomberos Unidos Sin Fronteras
34. CESAL
35. Cirujanos Ortopédicos de España para el Mundo
36. COGAM - Colectivo LGTB+ de Madrid
37. Colegas-Confederación LGBT Española
38. Comisión de Derechos Humanos Hispano Guatemalteca
39. Confederación Española de Personas Con Discapacidad Física y Orgánica

40. Cooperación Social
41. Cooperación Vicenciana para el Desarrollo-Acción Misionera Vicenciana de España
42. Cruz Roja Española
43. Democracia Ciudadanía y Desarrollo
44. Diamond Child School Of Arts And Culture
45. Economía y Colaboración Solidarias con Priorización de la Población Sorda
46. Economistas Sin Fronteras
47. Fundación Entreculturas, Fe y Alegría
48. Escuela Española de Salvamento y Detección con Perros
49. Farmacéuticos Mundi
50. Federación de la Comunidad de Madrid de Asociaciones Solidarias con El Sáhara
51. FERE-CECA
52. Fundación "Red Agustiniiana para la Educación y el Desarrollo"
53. Fundación Agronomos Sin Fronteras
54. Fundación ADSIS
55. Fundación Ayuda en Acción
56. Fundación Ayuda Solidaria Hijas De Jesús
57. Fundación Benito Menni
58. Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación
59. Fundación Colabora Birmania
60. Fundación Colores de Calcuta
61. Fundación de Cultura Islámica
62. Fundación de Religiosos para la Salud
63. Fundación del Valle
64. Fundación Energía Sin Fronteras
65. Fundación Enlace Hispano Americano de Salud
66. Fundación Fabre
67. Fundación Hazlo posible
68. Fundación Humanismo y Democracia
69. Fundación Iberoamericana de Ciencias Sociales y de la Salud- Enfermeras para el Mundo
70. Fundación Interred
71. Fundación Juanjo Torrejón
72. Fundación Mensajeros de la Paz
73. Fundación Nantik Lum
74. Fundación Odontología Solidaria
75. Fundación Psicología Sin Fronteras
76. Fundación Renal Íñigo Álvarez de Toledo
77. Fundación Santos Toledano
78. Fundación Senara
79. Fundación Signos Solidarios Ongd
80. Fundación Solidaridad Amaranta

81. Fundación Somasca Emiliani
82. Fundación Sur
83. Fundación Taller de Solidaridad
84. Fundación Tierra de Hombres-España
85. Fundación Triángulo
86. Fundación Tyspa Para La Cooperación
87. Fundación Vicente Ferrer
88. Fundación Voces para la Conciencia y el Desarrollo
89. Fundación World Visión Internacional)
90. Fundación Proclade
91. Grupo Intercultural Almáciga
92. Helsinki España
93. Iniciativas de Cooperación Internacional para el Desarrollo
94. Instituto de Estudios Políticos para América Latina, Asia y África
95. Juan Ciudad Ongd
96. Karit, Solidarios por la Paz
97. Kivu Avanza
98. Liga Española de la Educación y la Cultura Popular
99. Manos Unidas
100. Médicos del Mundo
101. Medicus Mundi Navarra Aragón Madrid
102. Movimiento por la Paz, El Desarme y la Libertad (MPDL)
103. Música para Salvar Vidas
104. OAN International
105. ONG Construye Mundo
106. ONGD Delwende al Servicio de la Vida
107. ONGAWA
108. Pro Vejez Abandonada
109. Prosalus
110. Proyecto Solidario
111. Red Iberoamericana de ONGD que Trabajan en Drogas y Adicciones
112. Setem MCM
113. Sodepaz
114. Solidaridad con América Latina - Madrid
115. Solidaridad Sin Fronteras "SSF"
116. World Leadership Alliance-Club de Madrid
117. Yakaar África
118. Zerca y Lejos ONGD

ANEXO 2- ENTREVISTAS REALIZADAS

Personas entrevistadas	Entidad
Raúl Moreno	Coordinador cooperación Ayto. Leganés
Miguel Ángel Cordero	Coordinador cooperación Ayto. Coslada
Ana Villarragut	Técnico Cooperación Ayto. Alcobendas
Javier Martín Prieto	Subdirector General Ciudadanía Global y Cooperación Ayto Madrid
Laura Ayerdi	Técnico Cooperación FERE
José María Medina Rey	Coordinador Técnico ENRAIZA DERECHOS
Ramón Almansa López	Director Ejecutivo Fundación Entreculturas
Pablo Llano	Director CESAL
Nacho Martínez	Investigador La Mundial
José Luis García	Intermon Oxfam





25 RED
ANOS ONGD MAD **R**
IMPULSANDO
EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Colabora:

