



# LA COOPERACIÓN MADRILEÑA ANTE UN ESCENARIO DE CAMBIOS

Natalia Millán  
Luisa Gil



Red de ONGD de Madrid

**Madrid,**  
**1ª edición, DICIEMBRE 2017**  
**2ª edición, JUNIO 2018**  
**Edita: Red de ONGD de Madrid**



Red de ONGD de Madrid

C/ Embajadores 26, local 4  
[info@redongdmad.org](mailto:info@redongdmad.org)  
91 533 288  
28012 MADRID  
[www.redongdmad.org](http://www.redongdmad.org)

**Financia: Ayuntamiento de Madrid y Comunidad de Madrid.**

**Autoría: Natalia Millán y Luisa Gil.**

**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.

## Prólogo

Con el presente estudio que ahora presentamos, que iniciamos con la Universidad Rey Juan Carlos, y que finalmente fue elaborado en colaboración con el grupo de investigación de La Mundial, desde la Red de ONGD de Madrid seguimos incidiendo en una línea de trabajo que consideramos esencial. Nos estamos refiriendo a las acciones de investigación sobre cooperación y desarrollo. Desde nuestro inicio, la Red de ONGD de Madrid, antes FONGDCAM, ha publicado diversos estudios y análisis sobre cómo las administraciones madrileñas han ido entendiendo y ejecutando la política pública de cooperación internacional, recogiendo con ello la voluntad de la solidaridad internacional de la población madrileña, y respondiendo a la vez a las responsabilidades con los desafíos globales que deben tener las administraciones locales y autonómica.

En el último informe publicado analizamos cómo la crisis financiera había afectado especialmente a las políticas públicas de cooperación internacional, no solo con una reducción drástica de las partidas presupuestarias, que en algunos casos llegaron casi al 90%, sino también en la eliminación de una serie de herramientas indispensables para su correcta ejecución. Y lo más preocupante para nosotros, y que fue más dañino, con un cambio en el discurso sobre la cooperación internacional que empezó a marcar diferencias entre los derechos de unas personas u otras y que tardó en responder a los compromisos de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, firmados por nuestro país, y que comprometía a todas las administraciones públicas, también a las autonómicas y locales.

En esta ocasión, y con esta nueva publicación, desde la Red queremos ir más allá y apuntar algunas líneas sobre cómo creemos que debería afrontarse la política pública de cooperación internacional en el nuevo contexto en el que vivimos, tanto desde las administraciones madrileñas como desde el conjunto de la sociedad.

La política pública madrileña de cooperación internacional, al igual que el resto de políticas, debe desafiar desde lo local a problemas globales que nos afectan a todos y todas. El deterioro medioambiental, el crecimiento de la desigualdad, la crisis de nuestro sistema de valores basado en los derechos humanos y en la convivencia democrática, hacen que sea cada

vez más necesario construir alternativas creíbles y plausibles al sistema en el que vivimos. Necesitamos discursos alternativos que nos doten de razones para desafiar los discursos dominantes que se manejan actualmente, y que tengan su correspondencia con las actitudes y valores que defendemos.

Queremos destacar la cooperación, la colaboración y la solidaridad como valores intrínsecos del ser humano que nos hacen asumir responsabilidades y compromisos ante los demás; asumimos la lucha contra la desigualdad desde la defensa de los derechos humanos y la justa distribución de la riqueza que generamos; apostamos por un desarrollo sostenible que cubra las necesidades de todos y todas sabiendo que los recursos que nos ofrece el planeta son finitos. Y para ello creemos en dos herramientas fundamentales: la coherencia de políticas de desarrollo (y también la coherencia personal que haga que no se contradigan nuestros discursos y nuestras acciones) y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que marcan una Agenda internacional basada en la defensa de las personas y también del planeta desde un trabajo conjunto y en alianza.

Esta es nuestra apuesta, en esto creemos y por esto trabajamos todas las organizaciones que integran la Red de ONGD de Madrid. Confiamos en poder contar con la colaboración de las diferentes entidades públicas y privadas a lo largo de este camino.

Sonsoles Garcia-Nieto Rivero  
**Presidenta de la Red de ONGD de Madrid.**

# ÍNDICE

<b>Capítulo 1   Presentación de la investigación.....</b>	<b>13</b>
1.1 Introducción y antecedentes .....	13
1.2 Objetivos .....	14
1.3 Metodología y trabajo de campo .....	16
1.4 Estructura del informe .....	19
<b>Capítulo 2   El marco internacional de desarrollo.....</b>	<b>21</b>
2.1 Crisis múltiples y desarrollo sostenible.....	21
2.1.1 La crisis del desarrollo sostenible .....	23
2.2 Cambios en la agenda internacional de desarrollo.....	35
2.2.1 El sistema tradicional de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) .....	35
2.2.2 La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) .....	37
2.2.3 Las oportunidades que ofrece la Agenda 2030 para los gobiernos locales y descentralizados.....	41
2.3 Elementos que llaman a una revisión y replanteamiento de las políticas de cooperación en el ámbito descentralizado.....	43
2.3.1 Repensar las políticas de cooperación al desarrollo .....	43
2.3.2 Nuevos planteamientos para la cooperación descentralizada .....	45
<b>Capítulo 3   El marco español de promoción del desarrollo y la cooperación .....</b>	<b>53</b>
3.1 La posición política del Gobierno español frente a la promoción del desarrollo sostenible.....	53
3.2 Insuficiente articulación territorial entre gobierno estatal y entidades locales.....	56
3.3 La cooperación descentralizada española: el desmantelamiento como respuesta a la crisis .....	62

3.4	Un contexto de oportunidad para la revisión del modelo de cooperación madrileño .....	69
-----	---------------------------------------------------------------------------------------	----

**Capítulo 4 | Las administraciones públicas madrileñas y sus políticas de desarrollo y cooperación ante un contexto de cambios..... 73**

4.1	Cuatro posibles escenarios para el desarrollo de la política de desarrollo y cooperación.....	73
4.1.1	Los ejes de análisis.....	74
4.1.2	Los escenarios .....	76
4.2	Un panorama general de la cooperación en las administraciones públicas madrileñas.....	79
4.2.1	Antecedentes.....	79
4.2.2	Recortes y desmantelamiento del sistema de cooperación .....	81
4.3	Comunidad de Madrid.....	87
4.3.1	Introducción: la Comunidad de Madrid, un actor con importantes potencialidades y responsabilidades en materia de desarrollo sostenible .....	87
4.3.2	El marco discursivo y el enfoque doctrinal .....	89
4.3.3	El trabajo transversal por el desarrollo sostenible: CPD y Agenda 2030 .	91
4.3.4	Estructura, planificación e instrumentos de cooperación .....	94
4.3.5	Plan general de cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid (2017-2010).....	98
4.3.6	Espacios de participación y mecanismos de coordinación con otros actores.....	100
4.4	Ayuntamiento de Madrid.....	105
4.4.1	Introducción: la acción de desarrollo y cooperación del Ayuntamiento de Madrid ante un nuevo ciclo .....	105
4.4.2	La nueva política de cooperación al desarrollo, su estructura y los espacios de diálogo y participación .....	108

4.4.3	Los principales fundamentos de la política de cooperación .....	117
4.4.4	El nuevo marco de planificación estratégica del Ayuntamiento de Madrid.....	120
4.4.5	La CPD y la Agenda 2030 .....	125
4.4.6	Las resistencias y límites de los cambios propuestos en la política de cooperación del Ayuntamiento.....	129
4.5	Otros municipios de la región madrileña .....	132
4.5.1	Introducción.....	132
4.5.2	Propuesta discursiva y lógica competencial para el impulso del desarrollo sostenible y la cooperación .....	133
4.5.3	Estructuras institucionales, marcos de planificación, instrumentos y espacios de diálogo.....	136
4.5.4	Mecanismos de coordinación y articulación.....	139
<b>Capítulo 5   La sociedad civil madrileña antes los retos del desarrollo sostenible y la cooperación.....</b>		<b>143</b>
5.1	Las organizaciones de la sociedad civil en España .....	143
5.2	El contexto actual madrileño y la situación de las organizaciones sociales ..	145
5.3	El caso de las ONGD vinculadas a la cooperación al desarrollo .....	147
5.3.1	La evolución de las ONGD madrileñas: una visión general .....	147
5.3.2	El contexto actual y la política de cooperación .....	153
5.3.3	Respuestas de las ONGD a las crisis del modelo de desarrollo e iniciativas para un cambio en el rol de estas organizaciones .....	157
5.3.4	Las potencialidades, desafíos, límites y contradicciones de las ONGD para la construcción de una política de desarrollo y cooperación transformadora. ....	166
5.4	La articulación colectiva de la política de desarrollo sostenible y cooperación.....	168
<b>Capítulo 6   Conclusiones generales .....</b>		<b>173</b>

<b>Bibliografía</b>   .....	<b>194</b>
<b>ANEXOS</b>   .....	<b>206</b>

## Listado de acrónimos

ACNUR. Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados

AOD. Ayuda Oficial al Desarrollo.

CAD-OCDE. Comité de Ayuda al Desarrollo.

CCAA. Comunidades Autónomas.

CEIM. Confederación Empresarial de Madrid.

CONGDE. Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de España.

CPD. Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

EELL. Entidades Locales.

EpD. Educación para el Desarrollo.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FCD-ECOSOC. Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

FEMP. Federación Española de Municipios.

FMM. Federación de Municipios de Madrid.

FMI. Fondo Monetario Internacional.

INE. Instituto Nacional de Estadística.

MAP. Marcos de Asociación País.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

ODM. Objetivos de Desarrollo Sostenible.

ODS. Objetivos de Desarrollo Sostenible.

ONGD. Organización No Gubernamentales para el Desarrollo.

OIT. Organización Internacional del Trabajo.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

SGCID. Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

UE. Unión Europea.



## **CAPÍTULO 1 | PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.1 Introducción y antecedentes**

La globalización está siendo la transformación más profunda que ha vivido la humanidad en la época reciente. Nos encontramos en un mundo cada vez más complejo e interconectado que ha cambiado sustancialmente las estructuras de poder, las organizaciones humanas, las políticas públicas y hasta las propias posibilidades de supervivencia de la vida. La globalización neoliberal es, además, un proceso crecientemente asimétrico que, a la vez que profundiza las interdependencias entre países, personas y fenómenos, genera múltiples y diversas desigualdades relacionadas con la renta, el sexo, la nacionalidad o la identidad, entre otros. En este marco, todos los actores de la sociedad global están llamados a repensar el conjunto de su acción y, en el caso de los gobiernos, sus políticas públicas y la relación con su ciudadanía. La política de cooperación internacional para el desarrollo no es una excepción a esta cuestión, dado su importante papel como promotor del desarrollo global. Precisamente la aparición de la Agenda 2030 con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible es un llamamiento a la comunidad internacional para replantearse profundamente sus modelos de crecimiento y avanzar hacia un proceso transversal y comprehensivo de desarrollo sostenible, donde todas las políticas asuman una responsabilidad local y global con el cuidado de la vida y la naturaleza.

En este contexto, la Red de ONGD de Madrid ha impulsado un nuevo estudio sobre los desafíos de la región madrileña y sus agentes en la promoción del desarrollo sostenible y la cooperación. A través de este, se pretende contribuir a reforzar la reflexión y el análisis acerca de las políticas públicas que las administraciones madrileñas ejecutan como expresión política de la solidaridad internacional de sus ciudadanías. Además, partiendo de la base de que la construcción de esta política debe ser colectiva, el estudio pretende analizar la visión de los actores de la sociedad civil madrileños, así como sus propios procesos de reflexión y renovación frente a las diversas crisis del modelo de desarrollo. Por último, el estudio valora la necesaria apertura de la política de cooperación a otros ámbitos y

políticas asumiendo la importancia de la cooperación en el trabajo compartido para responder a los desafíos globales que tienen las administraciones locales y autonómicas.

Este estudio parte de cuatro investigaciones anteriores presentadas por la Red de ONGD (anteriormente FONGDCAM) en colaboración con diversas entidades públicas y privadas, estos son: i) *La Cooperación al Desarrollo en la Comunidad de Madrid 1993-1997*, (Comunidad de Madrid y FONGDCAM, 1997); ii) *Análisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo en la Comunidad de Madrid* (Freres y Cabo, 2003); iii) *La cooperación al desarrollo en la Comunidad de Madrid* (Martínez y Santander, 2010); iv) *La Cooperación Madrileña. Crisis de una política necesaria* (Martínez, Santander y Medina, 2012). Se trata de estudios que han significado una importante contribución al conocimiento y seguimiento de las políticas de cooperación en la región madrileña en los últimos años. El estudio ha sido encargado al Colectivo La Mundial y elaborado por las investigadoras Natalia Millán Acevedo y María Luisa Gil Payno<sup>1</sup>. El estudio pretende revisar y actualizar algunas de las cuestiones en ellas tratadas, al tiempo que incorpora a este análisis las nuevas dinámicas y temáticas, muchas de ellas en estrecha relación con los procesos de recesión económica y mercantilización del espacio público, las relaciones humanas y los ecosistemas, y con las dinámicas y oportunidades abiertas por la nueva agenda internacional de desarrollo.

## 1.2 Objetivos

Esta investigación nace con el ánimo de promover un proceso de reflexión y análisis sobre la cooperación madrileña, dotándole de argumentos, evidencias y orientaciones que contribuyan a la mejora y el fortalecimiento de esta política a partir del aprendizaje de su propia experiencia y del diálogo con otras áreas y actores públicos y con la sociedad civil.

Dos son los propósitos fundamentales a la hora de abordar este trabajo. Por un lado, poner de relieve las acciones realizadas por los diferentes

---

<sup>1</sup> Debido a que parte del equipo de la Mundial se encuentra asesorando al Ayuntamiento de Madrid, el estudio ha sido elaborado por dos investigadoras ajenas a estos procesos.

agentes de la cooperación madrileña en los últimos años, dando así continuidad a los anteriores trabajos de investigación. Así, el análisis de la AOD y de los principales rasgos de la cooperación madrileña en los últimos años servirá para dibujar el estado de una política severamente afectada, pero que en los dos últimos años está dando signos de recuperación, aunque de manera muy focalizada en algunos municipios. En este sentido, será de gran utilidad realizar un breve ejercicio de contextualización y una mirada a cómo se está abordando la política de cooperación en otros municipios y comunidades autónomas españolas.

Por otro lado, la realización de este trabajo de investigación tiene como propósito ofrecer un marco de análisis e interpretación sobre el papel que puede desempeñar la política de cooperación –y, de manera más amplia, “una política más integral de desarrollo”–, y sus principales actores en la búsqueda de un nuevo contrato social y político en torno a la construcción de mundo más justo y sostenible.

Así pues, la principal aspiración de este trabajo es ofrecer un análisis diagnóstico y orientaciones para la toma de decisiones evidenciado así la importancia del vínculo entre el conocimiento generado a partir de la investigación y la articulación compartida de las políticas públicas. Además, se ha asumido la premisa básica de que es necesaria una mirada a largo plazo que combine el análisis de las grandes transformaciones que se están suscitando en el escenario nacional e internacional con la revisión de la propia política de cooperación descentralizada, es decir, del modelo concreto de cooperación madrileña.

Con el fin de dar respuesta a estos propósitos la investigación presenta los siguientes objetivos:

- Caracterizar los cambios en el contexto internacional y en el escenario del desarrollo que interpelan al sistema de ayuda y las políticas de cooperación para el desarrollo.
- Describir brevemente el estado de las políticas de cooperación descentralizada en España.

- Revisar y actualizar el diagnóstico acumulado sobre la cooperación madrileña y adaptarlo a los desafíos generados por los cambios en el contexto internacional y madrileño.
- Analizar la AOD madrileña hasta el último dato disponible, presupuestos (2017) y avance de presupuestos (2018).
- Analizar el papel de las organizaciones sociales y las ONGD madrileñas en el contexto actual, ante los desafíos del desarrollo sostenible, el fortalecimiento de las políticas de cooperación y el impulso de la coherencia de políticas para el desarrollo.
- Analizar el potencial de la región madrileña en la respuesta a los problemas globales del desarrollo sostenible.
- Contribuir al debate y la reflexión de las organizaciones madrileñas (tanto administraciones públicas como organizaciones sociales) sobre cómo configurar respuestas multinivel a los desafíos globales del desarrollo.
- Apoyar el fortalecimiento y la transformación de las políticas de cooperación madrileña.
- Impulsar el avance hacia la necesaria coherencia de políticas para el desarrollo.

### **1.3 Metodología y trabajo de campo**

Para dar respuesta a los objetivos planteados, se ha optado por el método de investigación de estudio de caso. Para la realización de los casos de estudio se ha utilizado una combinación de fuentes: observaciones personales, uso de informantes, cuestionarios online, grupos de discusión, rastreo y estudio de documentos y registros públicos, y entrevistas de investigación semiestructuradas.

Las entrevistas han seguido el modelo de una conversación entre iguales y el guion se ha modificado levemente dependiendo de la situación, cargo y trayectoria particular de cada una de las personas entrevistadas. Se trata de entrevistas semiestructuradas y no estandarizadas, lo que ha permitido introducir en el relato de los entrevistados y entrevistadas sus propias nociones de lo que consideran relevante. Eso implica que no

necesariamente se han formulado las mismas preguntas y que el orden de estas ha sido flexible en función de las respectivas conversaciones.

Así pues, la investigación ha contado con la participación de un gran número de actores, intentando canalizar las fortalezas del tejido social madrileño y de los agentes públicos y las instituciones ligadas al conocimiento. Para poder alcanzar una mirada amplia y comprehensiva, desde una visión multidisciplinar, este trabajo ha tratado de involucrar a la sociedad civil, a la academia y a la administración pública, tradicionalmente vinculados a las políticas de cooperación para el desarrollo. Junto a ellos, ha incorporado también la mirada de otros agentes de desarrollo que, sin haber sido tradicionalmente actores de la política de cooperación, sí contribuyen a la construcción de un modelo de desarrollo sostenible (como por ejemplo los movimientos sociales de Madrid). Es preciso recordar que esta investigación parte del enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo e intenta aplicar la visión integral y universal de desarrollo sostenible que plantea la Agenda 2030. En conjunto, se ha llevado a cabo un total de 26 entrevistas de investigación a personal directivo y técnico de diferentes municipios, universidades, ONGD, empresas y movimientos sociales. La duración de las entrevistas ha variado de acuerdo con la disposición y voluntad de cada uno de los entrevistados. En un principio los términos de referencia indicaban un máximo de una hora por entrevista, pero hubo algunos entrevistados que concedieron más tiempo.

### **Cuadro 1. Personas entrevistadas**

<b>Entidades</b>	<b>Nº personas</b>
Grupos políticos (Asamblea de Madrid)	4
Comunidad de Madrid	2
Ayuntamiento de Madrid	3
Ayuntamientos madrileños	6

ONGD	6
Universidades	5
Empresas	1
Movimientos sociales	1

Además de las entrevistas, el trabajo de campo que se ha desarrollado en esta investigación incluye:

- a) Un grupo de discusión con ONGD en el que participaron seis representantes de estas organizaciones.
- b) Un análisis de todos los ayuntamientos madrileños de más de 20.000 habitantes (34) a través de un contacto telefónico y el envío de un cuestionario online.
- c) Un análisis del sector de las ONGD a través del envío de un cuestionario online.

En el Anexo I se adjunta la información respecto a las personas entrevistadas, las personas que han acudido al grupo de discusión, así como la lista de los Ayuntamientos contactados a través del cuestionario online. Con el análisis teórico y tras finalizar el trabajo de campo, se ha sistematizado la información y elaborado este informe que ofrece una imagen del momento en que se encuentra la política de cooperación madrileña dentro del contexto global. En él se dibujan los escenarios principales en los que se encuentran las diferentes administraciones públicas y el resto de los actores relevantes, al tiempo que se han tratado de destacar los importantes desafíos de la región para promover una cooperación más comprehensiva, horizontal y comprometida.

Cabe destacar en este apartado, que la presente investigación pretende realizar un diagnóstico general del estado de la cooperación madrileña, pero no es parte del objeto de estudio el analizar con detenimiento los procesos y proyectos de las políticas de cada uno de los actores. De ahí que

tampoco se incorporen recomendaciones específicas para cada uno de los actores analizados. Por último, mencionar que aunque la investigación fue terminada en diciembre de 2017, a fecha de mayo de 2018 la FONDGCAM y el equipo de investigación han actualizado los datos y la información que aparece en el estudio.

#### **1.4 Estructura del informe**

Este informe consta de seis capítulos, los cinco primeros facilitan el diagnóstico y el sexto abre el camino a las propuestas. De esta forma, luego de esta introducción, el segundo capítulo analiza el contexto global y sus implicaciones en el desarrollo; se trata de un contexto de crisis del modelo de desarrollo caracterizado por el agotamiento de los recursos naturales, el aumento de las asimetrías y la mercantilización del espacio público y privado de las organizaciones humanas. En este marco se sitúa la actual Agenda 2030 para el desarrollo sostenible que, a nuestro juicio, apuesta por un cuestionamiento profundo al sistema de producción y consumo de nuestras sociedades al tiempo que aboga por crear estructuras sociales, políticas, y económicas más justas y sostenibles en todos los países del mundo (y no sólo en las regiones tradicionalmente consideradas como “subdesarrolladas”).

El tercer capítulo analiza las dinámicas que están afectando al desarrollo sostenible en España, así como el marco discursivo, político y legal que se promueve desde el Gobierno central con relación al trabajo de los Entes Locales (EELL) especialmente los ayuntamientos. Se trata de un marco en disputa que, como se verá más adelante, se está volviendo cada vez más restrictivo, lo que limita las competencias y capacidades de los municipios para promover políticas de desarrollo sostenible. El capítulo finaliza analizando brevemente la situación de la cooperación descentralizada en España y en la Comunidad de Madrid.

El cuarto capítulo aborda el estado de la cuestión de las diferentes administraciones públicas madrileñas. Con este fin, se analiza el estado de la política de cooperación en la actualidad, estudiando la apuesta discursiva

de las entidades madrileñas, el marco normativo y de planificación, los instrumentos y agentes, así como el marco de participación y de colaboración institucional y regional. En este marco, se realiza una breve valoración de los actores más importantes: la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid y el resto de los ayuntamientos.

En el quinto capítulo se aborda la situación del tejido asociativo madrileño con especial énfasis en el estado de las ONGD madrileñas y la posición que estas tienen frente a los cambios en el contexto global y frente a la nueva Agenda 2030. Para ello, se analiza el discurso de estas organizaciones, las estructuras organizativas, los cambios vividos en los últimos años, así como el importante proceso de reflexión en el que se encuentran actualmente. Este capítulo incorpora, además, brevemente la descripción de otros actores de la cooperación madrileña —universidades, movimientos sociales y empresas— y aportación en las políticas de desarrollo sostenible y de cooperación.

Tras el análisis de la situación de la cooperación en la región, el sexto capítulo propone conclusiones generales del estudio de las que es posible extraer orientaciones generales para renovar, reforzar y redefinir la política de cooperación al desarrollo en Madrid.

No podría cerrarse este apartado introductorio sin agradecer profundamente a todas las personas que con su tiempo y dedicación han hecho posible la realización de este trabajo. Todas las personas, instituciones y colectivos que han acompañado este trabajo con su participación en las entrevistas y los talleres, sin la experiencia y conocimiento de las cuales no hubiera sido posible construir este diagnóstico. Un agradecimiento especial se dedica desde estas páginas a la Red de ONGD de Madrid que sigue apostando por el desarrollo de estudios profundos y comprensivos que permitan abordar las complejidades y problemáticas a las que se enfrenta la política madrileña de desarrollo y cooperación.

## **CAPÍTULO 2 | EL MARCO INTERNACIONAL DE DESARROLLO**

### **2.1 Crisis múltiples y desarrollo sostenible**

Al momento de iniciar un análisis sobre la cooperación al desarrollo en la región madrileña es fundamental clarificar los elementos básicos que enmarcan y definen esta política pública. En este sentido, el análisis que aquí se presenta valorará el papel de la política pública y de la actuación de otros agentes sociales en función de su contribución a la promoción del desarrollo. Por ello es por lo que parece fundamental explicar qué entiende esta investigación por desarrollo sostenible

Un elemento primario que permite reflexionar sobre la visión del desarrollo es el concepto de desarrollo humano propuesto por el premio nobel de economía Amartya Sen. De acuerdo con este autor, el desarrollo humano remite a la ampliación de las capacidades, libertades y opciones de todas las personas del planeta y de las futuras generaciones. El desarrollo humano por tanto debe orientarse a promover la libertad de las personas para que estas puedan elegir cómo vivir sus vidas y, para ello, se debe garantizar a toda la ciudadanía el libre y pleno ejercicio de sus derechos (Sen, 1999).

Ahora bien, el momento presente con una crisis ecológica sin precedentes parece demandar una visión más amplia de desarrollo, donde los protagonistas de estos procesos no sean solamente los seres humanos. Es el momento de trascender la visión antropocéntrica en que se ha basado el modelo de desarrollo, para comprender que los seres humanos son una especie que vive en interdependencia con la naturaleza y con otros seres vivos y, por tanto, tiene la responsabilidad de proteger y promover un medioambiente sano y armónico para todos los seres del planeta. En consecuencia, el presente estudio utilizará el concepto de desarrollo sostenible que se concibe como una visión más holística que integra tanto el bienestar de las generaciones presentes y futuras y, por tanto, la protección, cuidado y respeto de la naturaleza (Brundtland 1987).

Entendemos como desarrollo sostenible aquellos procesos que ponen en el centro del análisis y la práctica política la protección y el cuidado de la vida.

A diferencia del enfoque ortodoxo que identifica desarrollo con crecimiento económico, una política de desarrollo sostenible presenta un enfoque multidimensional, por lo que considera que todas las dimensiones del desarrollo (sociales, ambientales, políticas y económicas) deben ser incorporadas en el diseño de procesos y programas políticos. Además, se trata de una visión basada en un enfoque de derechos lo que supone que los agentes institucionales tienen el deber de facilitar y fomentar el desarrollo para todas las personas sin discriminación por raza, sexo, nacionalidad u orientación sexual (Naciones Unidas, 2003).

Un hecho básico en la promoción del desarrollo sostenible es la apuesta por la construcción de una conciencia ciudadana emancipadora que cuestione los modelos de desarrollo actuales y que comprenda las responsabilidades colectivas e individuales en la protección y el cuidado de todas las vidas. Una conciencia, además, que asuma los límites y las interdependencias propias de la naturaleza humana y de la propia vida. Por ello, desde la perspectiva de este trabajo, el desarrollo sostenible es una posición política que pretende cuestionar y transformar los modelos actuales de desarrollo y, donde, la construcción de políticas transformadoras es una responsabilidad compartida tanto para los actores públicos (que tienen la responsabilidad de diseñar políticas) como para las organizaciones de la sociedad civil (que deben comprometerse a trabajar por un cambio en la conciencia ciudadana).

Por último, la visión del desarrollo sostenible parte de la perspectiva filosófica de que todos los seres vivos comparten un espacio común y, por tanto, es necesario establecer relaciones equilibradas con la naturaleza desde los vínculos de cooperación y hermandad. Desde esta perspectiva, las políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible pretenden ampliar las opciones y derechos de toda la ciudadanía en armonía con los límites naturales del planeta intentando desterrar los elementos estructurales que han generado violencia y pobreza a lo largo de la historia de la humanidad, como son el sistema capitalista, el hetero-patriarcado, el antropocentrismo, el racismo, el eurocentrismo o el colonialismo, entre otros.

En suma, el presente análisis parte del concepto de desarrollo sostenible, una visión que pretende generar un modelo armónico de desarrollo poniendo en el centro la sostenibilidad y el cuidado de la vida. Esta noción de desarrollo incorpora el enfoque normativo de los derechos humanos que supone que todas las personas ostentan estos derechos y éstos, no pueden ser restringidos por la pertenencia a un Estado o por cualquier otro rasgo en particular; en este sentido, deben impulsar acciones tendentes a una mayor equidad garantizando la mejora en el acceso a los derechos sociales, civiles, económicos, ambientales y políticos para todas las generaciones humanas.

### *2.1.1 La crisis del desarrollo sostenible*

Teniendo en cuenta el marco analítico del desarrollo que se ha expuesto aquí, el presente epígrafe se orienta a analizar el marco general del sistema económico, social y ambiental en el que nos encontramos y sus posibles implicaciones en la construcción de un sistema sostenible y equitativo.

El origen del sistema occidental capitalista de producción y consumo se basa en la fe absoluta del ser humano en el poder de la razón; elementos como progreso, ciencia, orden, crecimiento han sido los pilares de este modelo de desarrollo que ha terminado por poner en peligro la propia supervivencia de varias especies del planeta y de la vida humana. Además, se trata de un modelo que prioriza la dimensión económica por encima de las otras dimensiones; de esta forma solamente se valoran y cuantifican las actividades monetizadas promoviendo un concepto de crecimiento y desarrollo que se ha basado en la explotación de la naturaleza, la colonización de otros pueblos y la explotación del cuerpo y el trabajo de las personas (especialmente de las mujeres).

En este marco, un elemento clave para entender los procesos actuales del desarrollo, es la comprensión de la dinámica globalizadora en la que nos encontramos que incluye la expansión del capitalismo global y la promoción de las democracias liberales y consumistas como único camino posible de progreso (Fukuyama, 1992). No es objeto de esta investigación realizar un análisis exhaustivo sobre cómo la globalización ha transformado y reconfigurado las relaciones políticas, económicas y sociales de las

organizaciones humanas, pero sí el destacar algunos elementos clave que explican la crisis civilizatoria (Fernández y González, 2014) en la que nos encontramos, así como las dificultades para avanzar en políticas que sean coherentes con el concepto de desarrollo explicado anteriormente.

En este sentido, uno de los factores más fundamentales en las dinámicas actuales es el desplazamiento, distribución, pugna y cambios en la propia naturaleza de las relaciones de poder. De este modo, en efecto, la sociedad internacional ya no es sólo (o principalmente) una sociedad de Estados, sino también un sistema de redes transnacionales que forman parte constitutiva de las estructuras de poder; como consecuencia directa de los procesos de globalización y transnacionalización, los actores no estatales adquieren cada vez mayor relevancia y no es posible comprender las estructuras de la sociedad actual sin considerar el protagonismo de los *holdings*, los bancos internacionales, las empresas transnacionales y, en menor medida, las Organizaciones no Gubernamentales, las redes sociales y otros grupos de distinto alcance, como los carteles del narcotráfico o las mafias organizadas (Strange, 2001).

Dentro de este sistema multicéntrico es posible distinguir entre una diversidad de actores transnacionales que —con distinto alcance y naturaleza— han logrado apropiarse de importantes cuotas de poder político, económico, financiero y mediático que han llevado a cabo procesos, fusiones y alianzas de carácter transnacional, lo que les permite realizar actividades que escapan a la jurisdicción territorial de los Estados. Dentro de este grupo de actores, destacan las empresas transnacionales que son actores fundamentales de la economía global que compiten en un mercado que tiende a ser único, internacionalizando sus estrategias, políticas y sistemas de producción. Las casas matrices se encuentran en las principales potencias y países desarrollados y poseen extraordinarios recursos económicos, tecnológicos y humanos (Kaplan, 2002). Estos actores poseen un poder cada vez más importante asociado al sistema capitalista (y a la desregulación económica y los avances tecnológicos) y poseen una significativa injerencia en los gobiernos nacionales lo que ha supuesto una

pérdida de legitimidad democrática para una parte importante de las sociedades occidentales.

Lo que se está argumentando aquí es que el poder ha sido “cooptado” por intereses privados y articulados en clave transnacional, desequilibrando la toma de decisiones en pro de intereses de grupos de poder que nada tienen que ver con la búsqueda del interés general. Elementos de la realidad nacional e internacional como son las puertas giratorias, la degradación sistemática de los servicios públicos, las privatizaciones, las políticas fiscales que favorecen a las empresas sobre la ciudadanía, las diferentes políticas públicas tendentes a aumentar los beneficios empresariales reduciendo los derechos ciudadanos —como las reformas laborales o tributarias— o las políticas públicas destinadas a promover o directamente “salvar” a las grandes empresas o bancos son sólo algunos ejemplos de lo que aquí se está argumentando.

Aunque este no es el espacio para desarrollar este argumento de manera extensa, consideramos que este es un elemento clave al momento de analizar cualquier política pública entre la que se encuentra la cooperación al desarrollo. Esta situación de partida nos lleva a cuestionarnos profundamente el modelo capitalista en que nos encontramos, dado que se trata de modelo que nos conduce a una importante crisis “civilizatoria” que se cristaliza, entre otros, en los siguientes procesos: a) crisis ecológica; b) aumento de la desigualdad y las asimetrías; c) mercantilización de la vida y crisis de cuidados; d) crisis de representación democrática.

#### **a) Crisis ecosocial**

El sistema capitalista que caracteriza a buena parte de las economías del planeta se basa en la rentabilidad y en la acumulación de capital, por lo que requiere del constante crecimiento de la tecnología, la ciencia y el sistema productivo para promover la expansión de la demanda y el consumo hasta llegar a una producción virtualmente ilimitada de bienes y servicios (Kaplan, 2002). En este contexto, la mayoría de las estrategias de desarrollo y crecimiento económico (tanto de los países considerados “desarrollados” como “en desarrollo”) impulsan la rápida acumulación de capital físico, financiero y humano sin considerar que se trata de modelos basados en la

degradación excesiva del capital natural, la biodiversidad y los ecosistemas (Mulligan, 2015).

El modelo aspiracional de la mayor parte de las economías del planeta es alcanzar estrategias de crecimiento económico sostenido donde la centralidad se encuentra en un consumo desbocado y sin límites. En este marco, se han favorecido los sistemas de asignación del capital basados en la degradación ambiental —orientados a la construcción, la infraestructura, los combustibles fósiles y los activos financieros— en detrimento de la promoción de actividades más respetuosas con el medioambiente, como es la inversión en energías renovables, eficiencia energética, transporte público, agricultura sostenible, protección de los ecosistemas y conservación del suelo y el agua (PNUMA, 2011; PNUMA, 2010).

Las consecuencias de la crisis medioambiental de la que recién ahora empezamos, como sociedad, a ser conscientes tienen su ilustración en el concepto de “Antropoceno”. La era del “Antropoceno” revela una etapa geológica, que algunos científicos ubican en la revolución industrial, aunque sobre este tema hay un debate abierto, caracterizada por un cambio radical de ciclo en el comportamiento del planeta entero, provocado por las acciones humanas. Los residuos, las emisiones de gases, los desechos de sus industrias, la alteración de ecosistemas, la desaparición masiva de biodiversidad, la acidificación de los mares, la sobreexplotación de los recursos naturales son sólo algunos de los elementos nocivos que están cambiando el ciclo natural del planeta en que vivimos (Steffen et al., 2011; Prats, Herrero, y Torrego, 2016).

En el sistema internacional de desarrollo, donde se ha configurado la Agenda 2030, se ha empezado a plantear la necesidad imperativa e ineludible de que todos los procesos públicos deben estar orientados a un cambio de modelo productivo y de consumo, que permita garantizar la sostenibilidad de todas las vidas (no sólo humanas) en el planeta. Sin embargo, más allá de las declaraciones y los pasos que algunas autoridades y Estados están dando para la generación de un sistema más sostenible (como fue el Acuerdo de París alcanzando en 2015 en la Conferencia de

Naciones Unidas sobre Cambio Climático), la realidad es que los modelos de desarrollo actuales se basan en la degradación del medio ambiente y la sobreexplotación de los recursos naturales priorizando las ganancias económicas sobre cualquier elemento relacionado con el cuidado del planeta. En este aspecto, la evidencia empírica es bastante inapelable; en el periodo comprendido entre 1990-2015 se han perdido 129 millones de hectáreas de bosque en el mundo (FAO, 2015a) y han aumentado las emisiones de gases de efecto invernadero casi en un 50% (Naciones Unidas, 2015a). Resulta preocupante que, en 2011, las emisiones por unidad de producción económica fueron más altas en las regiones en desarrollo que en las desarrolladas (Naciones Unidas, 2014); este dato indica que el modelo de crecimiento económico hegemónico se basa en la destrucción y eliminación de la riqueza natural lo que indica que cualquier crecimiento en los países del sur y del norte va a suponer un agravamiento importante de las condiciones ambientales.

Como se ha explicado, se trata de una crisis multidimensional que tiene diferentes manifestaciones; en este sentido, existe una estrecha relación entre la desigualdad existente y la degradación medioambiental. De esta forma a pesar de que la población más pobre de los países vulnerables no ha contribuido con la misma intensidad en la generación de esta crisis ecológica, son estas sociedades las más afectadas por el deterioro ambiental y la degradación de los ecosistemas (Naciones Unidas, 2016). En contraposición, son los países desarrollados los que registran las mayores emisiones per cápita: un habitante medio de un país con IDH muy alto emite cuatro veces más dióxido de carbono que una persona media de un país con IDH bajo, medio o alto, y unas 30 veces más emisiones de dióxido de carbono que una persona media de un país con IDH bajo (PNUD, 2011). Asimismo, el impacto del cambio climático, combinado con la desregulación de los mercados alimentarios y la generación de oligopolios transnacionales y la degradación de los suelos ha sido fundamental para explicar la subida del precio de los alimentos y sus posteriores consecuencias para la pobreza y el hambre en el mundo (Oxfam, 2011).

Así pues, el planeta se encuentra en una grave situación de emergencia mundial que requiere de un complejo entramado de decisiones políticas, económicas, científicas y educativas que son imperativas y complementarias, sin que ninguna de ellas, por sí sola, pueda resultar efectiva (Vilches y Gil Pérez, 2009). Entre las medidas que es necesario poner en marcha se destaca el desarrollo de medidas políticas que garanticen las auditorías ambientales, la protección de la diversidad biológica y cultural, la promoción de tecnologías sostenibles mediante políticas de I+D y una fiscalidad verde que penalice las actuaciones contaminantes (Vilches y Gil Pérez, 2009); además, es necesario avanzar hacia modelos que cambien el sistema de producción y se reduzcan el nivel de consumo de la mayor parte de las sociedades actuales.

En definitiva, los problemas medioambientales y sus consecuencias se han convertido en uno de los ámbitos que más profundamente están cuestionando la viabilidad de las estrategias basadas en el crecimiento económico constante. Así, entre los diferentes campos que remiten a la necesidad de avanzar hacia una gobernanza multinivel, es quizás la gestión medioambiental la que precisa con mayor urgencia respuestas globales y locales a las crisis energéticas, medioambientales y alimentarias que ha creado un modelo mercantilista basado en la producción y el consumo sin límites.

### **b) Crisis de derechos**

El segundo elemento “crítico” a considerar en este análisis (y que debiera ser asumido en el diseño de cualquier política pública), es el aumento de la desigualdad, la creciente concentración de la riqueza, la precarización de una buena parte de las clases medias de los países considerados “desarrollados” y las continuas crisis migratorias que dan cuenta del aumento desproporcionado de las asimetrías entre países y personas.

Una primera aproximación al tema del reparto de la distribución de la riqueza arroja datos incuestionables con respecto a las situaciones de asimetría que existen en el mundo. De acuerdo a los datos proporcionados por *The Global Wealth Pyramid 2016* el 73% de la población posee el 2,4% de

la riqueza, mientras que en el otro extremo de la pirámide el 0,7% de la población posee más del 45% de la riqueza mundial (Credit Suisse, 2016).

La desigualdad no es un fenómeno neutro y aséptico de las dinámicas sociales, sino que es el resultado de una serie de decisiones, políticas, estructuras y procesos que generan grupos que se benefician y otros que son excluidos de los beneficios de los sistemas económicos. Así, una vez instalada la dinámica de la desigualdad en una sociedad específica (y también en el escenario internacional) se crean dinámicas e instituciones que tienden a perpetuarse y a beneficiar a los grupos que ostentan más poder. El modelo económico de corte neoliberal, basado en la reducción de la acción del Estado dando paso al libre mercado ha profundizado las situaciones de precariedad en las que vive la mayor parte de la población del planeta recortando y denigrando los servicios públicos, reduciendo los impuestos a las grandes riquezas y promoviendo la llamada competitividad sobre la base de la reducción de los salarios y los derechos laborales de los trabajadores (Bauman, 2014; Oxfam, 2018). Un claro ejemplo de lo que aquí se está esgrimiendo radica en el análisis del crecimiento mundial durante el año 2017; el 82% del aumento de la riqueza durante dicho año se ha concentrado en el 1% más rico del planeta mientras que el 50% más pobre de la población mundial no ha experimentado ninguna mejora en su riqueza en este período (Oxfam, 2018).

La pobreza y la vulnerabilidad son parte de esta dinámica asimétrica en el actual mundo globalizado; según datos de la ONU 795 millones de personas padecen malnutrición en el mundo (FAO, 2015b), mientras que 800 millones de personas aún se encuentran viviendo en la pobreza extrema (Banco Mundial, 2016). La vulnerabilidad afecta a gran parte de la población del planeta en diferentes escalas: al menos la mitad de la población del planeta no puede acceder a servicios esenciales de salud (Banco Mundial y OMS, 2017), 2.400 millones de personas no tienen acceso a servicios sanitarios

(OMS, 2015) y los llamados trabajadores pobres<sup>2</sup> alcanzan al 30 % de las personas que trabajadores de los países en desarrollo (OIT, 2017).

Si bien algunos de estos datos han mejorado sensiblemente con respecto a los indicadores que se manejaban en 1990, las cifras de vulnerabilidad humana siguen siendo alarmantes en un mundo que, a su vez, ostenta una gran cantidad de riqueza. A pesar de que el discurso ortodoxo (así como los modelos hegemónicos de desarrollo) sostiene que el camino para acabar con estos procesos de vulnerabilidad humana es continuar promoviendo el crecimiento económico, la evidencia parece indicar que es necesario promover políticas públicas de redistribución de recursos, oportunidades y riquezas de manera se generen condiciones mínimas de protección para todas las personas del mundo (Milanovic, 2016).

Por último, cabe destacar que las desigualdades y asimetrías junto con la interconexión entre países y personas han derivado en una verdadera catástrofe migratoria, donde confluye la extrema vulnerabilidad de las personas que son expulsadas de sus países, con las barreras y muros (simbólicos y reales) violentos y profundos que ponen en práctica los países ricos para evitar la incorporación de estas personas a sus sociedades. En este sentido, es inquietante que países que se han desarrollado (y se desarrollan) sobre el expolio de las materias primas y los recursos de otras naciones, contribuyendo así a su empobrecimiento, utilizan ahora todo tipo de barrera para mantener este desarrollo sólo para un grupo específico de ciudadanía que consideran que tienen la nacionalidad "correcta".

Actualmente, fruto de las asimetrías globales y de los severos conflictos en países como Siria, Yemen, Bangladesh, Irak y Afganistán, nos encontramos frente a la mayor crisis de población refugiada desde la segunda guerra mundial. Los últimos datos registrados nos indican que, a finales de 2015, 65,3 millones de personas fueron forzadas a huir de sus hogares como consecuencia de la guerra y la violencia (ACNUR, 2016). La respuesta de los

---

<sup>2</sup> Las trabajadoras y trabajadores pobres son aquellas personas que aun teniendo un trabajo no logran superar el umbral de la pobreza definido en su país. Es decir, que para estas personas el tener un trabajo no es una garantía para estar y sentirse a salvo de las privaciones y la vulnerabilidad.

países “desarrollados” ha sido muy restrictiva cuando no directamente contraria a acoger a las personas que huyen del hambre y la miseria. De esta forma, a medida que las migraciones y los desplazamientos aumentan los países receptores no sólo incrementan las medidas para “evitar” la entrada de inmigrantes, sino que aumentan las opciones políticas abiertamente racistas, xenófobas y neofascistas basadas en la superioridad blanca y el rechazo al diferente.

En suma, como consecuencia del modelo de crecimiento y del avance económico que ha supuesto la expansión del sistema capitalista, todavía existen en el mundo miles de millones de personas sometidas a la violencia, la pobreza, la precariedad y la indefensión. Se trata de situaciones que derivan directamente de la amplia y compleja desigualdad que afecta de manera creciente a la mayor parte de las personas del mundo.

### **c) Mercantilización de la vida y crisis de cuidados**

Los procesos economicistas de desarrollo, la mercantilización y la negación de la vida y la naturaleza, están en el centro de la crisis multidimensional a la que actualmente se enfrenta la humanidad.

La mercantilización, más que un estado de cosas es un proceso en construcción que, en principio, posee dos dimensiones: en primer lugar, los diferentes elementos que configuran la realidad (incluidas las relaciones humanas, los cuerpos y hasta las emociones) se vuelven mercancías cada vez más intercambiables; en segundo lugar, al integrar al sistema de mercado cada vez más aspectos de la vida cotidiana, ciertos derechos se convierten en mercancías intercambiables (Kopitof 1986). De esta forma, asistimos gradualmente a un proceso creciente de mercantilización donde los derechos ciudadanos pasan a ser vistos como mercancías comercializadas con fines de lucro. Se trata de un proceso de subordinación de toda nuestra vida social a las relaciones comerciales (Polanyi, 1944; Rendueles, 2015).

De esta forma, el ideal del crecimiento está relacionado con la superación de todo lo que sea comprendido como un límite. La necesidad de satisfacer de manera inmediata cualquier deseo obliga a las sociedades a avanzar en

la dominación (y destrucción) de los entornos naturales que “limitan” el avance y el progreso (Herrero, 2015). A su vez, la primacía del mercado niega la interdependencia propia de la vida humana, asumiendo que el trabajo de “cuidados” debe relegarse a un ámbito secundario y privado, donde son las mujeres las que tienen que asumir esta tarea fundamental e ineludible para la reproducción de la vida. La producción está ligada a factores mercantiles invisibilizando todos los trabajos humanos que no forman parte de este proceso unidimensional (Herrero, 2015).

En las sociedades capitalistas es cada vez más difícil que las personas puedan reproducir y mantener la vida humana, porque el bienestar de las personas encarnadas en el cuidado y la protección de sus cuerpos es un elemento secundario para las agendas y políticas públicas (Carrasco, 2009). Es, además, un sistema patriarcal que se asienta sobre el trabajo gratuito e invisible de las mujeres imponiéndoles un modelo donde son ellas las que se asumen de manera gratuita e invisible todas las tareas relacionadas con los cuidados. Son así las mujeres las que sufren en mayor medida las vulnerabilidades derivadas de la pobreza y la precariedad; por ejemplo, en situaciones de pobreza energética, carencia de saneamiento o falta de acceso al agua potable son ellas las que tienen que asumir las tareas de supervivencia, como es la recolección de leña y agua, la cocina, el procesamiento de alimentos y el transporte de productos.

En suma, esta forma de organizar y estructurar a las sociedades se basa en la negación de la realidad de la vida humana y de la propia naturaleza<sup>3</sup>. Un modelo construido sobre la negación de los límites naturales de nuestro propio metabolismo, la promoción de la individualidad sobre la cooperación y la explotación del cuerpo de las mujeres y la naturaleza. Un

---

<sup>3</sup> Cabe destacar aquí que existen otras visiones y postulados como por ejemplo las teorías ecofeministas que plantean la necesidad de reestructurar las sociedades para poner en el centro el cuidado y la protección de las vidas. Esta posición teórica y política asume la finitud del cuerpo, su vulnerabilidad y sus necesidades, así como las interdependencias vitales de las que formamos parte todos los seres humanos. Consideran que es vital situar la reciprocidad, la cooperación, los vínculos y las relaciones como condiciones básicas del desarrollo de la humanidad (Herrero, 2015).

modelo que como ya se ha visto en anteriores epígrafes es totalmente contrario a la realidad de la vida y a la supervivencia de la naturaleza. De esta forma, la crisis ecológica es también una crisis de relaciones sociales.

#### **d) Crisis de representación democrática**

El presente capítulo se ha iniciado explicando como en la actual era globalizadora ha habido una importante reconfiguración del poder. Esta reconfiguración del poder es uno de los elementos básicos a estudiar si se quieren entender realmente las políticas puestas en práctica en las sociedades actuales, así como los diferentes caminos y soluciones que se pueden proponer en este ámbito. Este cambio en las relaciones de poder está teniendo profundas consecuencias entre las cuales destacan la crisis de representación democrática que se está viviendo en una parte significativa de las sociedades occidentales.

La idea de que estamos en una crisis de representación se podría caracterizar como un marco de profunda desconfianza y apatía de la ciudadanía respecto de sus gobernantes y del funcionamiento de las instituciones básicas de las democracias contemporáneas (partidos políticos, elecciones y poderes de gobierno) (Eberhardt, 2015). El concepto básico que soporta esta desconfianza es la idea de que el *establishment* político-económico (concepto popularizado en España como “la casta”) no ejerce el gobierno con objeto de defender los intereses y derechos de la ciudadanía que los ha votado, sino que, por el contrario, se encuentra más cercano a otro tipo de intereses y visiones de orden privado.

No se trata de una opinión falaz, sino que esta desconfianza ciudadana parece fundarse en múltiples evidencias empíricas. Fruto de las propuestas neoliberales impulsadas en todo el planeta, basadas en la desregulación, la transnacionalización del capital y la retirada del Estado (Strange, 2001) las democracias actuales han vivido un proceso de progresiva confusión y concentración de poderes donde la separación entre la esfera pública y privada (o en otras palabras entre los poderes políticos y económicos) se ha ido desdibujando (Ferrajoli, 2005). Así, el poder político parece subsumirse y subordinarse a los “poderes fácticos” utilizando, además, los medios de comunicación como herramientas de propaganda de estos poderes.

En esta situación de conflictividad, se extiende la percepción de que la soberanía popular ha sido secuestrada por las élites (empresas transnacionales, inversores privados, bancos, organismos financieros internacionales, agencias de calificación, etc.) degradando las instituciones democráticas y alejando a los gobernantes de sus gobernados (Aguiló, 2013). No se está describiendo aquí un fenómeno puntual y aislado, sino de un proceso patológico que cuestiona las propias esencias de la representación democrática como sistema aniquilando la premisa básica de los equilibrios y separación de poderes, así como la libertad de información (Ferrajoli, 2005).

Algunos autores sostienen que en el caso de Europa y especialmente en los países del Sur, la supremacía de intereses privados sobre el bien público es lo que ha degenerado en las llamadas políticas de austeridad, cristalizadas en drásticas reducciones de los derechos de los trabajadores, aumento de la carga impositiva para la ciudadanía, degradación de los servicios básicos, incremento de la desigualdad, la precarización y el desempleo. Todo ello acompañado de una crisis política generalizada, corrupción en las esferas públicas, represión y criminalización de la protesta social (Aguiló, 2005; Varoufakis, 2017; Streeck, 2011, Álvarez, Luengo y Uxo, 2013).

Estas condiciones han generado importantes crisis políticas en diversos países; frente a la situación de abandono y desamparo, la ciudadanía guiada por el miedo y la rabia votan con el único objeto de castigar al *establishment* político convirtiendo en un arma de protesta. Esta situación es uno de los gérmenes fundamentales del auge de los populismos xenófobos en toda Europa, la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea o el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos. En este sentido, la sensación de desamparo de la ciudadanía está dando paso a mensajes que explícitamente rechazan las aspiraciones de universalidad, cooperación y solidaridad como valores heredados de la ilustración, y proponen como alternativa la solidaridad corporativa o de grupos excluyentes, la confrontación y la singularidad basada en la raza, la nacionalidad o cualquier otra noción de identidad restrictiva. De esta forma, y paradójicamente, el descontento contra el *establishment* y los poderes

fácticos muchas veces termina encumbrando a líderes que desarrollan políticas que promueven y benefician a esos mismos poderes económicos, como es el caso de Silvio Berlusconi en Italia o de Donald Trump en Estados Unidos.

En suma, el auge del proyecto globalizador de corte neoliberal ha generado también un profundo cuestionamiento al sistema democrático, concentrando el poder económico y político en las mismas esferas, promoviendo la idea de un estado mínimo que va reduciendo los ámbitos de mejora social para la mayoría de las ciudadanías y extendiendo entre la población el sentimiento de que sus representantes y partidos políticos tradicionales ya “no los representan”.

Para terminar cabe destacar que la crisis descrita en este epígrafe es sin duda un fenómeno multidimensional que afecta a las dimensiones económicas, sociales, ambientales. Todas estas dimensiones se complementan y retroalimentan generando un sistema cada vez más contrario a la vida humana y a la supervivencia de la naturaleza. No es posible analizar y diseñar políticas públicas de desarrollo (entre las que se incluye política de cooperación) sin asumir hasta qué punto las dinámicas mencionadas afectan todas las organizaciones sociales desde las estructuras de poder hasta las percepciones, sentimientos y decisiones de las personas del planeta.

## **2.2 Cambios en la agenda internacional de desarrollo**

### *2.2.1 El sistema tradicional de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)*

Con el objeto declarado de promover el desarrollo y combatir la pobreza, desde 1960, un grupo de países ricos han emprendido una serie de políticas de cooperación al desarrollo. En este contexto, el sistema internacional de AOD consiste en un conjunto de políticas discrecionales que los países donantes asumen con el propósito de promover el desarrollo de los países más pobres. Siguiendo tal propósito, la arquitectura internacional de la AOD se ha dotado de una serie de instituciones, instrumentos y agendas que pretenden mejorar la eficacia, armonización y transparencia de sus diferentes programas. De esta manera, el sistema de ayuda moviliza

importantes recursos humanos, técnicos y económicos; de acuerdo con las cifras del CAD, la AOD ha aumentado sus recursos de manera sistemática de 33.000 millones de dólares en 1960 a 152.731 millones de dólares en 2015 (OECD, 2017).

Ahora bien, existen diversas particularidades y limitaciones (principalmente de naturaleza política pero también técnica) que ponen de manifiesto la limitada capacidad de este sistema para lograr con eficacia sus objetivos y generar un modelo más justo y sostenible de desarrollo humano.

En primer lugar, la política de ayuda posee una limitada capacidad de impacto en el progreso de los países en desarrollo, en tanto existe otra serie de políticas domésticas e internacionales puestas en práctica por los donantes que ocupan un rol cardinal en las posibilidades de desarrollo de otros países. En este sentido, las políticas relacionadas con los flujos económicos y financieros, comerciales, migratorias, de empleo, medioambientales, de exportación de armas o de participación en los conflictos armados (por sólo mencionar algunos ejemplos) no sólo poseen una importancia fundamental en los procesos de desarrollo, sino que parecen explicar las desigualdades y asimetrías que estructuran el sistema internacional. De ahí que sea primordial e ineludible el avance en Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) concepto que se abordará con más detalle en el próximo capítulo.

En segundo lugar, la ayuda responde a una lógica discrecional, unilateral y no vinculante que depende, en gran medida, de la voluntad de los gobiernos y actores que forman parte de este sistema internacional. Se trata por tanto de un modelo asimétrico de relación entre países; esta asimetría en las relaciones de poder y en las propias estructuras de la política de AOD es la principal causa de las diversas limitaciones y deficiencias que tiene este sistema. De este modo, la AOD depende de las diferentes agendas de los países donantes, entre los cuales puede primar o no el desarrollo sostenible. Existen infinidad de ejemplos de donantes que han utilizado la AOD como una herramienta de presión geopolítica, económica o de seguridad, para conseguir sus propios intereses nacionales

—lo que se entiende como instrumentalización de la ayuda— y no los objetivos de sostenibilidad y lucha contra la pobreza que las estrategias de estos mismos donantes afirman perseguir (Sogge, 2015).

Esta asimetría es, además, lo que explica que el marco normativo y doctrinal de la AOD se conforme desde una perspectiva más bien técnica orientada a mejorar procesos, indicadores y procedimientos y no a cuestionar las estructuras del sistema internacional. Esta ha sido la tendencia tradicional de las políticas de AOD. Un ejemplo ilustrativo de lo que aquí se comenta es la conformación de la anterior agenda global de desarrollo, los ODM, que entre los años 2000 y 2015 fueron el marco general de las políticas de ayuda. Se trataba de una agenda con una visión de desarrollo excesivamente restrictiva que orientaba a tratar los problemas más acuciantes que derivan en importantes violaciones de los derechos humanos —como el hambre, la pobreza extrema, la mortalidad infantil, la falta de acceso al agua y al saneamiento o la mortalidad materna— sin atender a las causas estructurales (internacionales y locales) que han causado dichos problemas (Millán, 2015). En el mismo sentido, la agenda de la eficacia de la ayuda (también promovida desde el año 2003 hasta 2015) en cuyo marco se desarrollaron diversas cumbres internacionales, se orientaba a mejorar los programas y procesos de mejora de la gestión de los proyectos desde una perspectiva técnica sin cuestionar las causas políticas que demandaban esa ayuda.

Toda esta conformación de las agendas, instrumentos y prácticas que han guiado tradicionalmente las políticas de AOD, parecen indicar que a pesar de que sus objetivos declarados sean luchar contra la pobreza y promover el desarrollo sostenible, se trata de un ámbito, que como el resto de las políticas públicas, se conforma bajo un marco asimétrico en las relaciones de poder entre países y actores.

### *2.2.2 La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*

Tomando en cuenta las críticas mencionadas, que cuestionaban la falta de compromiso transversal de la AOD, los debates para la configuración la agenda 2030 empezaron con mayores ambiciones en Naciones Unidas. El resultado de las negociaciones que, principalmente en el seno de Naciones

Unidas, se sucedieron entre 2012 y 2015 es el planteamiento de una agenda más amplia y comprehensiva que incorpora (en teoría) no sólo las consecuencias sino también las causas que generan un sistema internacional especialmente desigual e insostenible. Adicionalmente, la dimensión ambiental ha adquirido una importancia fundamental en la negociación para configurar una nueva agenda; en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de Río de Janeiro, 2012 (Rio+20), se decidió que los Objetivos de Desarrollo Sostenible debían ser el punto de partida de la nueva agenda que se presentaría en 2015.

Así, la Cumbre en Nueva York de septiembre de 2015 plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas específicas que entraron en vigor en enero de 2016 y deberán ser alcanzados en 2030. Como se ha dicho se trata de una agenda integral que incorpora objetivos y metas en todas las áreas del desarrollo sostenible. En este sentido, la Agenda puede dividirse en dos ámbitos: i) metas orientadas a terminar de cumplir los ODM y que se relacionan con situaciones que afectan a las personas más vulnerables o empobrecidas; ii) objetivos relacionados con la promoción del desarrollo en todas sus dimensiones (económicas, sociales y ambientales). Cabe destacar que el hecho de que se haya optado por una agenda de propuestas amplia en vez de continuar con la lógica existente diseñando una suerte de "ODM Plus" supone afirmar que la Agenda 2030 no es una agenda de cooperación, sino una agenda de desarrollo universal que exige ser abordada desde un enfoque amplio de coherencia de las políticas públicas con los procesos de desarrollo en clave multidimensional (La Mundial y AIETI, 2017).

Así, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible se configura como un ambicioso programa político que señala la necesidad de transformar el sistema productivo y económico en el que vivimos. En este sentido, la Agenda propone un amplio abanico de objetivos y políticas que van mucho más allá de la lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad: la creación de ciudades y ecosistemas sostenibles, la apuesta por energías limpias, la inclusión y la protección social para todas las personas del planeta, la promoción del trabajo decente o el fin de todo tipo de violencia contra las mujeres (incluida la discriminación salarial, los matrimonios infantiles o la

ablación) son algunos ejemplo de la transversalidad que se propone a través de estos 17 objetivos. De este modo, la novedad principal de la Agenda 2030 es que desde instancias internacionales se ha sumido que los grandes problemas de nuestro tiempo, como la pobreza, las desigualdades o la insostenibilidad de la vida y el planeta, exige un enfoque que vaya mucho más allá de la AOD (La Mundial y AIETI, 2017).

Tal y como plantea el propio texto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, “El desarrollo sostenible parte de la base de que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la preservación del planeta, la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el fomento de la inclusión social están vinculados entre sí y son interdependientes” (Naciones Unidas: 2015b: 4).

Además, se ha incorporado la creación de una Alianza Global para el Desarrollo, lo que supone que todos los actores que pueden contribuir a la construcción de mundo más sostenible están llamados a participar de esta agenda: estados, gobiernos descentralizados, ONGD, academia, empresas, fundaciones, movimientos sociales, etc.

Al ser una agenda tan compleja que aborda todos los ámbitos del desarrollo, los países tienen que desarrollar sus propias y únicas estrategias nacionales para alcanzar los ODS. Cabe destacar que son todos los países los que tienen un compromiso global con la promoción del desarrollo, aunque bajo el lema de “responsabilidades compartidas pero diferenciadas”. Esto significa que, en la promoción del desarrollo global, sostenible y equitativo, los países más ricos y poderosos tienen que asumir una mayor tarea que los países más vulnerables.

En este sentido, la Agenda 2030 interpela a los países y actores a desarrollar respuestas multinivel para afrontar los desafíos de desarrollo, donde tanto el ámbito local como el trasnacional debe ser abordados de manera amplia y cooperativa asumiendo una perspectiva cosmopolita. En otras palabras, los países tienen que desarrollar políticas que afecten positivamente todos

los ámbitos del desarrollo, sean estos locales, regionales, nacionales o transnacionales.

En este sentido, la adecuación de los 17 ODS a las realidades nacionales debe superar la mera aproximación técnica (basada en procesos, indicadores y metodologías) e incorporar las particularizaciones que caracterizan cada territorio y cada población, desde la perspectiva de las dinámicas transnacionales y las relaciones de poder que las explican (Martínez Osés, 2017). En otras palabras, cada territorio debe asumir políticamente la tarea de adecuar la Agenda 2030 a sus propias realidades para avanzar en la profunda revisión de un paradigma de desarrollo agotado, desbordado y de imposible universalización (Martínez Osés, 2017).

Para terminar este análisis, es interesante describir algunos de los principales límites y desafíos que presenta la Agenda 2030 para la promoción multinivel del desarrollo sostenible.

En primer lugar, la Agenda 2030 es el resultado de unas tensiones entre grupos de poder en el escenario internacional; es decir, diversos actores que han participado en la negociación y configuración de esta Agenda (Estados, empresas transnacionales, agencias internacionales, ONGD, etc.) han intentado imponer sus propios objetivos e intereses al marco general. De esta forma, una lectura pausada permite observar que la Agenda 2030 es más bien un agregado de diferentes perspectivas, prioridades e intereses de muy diversos actores lo que supone contradicciones y tensiones entre los diferentes ODS (Martínez y Martínez, 2016). Así al tiempo que la Agenda apela a la sostenibilidad, las energías limpias y a la protección de la biodiversidad (lo que supone un claro y profundo cambio de modelo productivo) continúa apostando por el crecimiento económico, las exportaciones y el comercio internacional.

En segundo lugar, y estrechamente relacionado con el punto anterior, esta contradicción de intereses se cristaliza en el hecho de que la Agenda plantea la insostenibilidad del modelo actual sin denunciar claramente la responsabilidad de los diferentes actores (especialmente los actores privados y ciertas dinámicas transnacionales) en la conformación de este

modelo. Se oculta de esta manera, la necesidad de generar una ruptura con el modelo generador de estas insostenibilidades (Martínez, 2017). En otras palabras, si bien la Agenda 2030 incorpora una visión más amplia que los ODM, no llega a cuestionar en toda su dimensión las verdaderas razones, causas y actores que han creado el sistema actual (Gil, 2015).

En tercer lugar, si bien la propuesta de construir una Alianza Global para el Desarrollo resulta sugerente y necesaria, la forma en que se debe configurar esta Alianza es bastante imprecisa en la Declaración (Martínez Osés, 2016). Se corre el riesgo así de caer en una apelación general sin asumir las diferencias de poder y capacidad entre los actores ni la responsabilidad principal que tienen las administraciones públicas en la generación de políticas públicas que promuevan el desarrollo y protejan a las poblaciones más vulnerables de la violencia y la precariedad.

En cuarto lugar, la Agenda no centra su marco en el enfoque de derechos humanos a pesar de que existe un consenso internacional de que este marco debería estar en el epicentro de cualquier agenda pública de desarrollo. En este sentido, se pierde el enfoque político de empoderamiento y obligatoriedad que suponen los derechos humanos, desde la integralidad, la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia (Futuro en común, 2016).

Por último, como el resto de las iniciativas relacionadas con el desarrollo analizadas en este trabajo, la Agenda 2030 es una iniciativa no vinculante que no supone ningún tipo de penalización para los Estados que no cumplan con los ODS. Se vuelve, por tanto, al patrón propio de la tradicional AOD donde los Estados ejercen discrecionalmente sus acciones de desarrollo, lo que dependerá de la voluntad y el compromiso político de los Gobiernos y no de acciones vinculantes y estructurales para cambiar un modelo de desarrollo insostenible y desigual.

### *2.2.3 Las oportunidades que ofrece la Agenda 2030 para los gobiernos locales y descentralizados*

Como se ha explicado, la Agenda 2030 propone un marco renovado de análisis para la promoción de las políticas de desarrollo. En este sentido, se

trata de una propuesta que trasciende las visiones tradicionales y dicotómicas del desarrollo que dividían el mundo entre países desarrollados y en desarrollo, poblaciones del Norte y del Sur, países receptores y donantes. En contraposición, el texto plantea que todas las sociedades tienen desafíos de desarrollo compartidos, que las responsabilidades son con todas las personas (nacionales o internacionales) y que sólo desde una alianza global (que asuma una mirada cosmopolita<sup>4</sup> y multinivel) se podrán impulsar políticas públicas de desarrollo sostenibles y equitativas.

Esta perspectiva abre diversas oportunidades para los Gobiernos locales, que están llamados a ocupar un rol cardinal en la consecución de la Agenda, no sólo como donantes sino como promotores de desarrollo. En este sentido, tanto el hecho de que estos son los gobiernos más cercanos a la ciudadanía como la propia transnacionalización de los desafíos del desarrollo (que exige respuestas multinivel) demandan que los gobiernos locales un rol más protagónico y central en estos procesos. De hecho, el Objetivo 11 de los ODS es “la construcción de ciudades y comunidades sostenibles”. De esta forma, se destacan tres elementos principales que explican la importancia de los actores locales en la promoción del desarrollo sostenible.

En primer lugar, los gobiernos locales son los que en primera instancia desarrollan políticas que impactan en la vida y en los derechos ciudadanos. Así elementos clave en la Agenda 2030 como es el desarrollo urbano, los servicios de agua y saneamiento o la movilidad sostenible dependen en gran medida de la acción de estas entidades. Pero, además, el resto de los objetivos de desarrollo —como, por ejemplo, salud, educación, lucha contra la pobreza, protección del medioambiente o reducción de las desigualdades— apelan directamente a la acción de las Entidades locales.

---

<sup>4</sup>La doctrina cosmopolita establece que la ciudadanía no puede fundarse en la nacionalidad como vínculo de inclusión/exclusión a una comunidad política; por tanto, los derechos ciudadanos deben extenderse a todos aquellos que comparten dicho espacio que, en su límite, coincide con el mundo entero. Esta visión pretende trascender y superar la dicotomía global/local que se utiliza de manera sistemática tanto para separar los intereses de las naciones como para dividir y compartimentalizar los derechos ciudadanos.

Desde esta perspectiva, es ineludible que estos actores se involucren directamente como agentes prioritarios en la consecución de esta agenda.

En segundo lugar, las interdependencias mencionadas anteriormente implican que las políticas desarrolladas a escala local tienen un importante impacto en el desarrollo global y en la vida de personas que viven en otras sociedades y países. Por ello, es fundamental integrar el principio de CPD en este ámbito incorporando la perspectiva de desarrollo sostenible a todas las políticas públicas que implementen los gobiernos locales (Martínez, 2012).

En tercer lugar, en un momento de tanta inestabilidad política y sensación de “alejamiento” de la ciudadanía con sus representantes, la promoción del ámbito local ofrece una excelente oportunidad para reconectar con los problemas y sentimientos de la ciudadanía. En este sentido, las administraciones locales disponen de un espacio único tanto para integrar de manera completa y compleja las necesidades de su ciudadanía como de desarrollar más y mejores mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

En suma, la Agenda 2030 se ha erigido como una verdadera oportunidad para que los gobiernos locales asuman su importante potencial estratégico en la promoción del desarrollo sostenible. Así, desde la óptica multinivel con que se debe interpretar la Agenda se integran lo local y lo global (Martínez y Martínez 2016) asumiendo que en este mundo transnacionalizado todos los actores compartimos los mismos desafíos y el mismo futuro y que, por tanto, sólo desde una lógica cooperativa y multinivel se puede afrontar la supervivencia de la vida.

## **2.3 Elementos que llaman a una revisión y replanteamiento de las políticas de cooperación en el ámbito descentralizado**

### *2.3.1 Repensar las políticas de cooperación al desarrollo*

Todos los elementos que se han mencionado hasta el momento (la crisis sistémica, la mercantilización del espacio público, las asimetrías en el sistema de cooperación y la implantación de la Agenda 2030) obligan a

realizar una profunda y crítica reflexión con respecto a la cooperación tradicional que los países ricos y emergentes han desarrollado hasta el momento. En este sentido, es necesario dejar atrás esta visión tecnocrática de la cooperación que hace especial énfasis en la gestión y la eficacia y omite por completo los elementos estructurales que han generado desigualdad, pobreza y violencia en el mundo. Adicionalmente, es necesario que la cooperación asuma una visión crítica de los conceptos sobre los que tradicionalmente ha pivotado la centralidad del sistema como son el desarrollo, el crecimiento, el progreso y la eficiencia.

Es el momento pues, de trascender la visión restringida y restrictiva que pretende que la cooperación se erija como una política aislada y secundaria, donde los “expertos” manejan una sofisticada metodología para gestionar proyectos y donde sólo algunos actores (departamentos y agencias gubernamentales de cooperación y ONGD) tiene la responsabilidad y el mandato de integrar cuestiones de derechos humanos, sostenibilidad o género a sus políticas. En este sentido, la cooperación debe asumir un papel político para cuestionar y modificar la totalidad de las políticas que afectan al desarrollo y para promover la construcción de una ciudadanía crítica y comprometida en sus respectivas sociedades.

De este modo, la cooperación debe trabajar en la línea de la CPD para intentar cuestionar y modificar todas las acciones políticas que desarrollan los gobiernos. A pesar de que idealmente el compromiso político con el desarrollo debe estar ubicado en las más altas instancias gubernamentales (dado que sólo así se puede avanzar realmente en la CPD) la cooperación debe asumir el ineludible papel de promotor de estos temas en todos los departamentos y agencias gubernamentales. Adicionalmente, desde el ámbito de la cooperación se debe apoyar y promover todas las acciones tendientes a generar una ciudadanía crítica y comprometida con los temas de desarrollo sostenible. En consecuencia, se vuelven centrales elementos como la educación para el desarrollo, las campañas mediáticas, la incidencia política y la promoción del debate público sobre estos temas. En este sentido, tanto los gobiernos y el conjunto de los poderes públicos (desarrollando líneas de financiación para estos ámbitos) como las ONGD

(centrando su trabajo en este tipo de actividades) deben reorientar progresivamente sus actuaciones en esta dirección.

Esta argumentación no supone que las políticas de cooperación deban abandonar la gestión de proyectos tradicionales, la ayuda humanitaria o el trabajo con otras comunidades y sociedades. Sí implica, no obstante, la necesidad de repensar la dimensión, y en numerosas ocasiones también la orientación, de cada una de estas actividades en la política de cooperación. En este sentido, si realmente se pretende que la cooperación asuma un papel relevante adaptado a los nuevos tiempos descritos en los epígrafes anteriores, es necesario que ésta asuma un papel político en el cuestionamiento y transformación del sistema en el que estamos. De lo contrario, terminará reproduciendo las asimetrías, desigualdades e insostenibilidades de un modelo global agotado que genera, en sus propias estructuras, pobreza, precariedad y violencia.

### *2.3.2 Nuevos planteamientos para la cooperación descentralizada*

Para terminar este primer capítulo, el presente epígrafe, pretende, a modo de conclusión, reflexionar sobre cómo los cambios mencionados hasta el momento afectan a la cooperación descentralizada y cuáles son los desafíos de esta política a la luz de las transformaciones del sistema internacional y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. A continuación, se enumeran los elementos básicos a considerar al momento de plantear una propuesta teórica de reflexión y remodelación de esta política.

#### *i. Avanzar en CPD*

Como se ha explicado a lo largo de este capítulo, un gobierno que asume un compromiso real con el desarrollo sostenible debe, necesariamente, incorporar una visión amplia y multidimensional al conjunto de su acción que trascienda la mejora en la política de cooperación. Para ello, es necesario tanto el compromiso político de las más altas instancias gubernamentales como la puesta en marcha de mecanismos y procesos tendientes a impulsar la CPD. En este aspecto, la cooperación al desarrollo puede jugar un rol primordial en el trabajo por la transversalización del desarrollo sostenible en todas las instancias y departamentos gubernamentales. El ámbito de la cooperación adquiere así una

importancia fundamental en tanto sea capaz de desarrollar estrategias y mecanismos —como cursos de formación y sensibilización, programas de trabajo conjunto, incidencia al interior de los departamentos, etc.— para que todos los ámbitos de los Gobiernos locales interioricen y asuman el desarrollo como una responsabilidad compartida y que tiene que estar integrado en todas las políticas públicas.

La Agenda 2030 se presenta como una verdadera oportunidad en este sentido, dado que interpela a todos los gobiernos (y de manera muy especial, los gobiernos locales), demandándoles que desarrollen estrategias integrales para construir sociedades sostenibles, equitativas e inclusivas. Así, la Agenda 2030 es un compromiso explícito e internacional que, al más alto nivel, los gobiernos han asumido con la CPD. En este marco pueden trabajar diversos actores del ámbito descentralizado. Las organizaciones sociales tienen la responsabilidad de promover y vigilar la CPD, instando a los gobiernos a implantar mecanismos de mejora de este ámbito y demandando instancias de transparencia y rendición de cuentas. Este es un trabajo también prioritario para estas organizaciones en tanto que difícilmente se puede avanzar en modificar las políticas públicas y cuestionar el modelo de desarrollo sino existe una sociedad civil activa, movilizada y organizada.

*ii. Promover la educación para la conciencia crítica y la transformación social*

El segundo ámbito fundamental de trabajo —estrechamente vinculado con el anterior— es el impulso que las organizaciones del ámbito de la cooperación deben asumir para la construcción de una ciudadanía crítica y consciente de los desafíos, amenazas y límites a los que se enfrenta la sociedad contemporánea. A nuestro juicio, esta es una responsabilidad ineludible y básica para las organizaciones de la sociedad civil. No se trata únicamente de generar marcos críticos que expliquen las desigualdades internacionales y, por tanto, la necesidad de destinar fondos y recursos a la cooperación; la labor en este aspecto demanda una mirada amplia y comprensiva, orientada a cuestionar los fundamentos básicos del modelo de desarrollo productivista y depredador de los recursos naturales.

Como el resto de los ámbitos que se abordan en este epígrafe, nos referimos a una labor compleja que presenta importantes desafíos metodológicos y comunicacionales. La pregunta más fundamental en este marco es cómo desarrollar estrategias y herramientas orientadas a la reflexión y la investigación que nos permitan profundizar en los límites y contradicciones que tiene nuestro modelo de desarrollo e incitar a la ciudadanía a que empiece también a asumir sus responsabilidades (individuales y colectivas) en la construcción de un mundo más sostenible. Estos desafíos implican un importante trabajo en términos de reflexión, educación y comunicación porque se trata de mensajes tremendamente complejos y difíciles. Pero, esta perspectiva además apela a que las organizaciones aborden una profunda reflexión sobre la naturaleza de su trabajo, sus responsabilidades como actores multinivel, la relación que debieran tener con el resto de los agentes de desarrollo, las alianzas a promover y la relación que quieran establecer con la opinión pública. Por último, las administraciones públicas locales también tienen responsabilidades en este ámbito, tanto para promover instrumentos directos de conciencia crítica en la ciudadanía como para apoyar a las distintas organizaciones de la sociedad civil en este trabajo.

En suma, lo que se está proponiendo es la promoción y el fomento entre la ciudadanía de una mirada crítica que cuestione los modelos productivistas de desarrollo occidental por insostenibles social y ambientalmente, demande políticas globales y nacionales equitativas e inclusivas, coloque en el centro del análisis el cuidado de la vida (todas ellas) e inste a cambiar las relaciones competitivas entre las personas. Se trata de una responsabilidad ambiciosa y compleja, pero sólo desde la construcción de estas miradas se podrá repensar y cambiar el sistema insostenible en que se ha convertido el “crecimiento y el progreso”.

*iii. Contribuir al trabajo por la incidencia política*

Hasta ahora se ha explicado cómo las organizaciones de la sociedad civil y también los gobiernos locales pueden contribuir a la promoción de un cambio de conciencia en la ciudadanía. En complementariedad con esta visión, se puede promover desde las organizaciones de la sociedad civil un

trabajo de incidencia política con las administraciones públicas locales. Se trata de un enfoque orientado a la CPD y a una visión amplia y transversal sobre las responsabilidades que todos los actores deben asumir en la promoción del desarrollo sostenible.

En este sentido, existen múltiples políticas locales que potencialmente tienen un impacto en el desarrollo: los diferentes instrumentos para apoyar a las empresas (subvenciones, garantías, exenciones fiscales, etc.), la contratación y compra pública, la fiscalidad, la internacionalización de las empresas o los programas de protección social a los colectivos más vulnerables, son sólo algunos ejemplos de la importancia fundamental que tiene estas políticas públicas para el desarrollo sostenible y el bienestar de la ciudadanía cosmopolita. En este sentido, es fundamental la labor de vigilancia, seguimiento y supervisión que la sociedad civil puede desarrollar para denunciar y modificar las políticas públicas que son contrarias al desarrollo sostenible y apoyar aquellas que son favorables a este. Este trabajo debe hacerse en dos sentidos: i) por una parte ejercer una sistemática presión para que los Gobiernos locales desarrollen y promuevan la visión de la CPD (en este sentido, la Agenda 2030 es una gran oportunidad al ser un compromiso transversal al más alto nivel político); ii) el seguimiento y la denuncia de prácticas y políticas incoherentes y nocivas. Es decir, es necesario el desarrollo de instrumentos de presión *ex ante* y *ex post*.

En este ámbito, el papel de los gobiernos locales no es necesariamente el de un sujeto “pasivo” que debe rendir cuentas y someterse al escrutinio y la fiscalización de la ciudadanía. Un gobierno activo en estos temas puede trabajar intensamente con la sociedad civil para modificar progresivamente sus prácticas políticas al tiempo que puede también desempeñar esta labor de *lobby* con otras instancias y gobiernos (locales y nacionales). En este punto no hay que olvidar el papel de las empresas y su potencial efecto (negativo o positivo) en los ámbitos de la sostenibilidad, derechos humanos o la desigualdad. Por eso, esta labor de *lobby* que debe promover la política de cooperación puede también supervisar y fiscalizar el trabajo de las

empresas y las consecuencias de sus decisiones empresariales (tanto a escala doméstica como internacional).

*iv. Promover espacios de diálogo y participación con los otros actores de la sociedad civil*

Otro elemento de vital importancia es este cambio de implementación de políticas que se está proponiendo y que afecta directamente a la cooperación, es la generación de instancias sistemáticas y constantes de participación de la sociedad civil. La participación es un elemento vital no sólo porque supone generar espacios de diálogo, transparencia y rendición de cuentas, sino porque también permite incorporar al diseño de políticas otras experiencias y puntos de vista; experiencias que se encuentran más cercanas al impacto real que luego tienen estas políticas en la vida de las personas.

De este modo, la política de cooperación tiene que contemplar un diálogo político en constante construcción con una diversidad de actores que enriquecen y complementan el diseño, la implantación y la evaluación de las políticas de cooperación. Actores como ONGD, sindicatos, empresas, cooperativas, universidades, movimientos sociales, asociaciones vecinales, colectivos feministas y ecologistas, ente otros, pueden incorporar diferentes visiones y experiencias a la política de cooperación, dotándola de mayor riqueza y comprensión y permitiendo que la política avance a través del diálogo constante y fluido con esta diversidad de actores.

Hay una salvedad que es necesario realizar en este aspecto y que parece pertinente clarificar. No se trata de generar instancias de participación para que la sociedad civil diseñe la política de cooperación o, por el contrario, sólo para informar a estos actores de lo que hacen los gobiernos. Lejos de estos dos extremos, lo que se propone es que esta política pública —que es responsabilidad del Gobierno local—, sea capaz de imbricar a los diferentes actores en su diseño e implementación. Ahora bien, la responsabilidad última siempre será de los gobiernos locales que no deben “traspasar” o “privatizar” el rumbo que la política de cooperación va a asumir.

*v. Generar alianzas multinivel con otras entidades locales entidades*

Como se ha explicado nos encontramos en un momento muy complejo de la evolución humana, donde las dimensiones nacionales e internacionales se van desdibujando para dar paso a una realidad transnacionalizada e interdependiente. En este marco, los gobiernos deben asumir que necesitan respuestas multinivel y colectivas para tratar los diferentes desafíos del desarrollo. Cabe destacar en este sentido, que los desafíos globales de desarrollo demandan respuestas cooperativas y multinivel, lo que supone que ningún actor podrá, en solitario, dar respuestas a estos desafíos.

La Agenda 2030 abre una gran oportunidad para que los gobiernos revaloricen el valor de lo local y la importancia de promover el desarrollo desde la cercanía con la ciudadanía y el territorio. Al tiempo, los gobiernos locales también deben adquirir una mirada cosmopolita, en tanto sus políticas “domésticas” tienen consecuencias transnacionales. En este contexto de interconexiones en diversos planos, la política de cooperación no puede ser asumida de manera aislada y discrecional por un solo gobierno, sino que debe avanzar en espacios cooperativos de coordinación y trabajo en conjunto con otras entidades locales (nacionales e internacionales). Desde esta perspectiva, las alianzas con otros Gobiernos son un pilar básico para asumir los desafíos del desarrollo sostenible, diseñar políticas de cooperación más comprehensivas y transformadoras y promover un trabajo en red transnacional que permite diseñar respuestas colectivas y articuladas a los grupos de poder transnacionales. Por tanto, es necesario avanzar hacia nuevas articulaciones multinivel, que trasciendan la lógica del reparto de competencias y la descentralización tal y como han sido entendidas clásicamente. Una vez más la Agenda 2030 abre importantes oportunidades en este sentido, tanto por la puesta en valor de lo local como elemento cardinal del desarrollo sostenible, así como la necesidad de generar alianzas y trabajo en red con otros actores.

Por último, las alianzas entre agentes locales comprometidos con el desarrollo también permitirán dotar a estos actores de mayor fuerza y empoderamiento al momento de intentar diseñar políticas que pongan el cuidado de la vida en el centro. En este sentido, cabe destacar que avanzar

en desarrollo supondrá importantes resistencias por parte de actores que perciben que el cambio de políticas les podría perjudicar. La generación de redes multinivel transnacionales también permite que estos actores funcionen como un contrapoder (Beck, 2005) a los grupos de poder global que, en gran medida, son los que estructuran el sistema en función de sus propios intereses.

*vi. Promover un tipo de cooperación más directa, horizontal y transversal*

Por último, cabe realizar una consideración sobre las prácticas y estrategias que definen las acciones de la política de cooperación. La nueva realidad transnacionalizada que se ha descrito en estas páginas demanda una mirada más compleja y comprehensiva en la política de cooperación que supere las miradas dicotómicas que se han establecido dentro de este sector: Norte y Sur, desarrollo y subdesarrollo, o donantes y receptores. Como ya lo ha planteado la Agenda 2030, y de manera muy específica la Nueva Agenda Urbana, nos encontramos en un momento donde las ciudades y las entidades locales se deben posicionar como actores cooperativos que comparten problemas del desarrollo que son múltiples y diversos.

En este marco, la cooperación sería una política de conexión entre actores; un espacio donde se compartan experiencias, se unan esfuerzos y se genere conocimiento y aprendizaje. La cooperación descentralizada posee importantes ventajas en estos aspectos, relacionadas con la cercanía entre administraciones, el conocimiento de las necesidades de la ciudadanía y las fortalezas derivadas de sus capacidades técnicas. En este sentido, pareciera más recomendable avanzar hacia un tipo de cooperación más directa y horizontal donde las entidades locales buscan, de manera cooperativa, dar soluciones comunes a los problemas del desarrollo a los que se enfrentan (locales y globales).

No se trata de un modelo de cooperación directa que excluye a otros actores, sino por el contrario, se trata de un modelo híbrido donde las organizaciones de la sociedad civil participan activamente en el diseño, implementación y evaluación de políticas (Santander, 2018).

En suma, al hilo de las diferentes reflexiones que se han abordado en este capítulo, es posible concluir que las emergencias derivadas del insostenible modelo de desarrollo en que vivimos, así como los cambios en la agenda internacional de desarrollo demandan una transformación profunda en el diseño de las políticas de cooperación descentralizada. Se trata de un cambio de naturaleza política, donde se impulse una cooperación comprometida de manera transversal con todos los problemas del desarrollo, que impulse la CPD, que establezca relaciones horizontales con otros actores y entidades locales y que se oriente a generar una conciencia y un espíritu crítico en la ciudadanía, al tiempo que preserve los rasgos propios y el valor diferencial de los actores locales en su contribución a la construcción de un mundo más justo y sostenible. Un pequeño resumen de estos desafíos se ilustra en la siguiente figura.

**Figura 1. La necesaria renovación de la política de cooperación**



Fuente: elaboración propia.

## **CAPÍTULO 3 | EL MARCO ESPAÑOL DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN**

Una vez analizados los elementos generales de las crisis del sistema, parece pertinente realizar una valoración específica sobre el contexto nacional y la posición del Gobierno de España con respecto al impulso del desarrollo sostenible y la política de cooperación. Se trata de un análisis fundamental para entender el espacio político, económico y normativo que enmarca el trabajo de los actores madrileños (Comunidad, ayuntamientos y organizaciones de la sociedad civil). En este sentido, y como se verá a lo largo de este capítulo, la posición actual del gobierno con respecto al desarrollo sostenible parece erigirse como verdadera limitación que tiene los actores descentralizados tanto para configurar una política de cooperación transformadora y adaptada a los nuevos desafíos globales como para impulsar procesos transversales orientados a la CPD y la implantación de la Agenda 2030. Dos son los principales elementos que se analizan a continuación: i) La posición política del Gobierno español frente a la promoción del desarrollo sostenible; ii) la disputa competencial entre Gobierno central y (algunos) gobiernos regionales y locales.

### **3.1 La posición política del Gobierno español frente a la promoción del desarrollo sostenible.**

En términos generales, es posible afirmar que, tradicionalmente, los sucesivos gobiernos españoles han presentado un compromiso muy limitado con el desarrollo sostenible y la CPD (Alonso et al., 2009; Millán et al., 2012; Santander y Millán, 2014; Pérez et al., Millán, 2015; Barbero y Llistar, 2015). De esta forma, de manera mayoritaria los sucesivos gobiernos españoles han asociado el concepto de desarrollo únicamente con el crecimiento económico (Millán, 2014). De esta forma, el objetivo principal de la política económica parece ser fomentar la producción de bienes y servicios para poder sostener un crecimiento económico indefinido e ilimitado, considerando de manera muy secundaria otros elementos consustanciales al desarrollo (Santander y Millán, 2013; Millán, 2015, Pérez 2015).

Adicionalmente, a partir de 2011, y en el marco de una grave crisis económica con altos niveles de desempleo, se inicia una política de “austeridad” basada en recortes del gasto público que han afectado a las políticas sociales más próximas a la ciudadanía (como salud, educación o protección social). De esta forma, se apuesta por unas políticas económicas dirigidas a garantizar la estabilidad presupuestaria y el control del déficit público. Estas políticas de austeridad, promovidas desde las instituciones europeas y la Troika, se han presentado como el “único camino posible e ineludible” para salir de la crisis<sup>5</sup>, omitiendo la existencia de otros modelos que podrían ser más equitativos, progresivos y funcionales para la reactivación económica y la generación de empleo (Navarro, Torres y Garzón, 2011; Stuckler y Sanjay, 2013).

Junto con la reducción del déficit se ha esgrimido la necesidad de mejorar la competitividad y productividad de la economía española. De acuerdo con el discurso oficial, la forma de promover dicha competitividad se basa en el argumento de la economía ortodoxa de que es necesario contener o incluso reducir los costes salariales. Se trata de un planteamiento que se sustenta sobre el principio de que las ganancias empresariales constituyen el motor del proceso de acumulación. Así, se considera que la inversión, la modernización y ampliación del equipamiento productivo dependen principalmente de las rentas empresariales (Álvarez y Luengo, 2011). Este modelo de competitividad está basado, hasta ahora, fundamentalmente en la promoción de la construcción y el turismo. En este sentido, más que tratarse de un modelo que apueste por la innovación, la educación y el desarrollo, dicho modelo parece apoyarse sobre la reducción de los costes salariales como camino para mejorar la competitividad de España (Álvarez y Luengo, 2011). Cabe destacar que se trata de una tendencia global que trasciende al ámbito español y que pretende reducir costes mediante desregulaciones laborales, ambientales y sociales

---

<sup>5</sup> Nota de prensa en Foro de Vigo: Montoro: "No hay financiación sin reducción del déficit". (1/03/2013)

<http://www.farodevigo.es/economia/2012/09/15/montoro-hay-financiacion-reduccion-deficit/683403.html>. Recuperado 15.02.2018.

Estas prácticas políticas han tenido severas consecuencias para los derechos ciudadanos. En el caso de España, y de acuerdo con los datos del INE, la tasa de pobreza relativa ha aumentado sustancialmente pasando del 19,8% en 2007 al 22,3 en 2016<sup>6</sup>. Esta situación sigue afectando especialmente a los y las menores de 18 años y a las niñas y niños, donde la pobreza alcanza al 31 % de la población. Asimismo, la desigualdad se ha convertido en un problema endémico de la sociedad española (Intermón Oxfam, 2014), al tiempo que España es uno de los países de la OCDE que más personas trabajadoras en situación de pobreza tiene (13,1% en 2017), únicamente por detrás de Grecia y Rumanía<sup>7</sup>.

Como se ha explicado en el capítulo anterior, estos modelos de desarrollo predominantes remiten a una visión mercantilista, economicista y competitiva de la vida humana, que se va progresivamente aplicando a todos los ámbitos sociales y políticos. En consecuencia, parece estarse asistiendo a una suerte de mercantilización del espacio público donde todos los ámbitos de la vida deben regirse por la eficacia, la productividad y la competitividad. En este marco, el país, en este caso España, se proyecta como una “marca<sup>8</sup>” que compite en un sistema internacional que se configura como un mercado global (Millán, 2014). Se plantea a las sociedades como unidades monolíticas y se presenta constantemente a las ciudadanías las opciones dicotómicas de elegir entre el bien nacional o el bienestar de otros países; es decir, elegir entre “ellos” y “nosotros”. De esta forma, la eliminación de la tarjeta sanitaria en 2013 a los inmigrantes en situación irregular en España o los importantes recortes en cooperación al desarrollo han sido justificados bajo la premisa de que no existen recursos

---

<sup>6</sup> Para más información: Encuesta de condiciones materiales de vida. Tasa de riesgo de pobreza con umbral de cada año y con umbral fijo en el año 2008 por tasas y periodo. <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t00/ICV/Graficos/dim1/I0/&file=113G3.px> Instituto Nacional de Estadística (13.03.2018).

<sup>7</sup> Para más información: Eurostat: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income\\_distribution\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income_distribution_statistics) (13.03.2018).

<sup>8</sup> Para más información sobre los fundamentos de la Marca España, consultar <http://marcaespana.es/actualidad/econom%C3%ADa/solvencia-y-competitividad>  
Recuperado: 15.02.2018.

económicos para atender a todas las poblaciones y por tanto, hay que elegir priorizar las necesidades de “la población española”<sup>9</sup>

Estas visiones, confluyen en una agenda pública (y política) que ha establecido un dietario de prioridades donde se diferencia claramente la política “dura” o alta política y la política “blanda” o la baja política. La alta política remite fundamentalmente a los intereses económicos, relacionados con la promoción de las empresas españolas, y a los temas de seguridad que remiten a la provisión energética, el control de los flujos migratorios y la lucha contra el terrorismo y el crimen transnacional. La baja política se relaciona básicamente con los conceptos relacionados con el desarrollo: la promoción y protección de los derechos humanos, la promoción de la paz, el cuidado de la sostenibilidad medioambiental, la integración de la equidad de género, la lucha contra la pobreza y la promoción de la solidaridad internacional (Santander y Millán, 2014).

En definitiva, las visiones y prácticas políticas descritas parecen contrarias a la visión del desarrollo sostenible de la que se parte este trabajo de investigación. Se trata de una postura que, como se verá en este capítulo, limita y restringe las posibilidades de promoción de políticas solidarias (nacionales e internacionales) al tiempo que promueve una visión competitiva entre personas y sociedades. Además, las políticas de austeridad y recortes que han acompañado estas visiones en el último ciclo legislativo están precarizando los derechos humanos de todas las personas y profundizando la situación de crisis de la población más vulnerable de España.

### **3.2 Insuficiente articulación territorial entre gobierno estatal y entidades locales**

---

<sup>9</sup> Así lo expuso claramente el ex Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación en su comparecencia ante la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados donde explicó que era preferible recortar en cooperación que recortar las pensiones o cerrar ambulatorios. Nota de prensa de la Vanguardia: Margallo defiende que recortar en cooperación es preferible a cerrar ambulatorios (14.03.2012) <http://www.lavanguardia.com/politica/20120314/54268856206/margallo-defiende-recortar-cooperacion-preferible-cerrar-ambulatorios.html> Recuperado: 16.02.2018.

Junto con la falta de compromiso político, existe otro elemento restrictivo que ostenta el Gobierno central y que dificulta el avance en materia de políticas de desarrollo sostenible y cooperación. Se trata de un proceso orientado a la recentralización de las competencias y al incremento del control político sobre los presupuestos de las entidades locales (Villar, 2014). En este sentido, la crisis ha sido terreno abonado para discursos políticos que abogan por el alivio del gasto público a partir de la reducción de estructura en los diferentes ámbitos de la administración territorial lo que parece haber cristalizado en un impulso recentralizador del Estado español (Politikon, 2016).

Esta posición política se ha traducido en una serie de acciones y normas orientadas a limitar el margen de autonomía de las entidades locales. Una de las normas más importantes en este marco ha sido la *Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*<sup>10</sup> de 2012, que demanda un equilibrio presupuestario a los gobiernos locales por lo que el Gobierno tiene la potestad de fijar un techo de gasto. Además, en coherencia con el artículo 135 de la Constitución, la ley establece la prioridad de atender los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto público. Por último, el artículo 20 recoge "medidas automáticas de corrección" con las que se abre la puerta a que el gobierno central puede intervenir las cuentas de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. En suma, tres son los ámbitos de impacto de esta ley: i) en primer lugar, se pretende controlar el gasto de los Ayuntamientos; ii) en segundo lugar, se prioriza el pago de la deuda sobre cualquier otro gasto social; iii) se pretende que el Gobierno tenga la potestad de definir quiénes son los actores que deben asumir (en mayor o menor medida) la reducción y el control del déficit público.

Esta norma ha permitido aumentar el control del Ejecutivo sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos; de esta forma, varias entidades locales (entre las que se encuentra el Ayuntamiento

---

<sup>10</sup> *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*. BOE-A-2012-5730 . <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-5730>  
Recuperado: 14.02.2018..

de Madrid) han tenido que modificar sus presupuestos y políticas (a pesar de tener importantes superávits) en cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de las administraciones públicas.

En el mismo sentido, pero utilizando otro tipo de instrumentos jurídicos, el Gobierno central ha intervenido en las políticas de los gobiernos autonómicos recurriendo al Tribunal Constitucional leyes autonómicas que afectan a una gran diversidad de políticas sociales con el argumento de que estas leyes invaden las competencias estatales. Debido a que la sola admisión a trámite paraliza automáticamente la norma, el Gobierno ha intervenido de facto en diversas políticas (y por tanto en la autonomía) de estas Comunidades Autónomas. Entre los ejemplos más destacados de estos recursos gubernamentales que han paralizado diversas medidas políticas tendientes a proteger a la población y a la naturaleza, se pueden mencionar: leyes de protección para paliar a pobreza energética y contra el cambio climático (Cataluña 2016, Aragón 2016, Valencia 2017); para promover la vivienda social y reducir los desahucios (Junta de Andalucía 2013, Aragón 2016, Extremadura, 2017, Valencia, 2017); protección de los animales (Baleares, 2017); control de actividades de las eléctricas (Galicia 2016); jornada de 35 horas (Castilla la Mancha 2016, País Vasco, 2016, Andalucía, 2017); medidas anti fracking (Castilla la Mancha 2018); de subasta de medicamentos para obtener mejores precios (Andalucía 2013); de salud universal para dar cobertura sanitaria a los inmigrantes en situación irregular (Valencia 2015; País Vasco 2017, Extremadura 2018, Cataluña, 2015).

Por último, cabe mencionar en este análisis que la crisis catalana, que ha generado un conflicto territorial y político sin precedentes en la etapa más reciente de la historia de España, parece haber alentado en una parte significativa de la opinión pública, una tendencia ideológica a favor de la recentralización del Estado (Real Instituto Elcano, 2018).

En suma, se observa una tendencia centralista orientada a restringir la autonomía de las entidades locales. Este proceso ha sido promovido por el

Gobierno utilizando diferentes instrumentos políticos, económicos y legales. En el caso de la cooperación al desarrollo, aparte de las restricciones presupuestarias y políticas generales existe un debate competencial sobre si los Ayuntamientos deben asumir responsabilidades en el ámbito de la cooperación al desarrollo. A este tema se aboca el siguiente sub-epígrafe.

### ***Las competencias en cooperación al desarrollo y los Ayuntamientos***

Uno de los hitos más importantes en esta tendencia a la recentralización, ha tenido lugar en 2013 con *la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*<sup>11</sup> en adelante (RSAL). Se trata de una ley orientada a modificar las competencias de los ayuntamientos con el objeto de lograr “una Administración, una competencia”. A partir de aquí, la ley plantea cuatro objetivos: i) clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades; ii) racionalizar la estructura administrativa de la Administración local; iii) garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso; iv) favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

El elemento más importante para este análisis es la definición que hace la ley de las competencias que, según se establece, son tres: las competencias propias, las delegadas (para las que es necesario que junto con la competencia se traspase su financiación) y las distintas a las anteriores. En principio, una interpretación restrictiva de la ley pudiera concluir en que las competencias en materia de servicios sociales no son propias de los ayuntamientos y deben ser asumidas por las Comunidades autónomas. Entre estas competencias se incluye la cooperación al desarrollo.

La redacción de esta ley ha recibido diversas críticas: i) en primer lugar, se formula un reparto de competencias ajeno a las necesidades reales de la ciudadanía. De este modo, se desapodera a los ayuntamientos de sus

---

<sup>11</sup> *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.* BOE-A-2013-13756 [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756)  
Recuperado: 14.02.2018.

competencias en la prestación de servicios sociales cuando son estos actores los primeros que deben atender las demandas ciudadanas (Villar, 2014); ii) se establece un desproporcionado control estatal sobre las competencias impropias lo que podría ser contrario a la garantía constitucional de la autonomía local (Villar, 2014).

Como se ha explicado, esta ley está afectando a la atribución de competencias de las entidades locales y ha introducido importantes cuestionamientos acerca de la pertinencia legal de implementar políticas sociales que, hasta ese momento, venían ejecutando de manera natural las entidades locales. En este sentido, la falta de claridad en la redacción de algunos ámbitos de la RSAL está siendo objeto de estudio por las personas expertas (García, 2014), lo que abre la puerta a interpretaciones y acciones contradictorias entre municipios. En lo que respecta a nuestro objeto de estudio, existe actualmente una disputa competencial para definir si los ayuntamientos tienen o no competencias en cooperación internacional para el desarrollo. Dos son las interpretaciones en conflicto:

Por una parte, desde el Gobierno central y diversas administraciones locales la interpretación predominante es que a partir de la RSAL las competencias de los ayuntamientos en materia de cooperación son impropias y, por tanto, no es competencia de estos actores locales el desarrollar estos programas de cooperación. Por tanto, en el caso de que los ayuntamientos quisieran continuar con sus políticas de cooperación deberán enviar informes tanto al Gobierno estatal como a la Comunidad Autónoma, en concreto la ley pide informes de no duplicidad y de financiación suficiente, que deben ser autorizados por informes jurídicos de sendos ministerios.. Como se verá más adelante, existen algunos ayuntamientos madrileños que han utilizado esta justificación para eliminar las políticas de cooperación al desarrollo y es la visión promovida por el gobierno central a través de diversos documentos e informes internos. Algunas Comunidades Autónomas como Galicia también han reglamentado en este sentido.

Por el contrario, existen interpretaciones jurídicas que establecen que la cooperación al desarrollo es una competencia propia y, por tanto, los ayuntamientos están habilitados para seguir promoviendo este tipo de programas<sup>12</sup> (Junta General del Consejo de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de Cataluña, 2014; García, 2014).

Los informes jurídicos favorables a entender la cooperación como competencia propia se basan en la *Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional*<sup>13</sup> que establece que tanto las Comunidades Autónomas como los Ayuntamientos pueden realizar cooperación como expresión solidaria de sus respectivas ciudadanías y, como ley anterior a la RSAL, prevalece, ya que ésta no deroga aquella ni tampoco puede aplicarse de manera retroactiva. Además, estas acciones se determinan de acuerdo con los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución. En el caso de las Comunidades Autónomas esta posición es reforzada por el hecho de que existen Leyes Autonómicas de Cooperación Internacional<sup>14</sup> (Junta General del Consejo de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de Cataluña, 2014; García, 2014).

---

<sup>12</sup> Dos son los principales análisis que se han consultado respecto a esta materia. El primero redactado, en 2014, por Rafael García Maties Presidente de MUSOL: Municipalismo y Solidaridad. El mismo puede ser consultado aquí: [http://www.musol.org/images/stories/archivos/2014/inf\\_comp2.pdf](http://www.musol.org/images/stories/archivos/2014/inf_comp2.pdf) Recuperado: 16.02.2018. El segundo informe también de 2014 ha sido elaborado por Junta General del Consejo de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de Cataluña, a pedido del Fons Català Cooperació al Desenvolupament, el mismo puede ser consultado aquí: [http://www.fonscatala.org/recursosDocumentals/index.php?id\\_pagina=88&tp=12&idRegi=243&c=7&paginaAct=](http://www.fonscatala.org/recursosDocumentals/index.php?id_pagina=88&tp=12&idRegi=243&c=7&paginaAct=) Recuperado: 16.02.2018. Ambos informes concluyen en que la cooperación es una competencia propia de los Ayuntamientos y, por tanto, estos pueden seguir desarrollando estas políticas.

<sup>13</sup> *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Referencia: BOE-A-1998-16303 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-16303> Recuperado: 16.02.2018

<sup>14</sup> *Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid*. BOE-A-1999-15801 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-15801> Recuperado: 16.02.2018.

Además, *la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado*<sup>15</sup> también señala que los entes locales pueden actuar en el campo de la acción exterior. Estas referencias a la Administración Local confirman las facultades de los municipios y demás entidades locales para actuar en el ámbito exterior y por tanto en cooperación internacional para el desarrollo (Junta General del Consejo de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de Cataluña, 2014; García, 2014).

En definitiva, el hecho de que los Ayuntamientos ya están desarrollando cooperación amparados en dos leyes (una estatal y otra regional) al tiempo que se mencionan las competencias de estas entidades locales en la Ley de Acción exterior permite concluir que la LRSAL “no ha afectado al ejercicio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de los municipios y demás entes locales y por tanto que es una actividad que puede ser ejercida actualmente conforme a lo establecido en el artículo 20 de LCID” (García, 2014: 11).

### **3.3 La cooperación descentralizada española: el desmantelamiento como respuesta a la crisis**

La cooperación descentralizada, aquella impulsada por los gobiernos no centrales, vivió en España su mayor auge a finales del pasado siglo y en la primera década del actual. El impulso de comunidades autónomas y entidades locales en la generación de estructuras y recursos a favor de la cooperación internacional hizo del importante peso y papel de la cooperación descentralizada una de las características esenciales de la cooperación española (Martínez y Sanahuja, 2009). Supuso, además, este desarrollo de la cooperación descentralizada, un elemento diferencial de la cooperación española respecto a otras cooperaciones (OECD, 2005).

Los años previos a la crisis fueron años de especial crecimiento de la cooperación descentralizada española, en los que parecía consolidarse un modelo relativamente uniforme, caracterizado por estructuras de

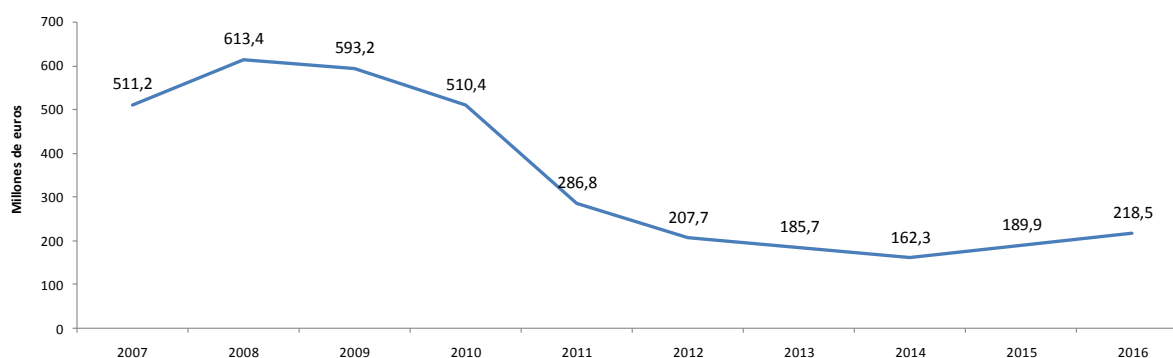
---

<sup>15</sup> *Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado*. BOE-A-2014-3248. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-3248> Recuperado: 16.02.2018.

cooperación en aumento para una política en extensión, por un marco normativo específico<sup>16</sup>, por marcos de planificación y modelos de cooperación muy similares, y por una evolución presupuestaria prácticamente generalizada (Martínez y Sanahuja, 2009).

Como ha sido ampliamente analizado en diversos estudios, la respuesta política a la crisis vino a transformar de manera radical este escenario (Iborra y Santander, 2012; Unceta et al., 2011b; Martínez, Medina y Santander, 2012; VV.AA., 2013; La Mundial y AETI, 2017). En pocos años, la cooperación descentralizada ha sido duramente castigada, llegando a ser prácticamente desmantelada en diferentes CCAA y EELL, lo que ha supuesto el debilitamiento profundo del conjunto de la cooperación descentralizada en España (gráfico 1).

**Gráfico 1. Evolución de la AOD descentralizada (CCAA+EELL) 2007-2014 (millones de euros)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od

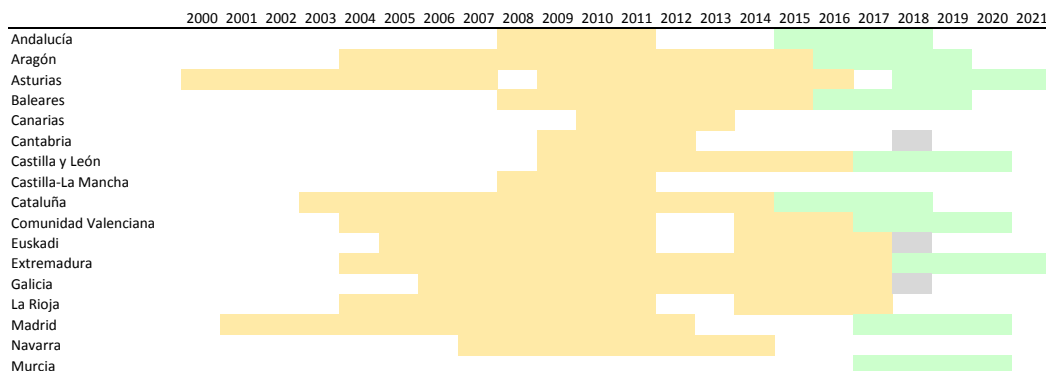
En el periodo más reciente, desde el año 2015, el escenario general de la cooperación descentralizada parece estar cambiando de manera sensible. El cambio político en diversos gobiernos locales y autonómicos, la mejora de la situación macroeconómica y la aprobación de una nueva agenda internacional de desarrollo que deja pocas dudas acerca de la responsabilidad de los actores locales en los asuntos globales —la Agenda 2030, de la que España es firmante— son las razones fundamentales que explican este cambio.

<sup>16</sup> Entre los años 1999 y 2009 todas las CCAA aprobaron su propia ley de cooperación.

Puede afirmarse que, aunque con notables diferencias y de momento menor intensidad que en el periodo descrito, parece abrirse un nuevo ciclo para la cooperación descentralizada en el conviven elementos característicos del periodo anterior con la respuesta a algunas evidencias de necesidad de transformación de la política. Un reflejo de ello es la puesta en marcha de nuevos marcos de planificación de la política de cooperación de diversas CCAA. Si en los años de mayor crecimiento de la cooperación descentralizada española prácticamente todas las CCAA contaban con documento de planificación en vigor (16 de las 17 CCAA en el año 2010), se produce entre 2012 y 2014 un periodo abrupto de interrupción en el que tan solo se registran nueve planes de cooperación en vigor (año 2013).

En la actualidad, si bien la cifra de planes de cooperación en vigor es similar al año 2013, se observa una tendencia hacia la elaboración de nuevos planes de cooperación lo que indica una renovación del compromiso con la cooperación. Son diversas las CCAA que han retomado sus procesos de planificación y han aprobado nuevos planes generales o directores de cooperación. Así, en la actualidad son 10 las comunidades autónomas que cuentan con un plan de cooperación en vigor, y otras tres CCAA están en proceso de elaboración del nuevo plan (Euskadi y Galicia), o han asumido públicamente el compromiso de abordarlo próximamente. Son, sin embargo, varias las CCAA que no cuentan en la actualidad con un marco de planificación para esta política (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Ciclos de planificación de las políticas de cooperación de las CCAA**



Fuente: elaboración propia

Si, como se ha mencionado, la puesta en marcha de nuevos planes directores de cooperación puede interpretarse como indicio de la recuperación del compromiso con esta política, conviene señalar que no debe entenderse como una garantía de ello. En primer lugar, porque la elaboración de un plan de cooperación no significa necesariamente que este sea el resultado de un ejercicio de análisis de las propias capacidades y de diálogo entre agentes para responder a los retos que en forma de problemas del desarrollo plantea el contexto global actual. En segundo lugar, porque el hecho con un plan de cooperación no garantiza la capacidad de articular la cooperación en torno a una hoja de ruta estratégica, dada la tradicional limitaciones que los ejercicios de planificación han mostrado para guiar las transformaciones necesarias en los diferentes modelos de cooperación (Martínez, 2017; La Mundial y AIETI, 2017). En tercer lugar, porque como se ha evidenciado en momentos anteriores, la aprobación de un marco de planificación no implica necesariamente la puesta en marcha de medidas para el desarrollo de la política en forma de recursos humanos, instrumentos de actuación o recursos económicos (Martínez y Sanahuja, 2009).

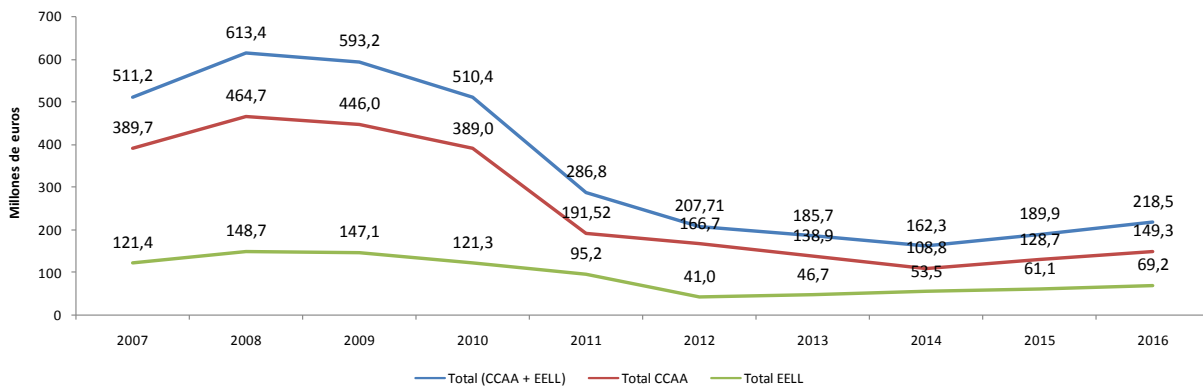
Así pues, más relevante que la recuperación de los ciclos de planificación en sí misma es el hecho de que algunos de los ejercicios de planificación planteados incorporan reflexiones y aprendizajes respecto a los anteriores periodos y plantean transformaciones profundas para la política de cooperación en la línea de los cambios necesarios para esta política identificados en el capítulo primero. No obstante, esta cuestión no constituye una salvaguarda para las tres limitaciones recientemente señaladas.

Por ello, junto a los ciclos de planificación como elemento para pulsar el estado de las políticas de cooperación descentralizada es necesario observar cómo han evolucionado los recursos económicos asociados a esta política en los últimos años. En este caso, el análisis de la AOD descentralizada es de una elocuencia mayor a la hora de señalar la gravedad del impacto de la crisis en la cooperación de los gobiernos

descentralizados, y significativamente más tibio a la hora de señalar una posible tendencia que apunte a la recuperación.

Así, aunque todavía no hay suficiente perspectiva temporal para hablar de un cambio de tendencia general, se constata, a partir del año 2015 un pequeño repunte de la AOD descentralizada en España. Si bien el desplome de la AOD descentralizada es muy abrupto entre los años 2008-2012, y especialmente a partir del año 2010, se observa a partir del año 2012 una ligera modificación en la tendencia que podría empezar a consolidarse en 2015. La AOD descentralizada en su conjunto no comienza a crecer hasta el año 2015, como resultado del aumento de la AOD autonómica, a pesar de que la AOD local ya venía creciendo desde dos años antes (2013). Es el comportamiento de las CCAA, primero con un descenso radical de los recursos (2009 a 2014) y después con un leve aumento de estos (2015-2016) el que marca la evolución de la AOD autonómica (gráfico 2).

**Gráfico 2. Evolución de la AOD descentralizada 2007-2016 (total, CCAA y EELL)**

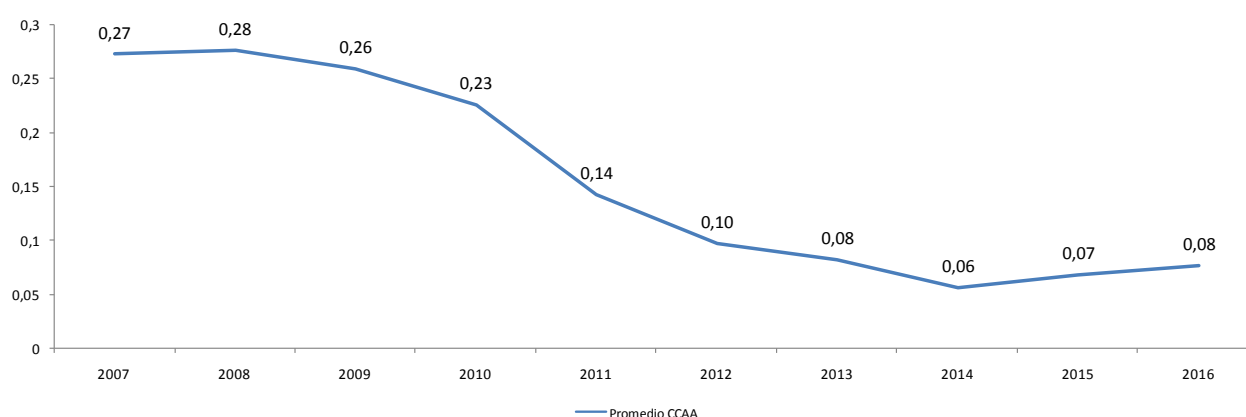


Fuente: elaboración propia a partir de datos de inf@od

El análisis planteado que apunta a la recuperación de la política si contemplamos la AOD en términos absolutos, se confirma si se observa en términos relativos, es decir, si se compara el desembolso de AOD con el presupuesto consolidado (ingresos) de las CCAA (gráfico 3). Lo que parece claro es la necesidad de plantear este análisis e identificar los indicios de recuperación desde la cautela y la perspectiva crítica, dado el limitado porcentaje de su presupuesto que, aun en los tiempos anteriores a la crisis,

dedicaban las CCAA a la cooperación internacional. Aun en el año de mayor esfuerzo, 2008, las CCAA dedicaron en promedio un 0,28% de su presupuesto a impulsar la política de cooperación internacional. Se trata de un esfuerzo muy lejano al 0,7% que muchas de estas CCAA tienen comprometido en sus leyes de cooperación y en diversos marcos de planificación y pactos autonómicos contra la pobreza (Martínez y Sanahuja, 2009).

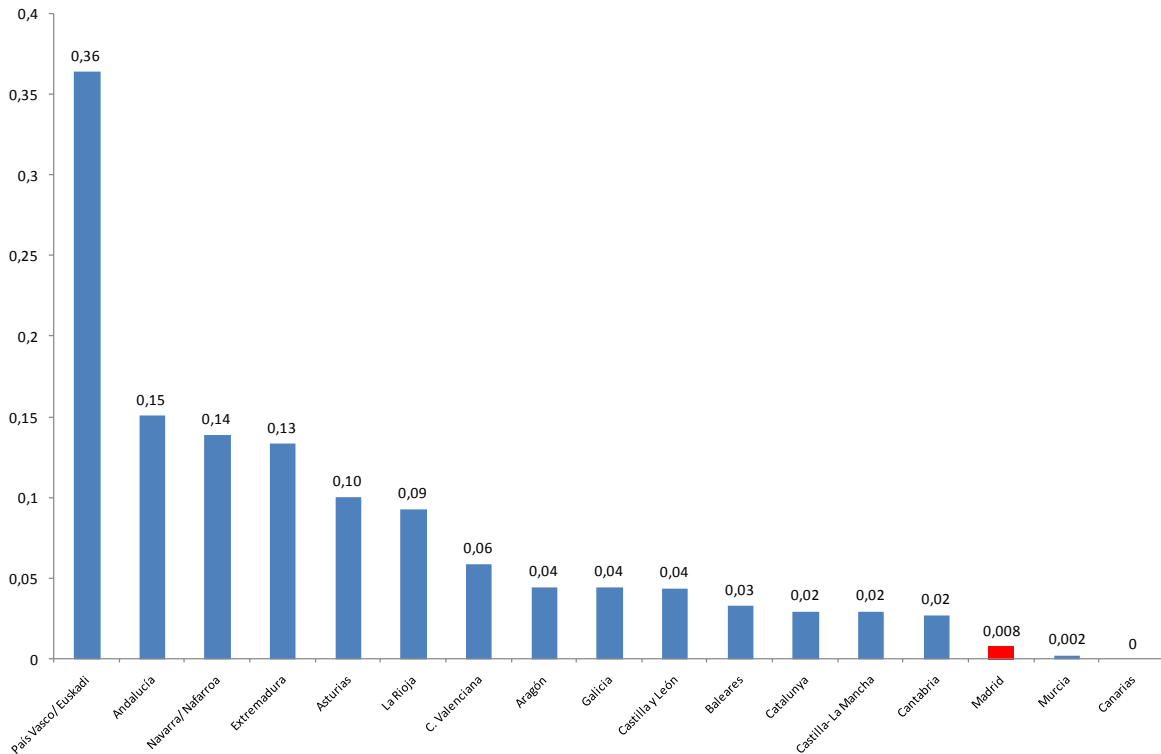
**Gráfico 3. Evolución de la AOD de las CCAA (%AOD/presupuesto) 2007-2016**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od y del Ministerio de Hacienda y Función Pública

Este compromiso, no obstante, varía de manera notable entre comunidades autónomas. Esta diversidad no puede ocultar que actualmente, con la excepción de Euskadi —que se situó en el 0,36% en 2016—, todas las CCAA muestran un bajo esfuerzo presupuestario en materia de cooperación internacional, aunque con diferencias notables entre unas comunidades y otras (gráfico 4).

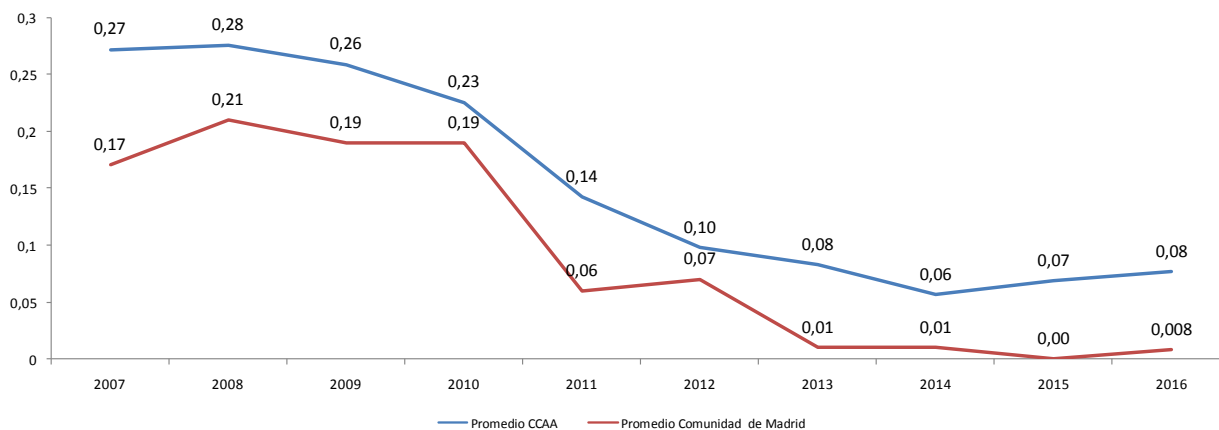
**Gráfico 4: Porcentaje de AOD sobre presupuesto por Comunidad Autónoma 2016**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od y del Ministerio de Hacienda y Función Pública

Es especialmente llamativo el caso de la Comunidad de Madrid que, como parte del objeto de análisis de este trabajo, muestra uno de los peores desempeños entre CCAA en relación con la AOD del resto de CCAA, tan solo superado negativamente en el año 2016 por la Región de Murcia y la Comunidad Autónoma de Canarias. Si bien es cierto que el desempeño de la Comunidad de Madrid se ha situado históricamente por debajo del promedio del resto de las CCAA, en la actualidad esta comunidad se aleja ampliamente de dicho promedio a pesar de que éste ha descendido de manera abrupta en los últimos años.

**Gráfico 5: Evolución promedio de la AOD de las CCAA y Comunidad de Madrid (%AOD/presupuesto) 2007-2016**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od y del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

A la luz de los datos planteados, se constata la existencia de un momento trascendental para la cooperación descentralizada en España, especialmente desafiante en el caso de la Comunidad de Madrid. El contexto global descrito en el primer capítulo y los complejos y profundos desafíos que supone, el contexto estatal planteado en el segundo capítulo, claramente restrictivo para el compromiso de los actores descentralizados con los desafíos globales, y el claro debilitamiento de una cooperación descentralizada que apunta síntomas de voluntad de recuperación, llaman a una revisión de esta política a partir de una lectura muy atenta de los elementos del contexto y de los aprendizajes acumulados en los últimos años. A reflexionar sobre ello se dedica el siguiente epígrafe.

### **3.4 Un contexto de oportunidad para la revisión del modelo de cooperación madrileño**

Más allá del impacto de la crisis sobre las políticas de cooperación, lo cierto es que el modelo de cooperación predominante llevaba tiempo dando muestras de agotamiento y de su insuficiencia para dar respuesta a los complejos desafíos de la sociedad actual en materia de desarrollo (Martínez y Santander, 2009; Martínez y Santander, 2012). De esta forma, la crisis no

hace sino someter a la política de cooperación a una mayor tensión y agudizar y visibilizar unas debilidades y limitaciones que ya existían.

El modelo de cooperación madrileño predominante hasta la actualidad cuenta, indudablemente, con numerosos elementos positivos y fortalezas, entre las que destacan la alta participación social en la construcción de la política (especialmente en comparación con otras políticas públicas), la existencia de un amplio tejido social amplio y movilizado vinculado con la solidaridad internacional y su elevada capacidad de incidencia.

Sin embargo, el modelo madrileño presenta, al mismo tiempo, importantes debilidades estructurales que evidencian cada vez menos capacidad de incidir en una realidad en profundo proceso de transformación, en buena medida, por la propia naturaleza de la cooperación internacional, dado su carácter voluntario, fragmentado, asimétrico y desregulado (Alonso, 2005; Sanahuja, 2007). Un modelo de cooperación, en consecuencia, articulado a partir de la lógica tradicional y asistencialista del concepto Norte-Sur, con importantes restricciones administrativas para impulsar procesos de largo plazo, con un peso central de los instrumentos de financiación y las relaciones de competencia, y una orientación a partir de prioridades estratégicas y modalidades de actuación excesivamente compartimentadas, que limita buena parte de los planteamientos estratégicos plasmados en los marcos doctrinales y estratégicos de la política<sup>17</sup>.

Tal y como se señala en el último diagnóstico de la cooperación madrileña, la crisis y la fuerte reducción de los recursos que sostenían este modelo han servido, en cierto modo, para visibilizar y evidenciar estas (y otras) debilidades estructurales y tensiones que, como se ha comentado, ya existían en la política, presionando, así, a los principales actores de la política (fundamentalmente administraciones públicas y ONGD), a iniciar un proceso de reflexión y revisión del sistema de cooperación madrileño (Martínez et al. 2012). De igual manera, las complejas y profundas

---

<sup>17</sup> Si bien son rasgos del modelo mayoritario de la cooperación descentralizada española, estas debilidades se apreciaban de manera muy concreta en el caso de la cooperación madrileña. Véase al respecto (Fernández, 2015; Iborra et al., 2013; La Mundial y AIETI, 2018; Martínez, 2017; Martínez et al., 2012; Unceta et al., 2011a).

transformaciones de la realidad, que han agravado los denominados problemas del desarrollo sostenible, contribuyen al desbordamiento de los actores y las políticas de cooperación (y no solo de estas) en la respuesta a dichos problemas.

Son, por lo tanto, razones intrínsecas —el agotamiento y la debilidad de un modelo tradicional de cooperación— y de carácter externo a la propia política de cooperación —la profunda transformación de la realidad a partir de dinámicas de interdependencia y transnacionalización— las que imponen la necesidad de revisar las políticas y las prácticas de cooperación internacional para el desarrollo (figura 2).

**Figura 2. Factores externos e internos que justifican la revisión de la política de cooperación**



Fuente: elaboración propia, adaptado de Martínez (2016).

En suma, fruto de las diversas crisis mencionadas entre la que se incluye el desmantelamiento de la política de cooperación madrileña, cuestión que se abordará con mayor detalle en el apartado siguiente, parece necesario cuestionar y replantear el papel de la cooperación madrileña y sus fortalezas y debilidades para la construcción de una política transformadora y comprometida con los diversos desafíos del desarrollo sostenible.

## **CAPÍTULO 4 | LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS MADRILEÑAS Y SUS POLÍTICAS DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN ANTE UN CONTEXTO DE CAMBIOS**

Una vez estudiado el marco general de la crisis civilizatoria en el sistema global, el caso específico de los procesos nacionales en España y los antecedentes del ámbito madrileño, se vuelve necesario analizar las políticas de cooperación en la región madrileña. Con este objetivo, en el presente epígrafe se realiza un estudio tanto de la concepción de esta política pública como de los recursos y los medios que se están utilizando para desplegarla. De esta forma, se examina la evolución de los actores madrileños, así como sus capacidades para impulsar políticas de cooperación adaptadas a los desafíos globales y de las necesidades del conjunto de la ciudadanía global.

Con este objetivo, el presente capítulo hace una propuesta asentada en la construcción de cuatro escenarios basados en diferentes posiciones políticas para asumir el compromiso con el desarrollo sostenible y la cooperación; con este marco de escenarios, se pretende comprender y categorizar la actuación de las diversas administraciones madrileñas, Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid y resto de entidades locales madrileñas, en la promoción del desarrollo sostenible y el impulso de una política de cooperación transformadora.

### **4.1 Cuatro posibles escenarios para el desarrollo de la política de desarrollo y cooperación**

Como se ha explicado, se analiza a continuación el estado de la cooperación madrileña a través de una propuesta analítica basada en la identificación de cuatro posibles escenarios en función del grado de desarrollo y amplitud de la política de cooperación. Estos escenarios se han configurado a partir del estudio de diversos ejes relacionados con el enfoque, programas, procesos y actores de los sistemas de cooperación estudiados. A la explicación de los elementos que se consideran en estos ejes, así como la descripción de los cuatro escenarios, se dedica el presente epígrafe.

#### 4.1.1 *Los ejes de análisis*

- I. El primer elemento por analizar es la evolución del discurso institucional de la política de cooperación. En concreto, se estudian los principales elementos narrativos que utilizan en estas políticas las diferentes administraciones públicas madrileñas, así como el enfoque y la visión del desarrollo que subyace a sus prácticas políticas. A muy grandes rasgos, en un extremo es posible identificar una visión “tradicional” y restrictiva de la cooperación conducente a una concepción instrumental de esta política mientras que, en el otro extremo, se ubicaría una concepción más comprehensiva e integral orientada a una cooperación transformadora de la política de cooperación internacional, con un peso específico en la promoción de la CPD y en el impulso de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, comprendida desde una perspectiva multidimensional e integral.
- II. El marco de planificación es el segundo elemento que se considera y se centra en la valoración del planteamiento y el enfoque estratégico recogido en dichos documentos. Además, en este eje se contempla la capacidad efectiva de los actores madrileños para orientar estratégicamente los recursos y las acciones de cooperación. No solo se contempla en este caso la importancia de contar con un marco específico de planificación, sino la adecuación de este tanto a las capacidades y limitaciones de la propia política de cooperación y sus agentes, como a los desafíos de un contexto que exige una renovación y ampliación de la manera de enfocar la política y los recursos de ésta.
- III. En tercer lugar, se considera la estructura institucional de la política de cooperación, así como el marco de instrumentos y modalidades a través de los cuáles ésta se ejecuta. En este eje, se incorpora también la valoración de los recursos económicos, técnicos y humanos de los que los gobiernos dotan a la política.

- IV. En cuarto lugar, se analizan los agentes que participan, diseñan y ejecutan la política y sus principales roles, así como los marcos a través de los cuáles se articula la participación de estos en la política, tanto los formales (como los consejos de cooperación) como los informales. En este apartado también se consideran los marcos de coordinación y articulación institucional y las capacidades de los actores madrileños para promover trabajos articulados y en red con otras administraciones públicas y el resto de los actores de la sociedad civil.
  
- V. Por último, dado que se parte del fundamento teórico que la política de cooperación debe ser corresponsable, junto a otras políticas, en la transversalización de la visión del desarrollo sostenible, así como en la promoción de la Agenda 2030, se estudia el trabajo de estos actores en la promoción de la CPD.

El análisis de la política de desarrollo y cooperación de los gobiernos madrileños a través de estos ejes de análisis permite identificar cuatro escenarios diferenciados que responden a diferentes concepciones y modelos de implementación de la política de cooperación<sup>18</sup>. A continuación, se exponen de manera sintética los diferentes escenarios observados.

---

<sup>18</sup> La existencia de estos cuatro escenarios no es un rasgo exclusivo de la región madrileña. Puede afirmarse, por el contrario, que se trata de un planteamiento extensible al estado de las políticas de cooperación para el desarrollo en el conjunto del Estado español. En términos generales, tras un profundo proceso de debilitamiento e incluso desmantelamiento en no pocos casos, son varias las políticas de cooperación que se encuentran en la actualidad en proceso de revisión. Las bases y planteamientos que caracterizan a estos procesos son diferentes y dan lugar tanto a dinámicas continuistas como a procesos de renovación profunda. Este esquema analítico a partir de los cuatro escenarios posibles se basa en el esquema propuesto en el estudio llevado a cabo por AIETI y La Mundial en el que se aborda un análisis de la cooperación descentralizada española. Véase al respecto La Mundial y AIETI (2017): *Investigación y propuestas para una nueva política de desarrollo en Extremadura*.

#### 4.1.2 *Los escenarios*

##### **Escenario 1. Desvinculación de la política de cooperación.**

En este primer escenario se sitúan aquellas administraciones que no cuentan con los recursos ni con las estructuras institucionales, de planificación y de diálogo que les permitan articular una política de cooperación mínimamente sólida. Se trataría, de esta forma, de gobiernos que se están desentendiendo de sus responsabilidades globales con el desarrollo y también, por lo tanto, de las responsabilidades directamente adquiridas hacia la que tradicionalmente se ha considerado “su ciudadanía”, en la medida en la que, como se ha explicado en el capítulo anterior, la realidad local se ha transnacionalizado y, en consecuencia, el bienestar de la ciudadanía local depende necesariamente de cuestiones de carácter global. Como se verá, se trata de administraciones que aducen tanto falta de presupuestos como el hecho de que la cooperación ya no es una competencia municipal a partir de los cambios normativos que ha habido en España en 2013.

Desde la perspectiva de esta investigación, esta postura se constituye como una opción política cada vez menos legítima y más difícil de justificar por dos razones principales: i) en primer lugar, porque los desafíos globales demandan una acción colectiva y concertada donde son imprescindibles los actores locales; ii) en segundo lugar, porque existe un compromiso normativo/político que, directa o indirectamente, han adquirido los gobiernos descentralizados madrileños en relación con la cooperación al desarrollo, el impulso de la CPD y la localización de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible.

##### **Escenario 2. Mantenimiento o recuperación de la política desde una lógica continuista.**

El segundo escenario se caracteriza por el mantenimiento de las políticas de cooperación o por su recuperación (en aquellos casos en los que hubieran desmantelado sus políticas con el pretexto de la crisis) desde una lógica continuista. Es decir, no se observa una renovación discursiva de la política de cooperación acorde al nuevo contexto internacional y a la Agenda 2030

que apueste por un compromiso global e integral de los gobiernos con el desarrollo y con la acción colectiva y multinivel. Tampoco se produce una reflexión ni un replanteamiento integral del modelo a través del cual se implementa la política. De esta forma, las estructuras de cooperación, los ciclos de planificación, la gestión de los recursos o los espacios de participación siguen funcionando de acuerdo con las lógicas que configuran un modelo de cooperación que ha mostrado limitaciones para transformar la realidad (Martínez y Santander, 2010; Martínez et al., 2012).

Incluso en el caso de que esta opción política pudiera responder a un compromiso en firme de determinados gobiernos madrileños con la cooperación y con el desarrollo, las políticas de cooperación así concebidas están llamadas a desempeñar un papel marginal y poco relevante en un contexto como el actual por su escasa capacidad de transformación en materia de desarrollo y sostenibilidad, como así ha demostrado la experiencia de los últimos años.

### **Escenario 3. Renovación del discurso, pero no del modelo de cooperación.**

En el tercer escenario se ubicarían aquellas administraciones que están renovando su marco discursivo y optan por una visión más transformadora de la política de cooperación desde el reconocimiento de que, en el mundo global que habitamos, los actores descentralizados tienen responsabilidades importantes e ineludibles con el desarrollo sostenible, pero que, sin embargo, no acompañan esta renovación discursiva de una revisión del modelo en el que se materializa la política. De esta forma, estos actores continúan trabajando según la lógica tradicional y, por tanto, dentro de un modelo excesivamente limitado por un marco instrumental y articulado alrededor de la lógica Norte-Sur.

Es un escenario que pone en evidencia las enormes dificultades que implica una transformación integral (discursiva y práctica) de la política. Dificultades que, en muchas ocasiones, tienen que ver con la falta de diagnósticos rigurosos, especialmente en clave propositiva, que apunten hacia nuevas formas de trabajar. También con la existencia de resistencias económicas,

políticas, administrativas e incluso sociales para asumir los riesgos, tensiones y conflictos que necesariamente supone transformar un modelo de cooperación que, en cierto modo, es funcional a los actores de la política, quienes, a pesar de sus deficiencias y limitaciones, habían encontrado en él un cierto acomodo (Martínez y Sanahuja, 2009; Martínez et al., 2012; Martínez y Santander, 2010). Estas resistencias están relacionadas, a su vez, con la complejidad que supone trabajar desde nuevas lógicas y perspectivas y que necesariamente implica revisar y cambiar los roles de los actores, sus capacidades y prácticas, lo que, entre muchas otras cosas, lleva asociada una inversión importante en esfuerzos, recursos y tiempos.

Al igual que los escenarios anteriores, esta opción política es una apuesta claramente insuficiente para dar respuesta a los desafíos que las políticas de cooperación y los gobiernos descentralizados enfrentan en la actualidad.

#### **Escenario 4. Cambio discursivo y cambio de modelo.**

El cuarto y más ambicioso escenario engloba aquellos gobiernos que apuestan simultáneamente por una renovación discursiva y por la transición hacia un modelo de cooperación acorde con ese nuevo marco discursivo. Se trata de un proceso que demanda un cambio en la propia concepción y enfoque desde la visión tradicional Norte/Sur hacia la práctica de una política orientada a la transformación del propio modelo de desarrollo, incorporando otras agendas y actores. Este escenario supone una profunda revisión y reestructuración del modo en el que se materializa e implementa la política y abarca un replanteamiento de todos los ámbitos de la política: la planificación, el mapa de actores, los procesos de participación, los instrumentos, y los ámbitos de trabajo (La Mundial y AIETI, 2017).

De este modo, transformación de la cooperación requerirá, que los gobiernos se doten de los recursos, capacidades y estructuras suficientes para asumir de forma adecuada, solvente y sostenible los nuevos desafíos transnacionales y locales de los modelos de desarrollo.

Tomando como referencia estos escenarios, los apartados siguientes se dedican a estudiar los principales rasgos de la cooperación internacional de las administraciones públicas madrileñas con el fin de ahondar la evolución de las políticas de cooperación en la región madrileña durante los últimos años e identificar, en la medida de lo posible, a qué escenarios responden las tendencias predominantes.

## **4.2 Un panorama general de la cooperación en las administraciones públicas madrileñas**

### *4.2.1 Antecedentes*

Como se ha explicado, el estudio de las políticas de cooperación requiere de un análisis complejo y amplio que trascienda aproximaciones más tradicionales en las que la AOD ocupa el lugar principal. Esto es especialmente cierto en periodos como el actual en el que gran parte de las políticas de cooperación se encuentran desmanteladas o, en el mejor de los casos, profundamente debilitadas, con unos niveles de AOD prácticamente insignificantes que poco nos pueden decir sobre la política más allá precisamente de que éstas no son una prioridad para la mayoría de las administraciones.

Es necesario clarificar que, hasta 2015, el caso de la región madrileña es bastante significativo para analizar el impacto de la falta de compromiso político con la promoción del desarrollo sostenible y la cooperación al desarrollo. De esta forma, las políticas de austeridad y control de gasto social también fueron asumidas por los actores madrileños afectando muy especialmente a la política de cooperación al desarrollo que ha sufrido un proceso de desmantelamiento de sus estructuras, órganos e instrumentos de participación entre 2008 y 2015.

Si bien las administraciones madrileñas habían promovido políticas activas de cooperación, aduciendo el insustituible rol que las administraciones locales desempeñaban en esta política, a partir de 2009 se inicia un giro en el discurso que tiene como fin último justificar los recortes sociales y la supresión de las políticas de cooperación. Seguramente el ejemplo más paradigmático sea el del Ayuntamiento de Madrid, que en el año 2009

aprueba el Plan General 2009-2012, en el que justificaba su política de cooperación por la existencia de ventajas comparativas en el ámbito del municipalismo.

“En el Ayuntamiento de Madrid estamos convencidos de que la batalla contra la pobreza se libraré en contextos urbanos. Por eso hemos querido que la ciudad sostenible y sus retos sean una de las líneas estratégicas de este nuevo Plan de Cooperación. Se abre así un necesario proceso de reflexión y análisis, que invita al replanteamiento de estrategias de trabajo en cada país” (Ayuntamiento de Madrid, 2009: 11).

Sin embargo, de manera sorpresiva y aduciendo que la crisis económica imponía restricciones, en 2010, el Ayuntamiento decide eliminar la convocatoria de subvenciones a ONGD, a través de la que se ejecutaba la práctica totalidad de los recursos destinados a AOD. La misma senda fue seguida por la Comunidad de Madrid, que no elaboró un plan de cooperación para el período 2012-2016, y eliminó de facto las convocatorias y herramientas de la política de cooperación.

Una perspectiva más general permite detectar un discurso que supedita los derechos sociales y las políticas de desarrollo sostenible (entre los que se incluye la cooperación) a la situación económica; así, el único camino para poder hacer frente a las crisis económicas es recortar y degradar los derechos sociales omitiendo otras formas de respuesta a la crisis basadas en modelos tributarios progresivos y reducción de otro tipo de gastos públicos que no afectarían de forma tan directa a los derechos básicos de la ciudadanía (Martínez y Santander, 2010; Martínez et al., 2012). En este marco, la política de cooperación se concibe, al estar dirigida además a “otras ciudadanías” como una política subsidiaria e instrumental cuya relevancia va a depender de los intereses del Gobierno y de la propia coyuntura nacional e internacional. Esta es la visión que parecía sostener a los principales actores de la cooperación madrileña hasta el 2015.

#### 4.2.2 Recortes y desmantelamiento del sistema de cooperación

El presente epígrafe ofrece una primera visión general de la evolución de la AOD de las administraciones públicas madrileñas en el periodo comprendido entre los años 2007 y 2018. A pesar de que las cifras oficiales de AOD desembolsada solo están disponibles hasta el año 2016, se ha considerado pertinente hacer un esfuerzo para mostrar también información relativa a los años 2017 y 2018 con el fin de analizar los cambios más recientes en la evolución de la AOD. De esta forma, la información utilizada procede de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo<sup>19</sup>, de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)<sup>20</sup> y de datos recabados directamente de las propias administraciones madrileñas a través de cuestionarios<sup>21</sup>.

Las cifras que se ofrecen incluyen la ayuda suministrada por la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid y un conjunto de municipios madrileños para los que existía (o se ha obtenido) información sistematizada. Los datos del periodo comprendido entre los años 2007 y 2016 son, en su mayoría, datos de AOD desembolsada neta, mientras que los datos de los años 2017 y 2018 se han construido con las cifras de AOD presupuestada facilitadas directamente por las propias administraciones, al no estar disponible aún, como se ha comentado, información sistematizada y disponible<sup>22</sup>. Antes de comenzar con el análisis propiamente dicho, cabe

---

<sup>19</sup> El sistema info@od ([www.infoaod.maec.es](http://www.infoaod.maec.es)), ubicado en el portal web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, ofrece información estandarizada desde el año 2007 y hasta el año 2016. Puede encontrarse información anterior en los volcados de datos de datos del Seguimiento PACI, disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Seguimiento.aspx>

<sup>20</sup> Los datos están disponibles en: <http://cooperacion.femp.es/>

<sup>21</sup> En algunas ocasiones pueden existir discrepancias entre los datos facilitados por la FEMP y los disponibles en info@od. En términos generales, estas diferentes son debidas a que la información que facilita la FEMP es la que se obtiene directamente de los ayuntamientos correspondientes, mientras que info@od informa solo de las cuantías que cumplen con los criterios del CAD para ser considerada efectivamente AOD. Por ello, se prioriza la información de info@od y solo cuando esta no se encuentra disponible se utilizan los datos de la FEMP o los facilitados directamente por las administraciones públicas madrileñas.

<sup>22</sup> En este sentido, hay que subrayar que los datos deben ser tomados con cautela, pues no recogen necesariamente información exhaustiva de todas las administraciones públicas

destacar precisamente las dificultades que se observan para recabar información actualizada y homogénea relativa a los datos de la AOD descentralizada, lo que posiblemente sea un reflejo más del debilitamiento que esta política ha experimentado durante los últimos años.

Pasando al análisis de los datos, el primer elemento que llama poderosamente la atención es el abrupto descenso de la AOD de las administraciones públicas madrileñas entre 2008 y 2015. Durante este periodo, la ayuda pasa de 63,36 a 1,11 millones de euros, lo que supone una reducción del 98%. Es este probablemente uno de los elementos que ilustra con mayor claridad el desmantelamiento del que ha sido objeto la política de cooperación en la región de Madrid con el pretexto de la crisis.

El año 2016 marca el inicio de lo que podría considerarse, de manera incipiente, un cambio de tendencia que se caracteriza por un incremento de los niveles de AOD que se sitúan, en ese año, en 10,94 millones de euros, cuantía que se prevé aumente ligeramente en los dos años siguientes<sup>23</sup>. A pesar de ello, es preciso subrayar que el volumen de AOD aún se encuentra muy lejos de los niveles previos al estallido oficial de la crisis, representando en 2018 el 25% del volumen de 2008 y tan solo el 0,05% del presupuesto del conjunto de las administraciones públicas de la región madrileña en el año 2017<sup>24</sup>. Por otra parte, no se dispone aún del horizonte temporal suficiente como para determinar si este cambio de tendencia puede ser considerado el inicio de un proceso de recuperación de las políticas de cooperación madrileñas.

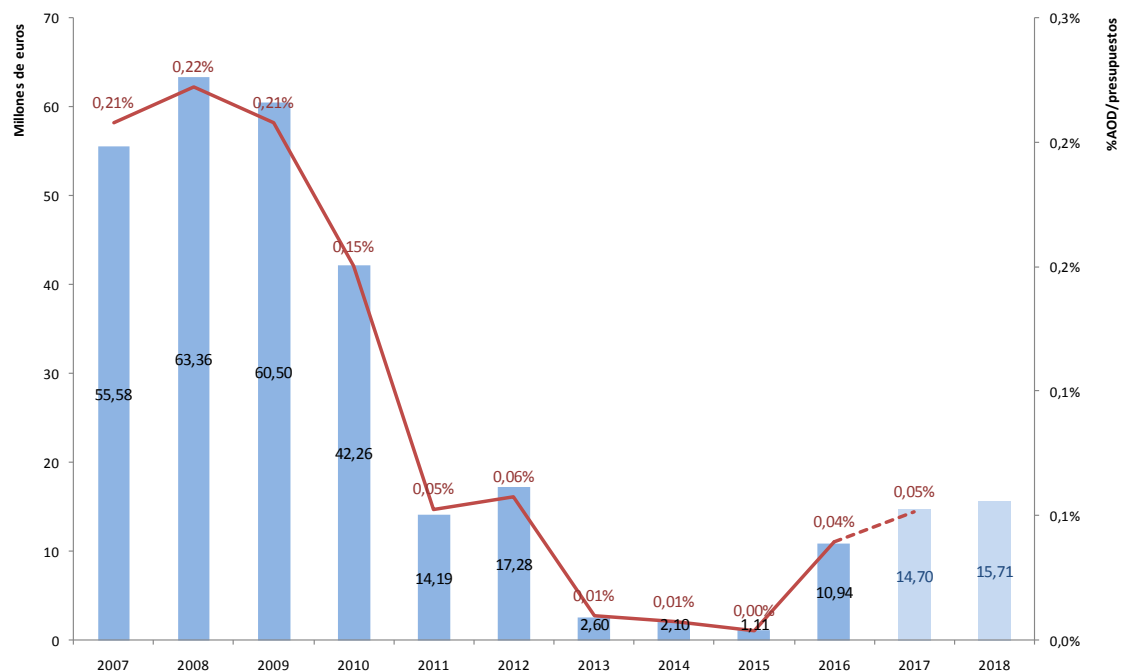
---

madrileñas con AOD, sino de aquellas que han respondido al cuestionario, si bien se considera que la muestra es lo suficientemente representativa como para proporcionar una imagen fiel del volumen aproximado de AOD que se gestionará durante estos dos años. En el caso de la Comunidad de Madrid no se ha logrado obtener la información directamente, por lo que, al ser un actor especialmente relevante, se han tomado los datos del plan anual 2017 y de los presupuestos generales de 2018.

<sup>23</sup> El aumento de AOD en los años 2017 y 2018 será seguramente inferior al que refleja el gráfico, pues, como se ha señalado, los datos de estos años se refieren a la AOD presupuestada y, además, son datos facilitados directamente por las administraciones públicas madrileñas, que no necesariamente han pasado aún el filtro de los criterios del CAD.

<sup>24</sup> No se ofrece la cifra para 2018 porque aún no existe información oficial sobre los presupuestos consolidados de las entidades locales para este año.

**Gráfico 6. Evolución de la AOD desembolsada neta (2007-2016) y AOD presupuestada (2017, 2018) de las administraciones públicas madrileñas (en millones de euros y como porcentaje del presupuesto).**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@OD, Ministerio de Hacienda, Federación Española de Municipios y provincias y datos ofrecidos por las entidades locales. Para los años 2007-2016 el dato de AOD es de desembolso neto. Para los años 2017 y 2018 el dato es de AOD presupuestada.

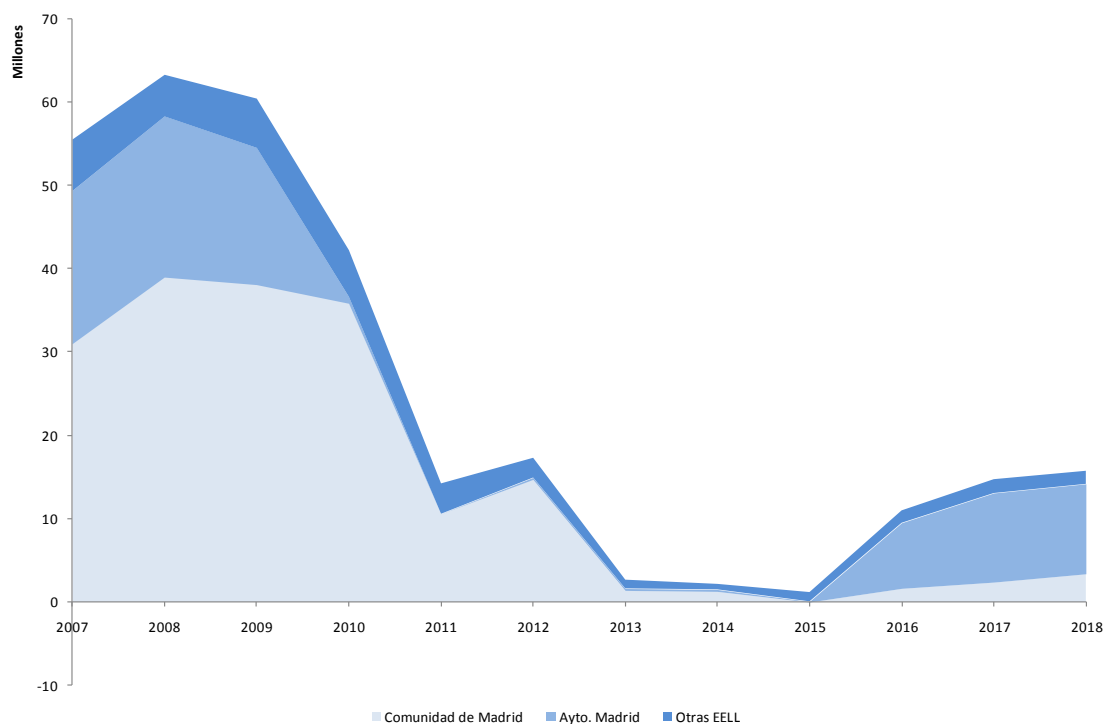
El análisis de la AOD por actores arroja también algunos resultados interesantes que ayudan a comprender mejor el comportamiento reciente de la AOD de las administraciones madrileñas. Como se aprecia en el gráfico 7, entre los años 2007 y 2009, la Comunidad de Madrid es el actor con mayor relevancia en términos cuantitativos, aportando alrededor del 60% del total de la AOD de las administraciones públicas madrileñas durante ese periodo. El Ayuntamiento de Madrid ocupa el segundo lugar, contribuyendo con un 30% del total de la ayuda, y el 10% restante es aportado por el resto de los municipios de la región.

Como se ha explicado, en el año 2010, el Ayuntamiento de Madrid reduce drásticamente su ayuda oficial al desarrollo, que mantendrá niveles

prácticamente insignificantes durante los cinco años siguientes, llegando incluso a desaparecer por completo en el año 2011. Durante este periodo, la ayuda del Ayuntamiento de Madrid apenas alcanza el 2% del total de la AOD de las administraciones públicas madrileñas. Esto hace que la Comunidad de Madrid mantenga su papel de actor principal, aportando casi un 80% de los fondos, a pesar de que su volumen de AOD se reduce también de forma abrupta desde el año 2011 y presenta valores negativos en el año 2015 debido a que los niveles reintegros superaron el volumen de AOD.

El gráfico refleja asimismo cómo el cambio de tendencia que, como se comentaba, comienza a observarse en el año 2016, se debe fundamentalmente al incremento de la AOD del Ayuntamiento de Madrid, que asciende de 64.000 Euros en 2015 a 7,8 millones en 2016. Este aumento se explica fundamentalmente por la llegada al gobierno de una nueva opción política en el año 2015 con visiones más próximas al cosmopolitismo y que, en principio, parece otorgar un papel más relevante a la política de cooperación, cuestión sobre la que se profundizará más adelante apartado dedicado al análisis de este actor. Los datos de AOD presupuestada para los años 2017 y 2018 parecen reflejar que los niveles de AOD van a continuar en estos niveles en este periodo.

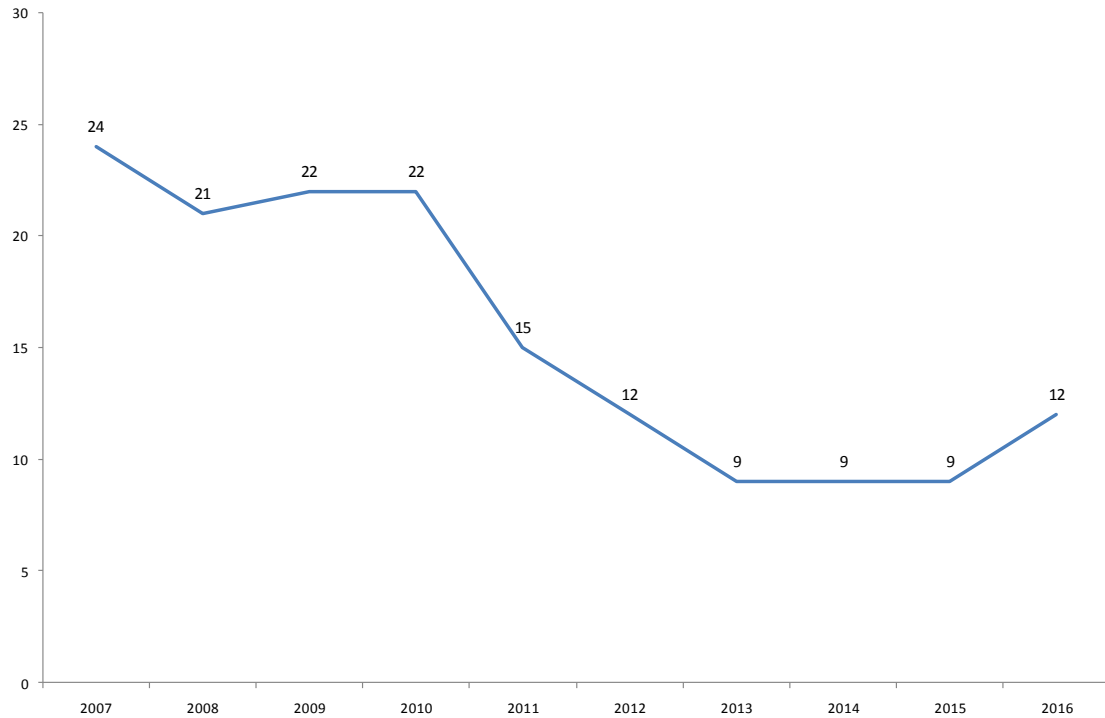
**Gráfico 7. Evolución del peso de la AOD desembolsada neta (2007-2016) y AOD presupuestada (2017-2018) de las diversas administraciones públicas madrileñas.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@OD, Ministerio de Hacienda y datos ofrecidos por las entidades locales. Para los años 2007-2016 el dato de AOD es el dato de desembolso neto. Para los años 2017 y 2018 el dato es de AOD presupuestada.

En relación con las administraciones públicas madrileñas que, además de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento, reservan un espacio a la cooperación internacional dentro de sus presupuestos se observa, según los datos disponibles, una tendencia decreciente que comienza a estabilizarse a partir del año 2013. De esta forma, si en los años 2008-2009 había más de 20 administraciones que destinaban parte de sus presupuestos a la cooperación para el desarrollo, en la actualidad esta cifra se ha reducido a 11 en 2016, lo que supone alrededor del 6% del total de municipios madrileños. Cabe destacar que entre ellos se encuentran algunos de los municipios más poblados de la región, de forma que, si se incluye también al Ayuntamiento de Madrid, representan algo más del 64% de la población de la región de Madrid.

**Gráfico 8: Número de municipios madrileños\* con cooperación para el desarrollo, 2007-2016.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@OD, Ministerio de Hacienda y datos ofrecidos por las entidades locales.

\*No se incluye al Ayto. Madrid.

Del análisis anterior puede extraerse que la cooperación internacional no parece ser una cuestión prioritaria para gran parte de las administraciones públicas madrileñas, como así lo refleja el descenso de la partida de cooperación respecto al presupuesto de esas administraciones. Como se ha mostrado, las primeras respuestas de las administraciones públicas madrileñas a la crisis se materializaron en fuertes recortes en las políticas de cooperación que supusieron su práctico desmantelamiento, lo pone de manifiesto el carácter marginal y prescindible que la cooperación internacional tenía y aún hoy continúa teniendo para gran parte de ellos.

Asimismo, y tal y como se ha explicado en el capítulo 2, el marco estatal existente no facilita el compromiso de las entidades locales con la política de cooperación. La RSAL ha activado el debate sobre las competencias de

las entidades locales en una serie de cuestiones, entre ellas, la cooperación internacional. Este debate que, como se ha mencionado, se encuentra aún en disputa, ha podido actuar de freno para la puesta en marcha de políticas de cooperación municipal, e incluso ha podido facilitar que aquellos ayuntamientos poco comprometidos con el desarrollo sostenible utilicen esta ley para justificar por qué no hacen cooperación argumentando que no es una competencia que les corresponda. Esto no impide, sin embargo, que haya municipios madrileños con un compromiso firme con la política de cooperación que continúen apostando por ejercer esta actividad, lo que pone de manifiesto que, a pesar de las restricciones que impone el marco estatal, hay espacio para implementar esta política si existe una voluntad firme.

En cualquier caso, este análisis preliminar parece indicar que, salvo algunas excepciones, el conjunto de la región madrileña se encuentra aún lejos de los escenarios 3 y 4 descritos al inicio del capítulo.

En los apartados siguientes se amplía el análisis de los principales actores de la política de cooperación: Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid y otros Municipios madrileños.

### **4.3 Comunidad de Madrid**

#### *4.3.1 Introducción: la Comunidad de Madrid, un actor con importantes potencialidades y responsabilidades en materia de desarrollo sostenible*

El análisis específico de los actores y procesos de la cooperación madrileña debe partir necesariamente, del estudio de las políticas de desarrollo de la Comunidad de Madrid, en tanto se trata de la institución que más competencias y territorio abarca. De esta forma, el estudio de este actor permite entender el contexto general de la cooperación madrileña, en tanto la actuación (o la falta de ella) de la Comunidad afecta a los 179 municipios de la región.

Tres son los elementos que revelan la potencial importancia de la Comunidad para la política de cooperación al desarrollo.

En primer lugar, al ser Madrid la capital de España posee un carácter determinante en la economía y la política del país. Se trata de una región con una gran proyección nacional e internacional, con capacidades de atracción de inversiones e infraestructura, con una gran riqueza de actores y con redes transnacionales económicas, políticas y sociales. Una región transnacionalizada que no puede clasificarse netamente como un actor “subestatal” (Santander y Martínez, 2010). En el marco del contexto transnacionalizado descrito, la Comunidad de Madrid tiene un enorme potencial, y también una gran responsabilidad, para asumir un compromiso multinivel con el desarrollo sostenible, tanto a través de una actuación y unas políticas coherentes con el desarrollo, como de la promoción de políticas de cooperación al desarrollo transformadoras.

En segundo lugar, al ser la Comunidad de Madrid el paraguas de la acción política, económica y social del resto de municipios madrileños se encuentra en un espacio privilegiado para promover una alianza global para el desarrollo sostenible, como propone la Agenda 2030. De este modo, la Comunidad de Madrid posee un importante potencial para construir redes y alianzas (nacionales e internacionales) con actores de diversa naturaleza como municipios, universidades, ONGD o movimientos sociales.

En tercer lugar, por su importante proyección, la Comunidad de Madrid también podría jugar un papel relevante en la promoción de prácticas innovadoras en temas de cooperación y coherencia de políticas. En tal sentido, si este actor es capaz de avanzar en prácticas coherentes e innovadoras de desarrollo sostenible, también será un importante referente con un efecto incentivador para la actuación del resto de las instituciones públicas de la administración madrileña y de otras regiones españolas.

En suma, nos encontramos con un actor de inmensa potencialidad e importantes responsabilidades en la promoción del desarrollo sostenible; no obstante, como se verá a continuación, el restringido y casi inexistente compromiso político de la Comunidad de Madrid con el desarrollo sostenible y la cooperación dilapida estas potencialidades y se convierte, en

la práctica, en un actor que impone importantes restricciones al avance en este ámbito. Es por este motivo por el que se considera que la Comunidad de Madrid se sitúa entre el escenario 1 y 2 de los descritos en la introducción de este capítulo. A explicar detalladamente los ejes de análisis y la posición que en cada uno de ellos se ubica la Comunidad de Madrid es que orienta el resto de este apartado.

#### *4.3.2 El marco discursivo y el enfoque doctrinal*

Con objeto de analizar el enfoque doctrinal y discursivo que enmarca la política de cooperación y su papel respecto a la promoción del desarrollo sostenible en Madrid es necesario analizar la visión de las políticas públicas impulsadas en la actualidad por el Gobierno de la Comunidad de Madrid. De acuerdo con el trabajo de campo realizado- entrevistas en profundidad, rastreo de documentos y análisis de discursos oficiales- La visión del desarrollo que parece derivarse del discurso y la práctica política de este Gobierno es una postura que se orienta a promover el crecimiento económico y la estabilidad presupuestaria como elementos centrales en la gestión de los Gobiernos. Además de considerar la iniciativa privada como el elemento cardinal y promotor del progreso, esta visión entiende que las administraciones públicas deben medir su funcionamiento con criterios empresariales. Así adquieren una relevancia fundamental los conceptos de *management* como la ventaja comparativa, la eficacia o la optimización de los recursos. En este marco analítico, la región es una especie de “marca” que debe mejorar su producción y oferta para los potenciales clientes. Como se ha explicado en la introducción de esta investigación, parece observarse una tendencia hacia un proceso de mercantilización de las organizaciones humanas donde se identifica a la ciudadanía con los “consumidores” y a los derechos como mercancías intercambiables en el mercado. Desde esta perspectiva, las prioridades se construyen desde la lógica del mercado y de los intereses privados, lo que no coloca necesariamente en el centro de la acción política al desarrollo sostenible (Martínez et al., 2012).

Dentro de este marco, la política “dura” y prioritaria debe estar orientada a alcanzar los intereses propios de la región como son los objetivos de

seguridad y de crecimiento económico. Por su parte, los elementos relacionados con el interés general y la sostenibilidad de la vida, esto es el desarrollo sostenible ocupan un rol secundario y periférico de la Agenda de la Comunidad. Prueba de lo que aquí se está diciendo es que la Comunidad no presente ningún avance en la promoción de la CPD y la Agenda 2030.

En este contexto, no es de extrañar que la política de cooperación al desarrollo ocupe un espacio menor en las prioridades que ocupan al Gobierno madrileño. Tres son los elementos que demuestran la poca importancia política y estratégica que posee la política de cooperación al desarrollo para este Gobierno.

En primer lugar, no ha habido tradicionalmente una apuesta por dotar al sistema de cooperación de un entramado político e institucional sólido que permita mejorar la práctica política y técnica de la cooperación madrileña. Por el contrario, los recursos institucionales y humanos dedicados a la cooperación han sido limitados, la estructura organizacional inestable y los recursos económicos totalmente variables (Martínez y Santander, 2010; Martínez et al., 2012)

En segundo lugar, se sigue concibiendo a la política de cooperación en términos “tradicionales”; es decir, se considera que es una política marginal, orientada a luchar contra la pobreza y a promover el desarrollo en los países más pobres. Se sigue entendiendo esta política en clave dicotómica, desde una lógica Norte/Sur, donante/receptor, países desarrollados y en desarrollo.

“La política de cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid es la expresión del sentimiento de responsabilidad de toda la sociedad madrileña ante la situación de pobreza e injusticia en que vive gran parte de la población mundial, y de su voluntad de contribuir al progreso y desarrollo humano de los pueblos más necesitados” (Comunidad de Madrid, 2017a:1).

Al contrario de lo que se está proponiendo en esta investigación, no se entiende a la cooperación como una política transformadora,

comprehensiva e integral, sino como un espacio limitado donde la Comunidad de Madrid aporta un esfuerzo económico para promover la solidaridad internacional con países y sociedades vulnerables.

Por último, cabe mencionar la visión tecnocrática que se ha evidenciado durante el trabajo de campo que parecen tener los dirigentes de esta institución con respecto a la gestión de las políticas públicas. En este marco analítico, no parece concebirse a la cooperación como una herramienta de transformación social sino más bien como un instrumento técnico de mejora de condiciones de vida de comunidades específicas (y en general, muy alejadas de la realidad madrileña). En consecuencia, lo fundamental de la cooperación es mejorar la eficacia, la optimización de los recursos y la coordinación (Comunidad de Madrid, 2017b).

Todos estos elementos parecen denotar un limitado (o inexistente) compromiso político con una visión global, amplia y multidimensional del desarrollo sostenible.

#### *4.3.3 El trabajo transversal por el desarrollo sostenible: CPD y Agenda 2030*

Si, como se ha descrito en el epígrafe anterior, no hay compromiso político por dotar de capacidades y fortalezas a la política de cooperación, es incluso más difícil encontrar mecanismos específicos de promoción de CPD. De hecho, durante el desarrollo de esta investigación no se ha podido detectar ningún instrumento específico puesto en marcha para la promoción transversal del desarrollo sostenible ni de la Agenda 2030. No obstante, cabe destacar que a fecha de actualización de esta investigación (mayo de 2018) se ha aprobado, junto con los presupuestos de 2018, una enmienda transaccional para que se designara a un responsable del impulso de la Agenda 2030, dentro de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

Como se ha explicado, la CPD reconoce un compromiso transversal e integral de un Gobierno con el desarrollo sostenible. Supone, además, una responsabilidad compartida donde todos los departamentos de la administración pública —como internacionalización de la empresa, comercio, energía o migraciones, entre otros— tienen que dar cuenta de

cómo han implementado la CPD y cuáles son las contribuciones que han realizado a la promoción del desarrollo sostenible. La Agenda 2030 representa una gran oportunidad en este sentido, porque conmina a los gobiernos locales y regionales a desarrollar estrategias transversales, en todas las políticas, para promover el desarrollo sostenible tanto en la escala doméstica como internacional.

Si bien en el Plan General de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2017-2020 (2017b) hace referencia explícita a la Agenda 2030, la realidad es que, hasta ahora, no ha habido ninguna iniciativa concreta para impulsar transversalmente la Agenda 2030 en la Comunidad de Madrid más allá de la enmienda transaccional mencionada en el epígrafe anterior, De ahí que el Plan Anual 2017, que pretende sistematizar y concretar anualmente los esfuerzos en esta política, no incluya ninguna mención a la Agenda 2030 (Comunidad de Madrid, 2017c).

Además, es interesante destacar que el Plan General de Cooperación parece relacionar la Agenda 2030 principalmente con las capacidades e informes del Gobierno central (Comunidad de Madrid, 2017b: 19-20) de lo que se podría inferir que la Comunidad entiende que esta Agenda es una competencia nacional que debe ser asumida principalmente por el Gobierno español.

Así pues, a diferencia de otras comunidades autónomas, como el País Vasco, Cataluña, o Extremadura, por citar algunos ejemplos, la Comunidad de Madrid no ha visto en la Agenda 2030 una verdadera oportunidad para reivindicar el insustituible papel que tienen los gobiernos regionales en la promoción del desarrollo sostenible ni para iniciar una profunda reflexión sobre el rol de la cooperación en este nuevo marco internacional.

En el mismo sentido, el concepto de CPD que se recoge en los documentos de planificación de la Comunidad de Madrid es bastante restrictivo (Comunidad de Madrid, 2017a, 2017b, 2017c). En este sentido, si bien se menciona que la CPD debe afectar a todas las consejerías, en la mayoría de los casos se habla de la importancia de la coherencia y la coordinación entre los propios actores del sistema de cooperación. La conclusión es que

la Comunidad de Madrid no parece haber desarrollado una reflexión profunda sobre la importancia de aplicar la CPD a sus procesos internos ni tampoco ha avanzado en el diseño de mecanismos para promover esta agenda. Prueba de ello es que tampoco se ha diseñado una estrategia de localización de la Agenda 2030 de desarrollo.

Por último, sería pertinente no pasar por alto una reflexión final sobre este ámbito de análisis. Si la falta de compromiso transversal con el desarrollo sostenible es una importante carencia en el Gobierno autonómico, la posible instrumentalización de la política de cooperación no es un riesgo menor. Se entiende como instrumentalización de la política de ayuda la existencia de prácticas que pretenden utilizar la AOD como una herramienta para promover intereses considerados ajenos a la promoción del desarrollo sostenible. En otras palabras, se da en los casos en que los gobiernos utilizan los fondos de solidaridad internacional y la influencia de las herramientas de cooperación para promover sus propios intereses nacionales de seguridad, poder o promoción económica. Entre las diversas agendas promovidas en este sentido entre los gobiernos europeos destaca actualmente el ámbito de las migraciones. Así, dichos gobiernos han destinado fondos de AOD a países a cambio de que los países emisores de inmigración mejoren los controles en frontera o firmen nuevos tratados de repatriación, lo que se entiende como una externacionalización de las violaciones de derechos humanos (Santander y Millán, 2013).

Se trata de un importante riesgo para la política de cooperación de la Comunidad de Madrid. Como han señalado otros estudios (Martínez y Santander, 2010; Martínez et al., 2013), la agenda de la política migratoria parece haber permeado de manera importante en los objetivos de la política de cooperación, corriendo el riesgo de que la ayuda acabe respondiendo a intereses y agendas ajenos a la promoción del desarrollo sostenible. El hecho que el Plan General determine, en su objetivo cinco, que es necesario promover una mayor integración y coherencia entre las políticas de cooperación e inmigración (Comunidad de Madrid, 2017b: 37) parece ser un indicio de que este tipo de instrumentalización se pueda promover.

En definitiva, en consonancia con lo planteado en el enfoque doctrinal, la Comunidad de Madrid no ha dado ningún paso significativo para avanzar en la promoción de la CPD y en la implementación de la Agenda 2030. Por el contrario, la visión restrictiva y marginal que parece dársele a la política de cooperación parece indicar que esta política, además, podría ser utilizada para promover objetivos económicos, comerciales o migratorios, que nada tienen que ver con la promoción del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza que esta política debería perseguir.

#### *4.3.4 Estructura, planificación e instrumentos de cooperación*

La falta de compromiso político con la cooperación al desarrollo también se ha plasmado en los constantes cambios en las competencias y ubicación de dicha política. Desde su creación en 1991 —cuando se inicia el programa de subvenciones a ONGD—, las competencias de esta política han pasado por diversas Consejerías con sus respectivas Direcciones Generales. Desde 2011, era la Viceconsejería de Inmigración y Cooperación, —adscrita a la Consejería de Asuntos Sociales— quién a través de su Dirección General de Cooperación y Voluntariado tenía la responsabilidad de implementar esta política. Esta Dirección tenía, además, una Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación que fue eliminada en 2011. Como se ha dicho, esta relación tan directa que la Comunidad de Madrid ha establecido tradicionalmente entre inmigración y cooperación da cuenta de los riesgos de que la cooperación al desarrollo quede supeditada a la política de inmigración, de tal forma que la ayuda acabe respondiendo más a intereses y agendas del donante que a los objetivos declarados de esta política y a las necesidades de desarrollo de los países socios (Martínez y Santander, 2010; Martínez et al., 2012).

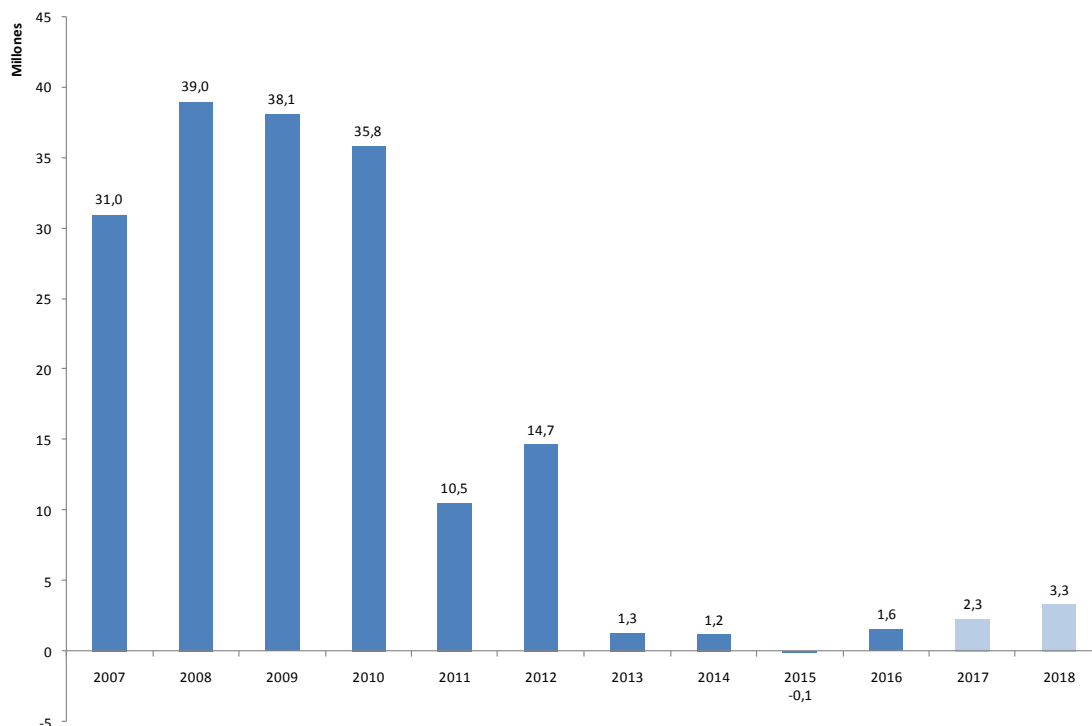
En el año 2015, esta política sufre un nuevo cambio y se constituye la Subdirección General de Voluntariado, Cooperación Internacional y Responsabilidad Social Corporativa de la Comunidad de Madrid. Esta subdirección depende, a su vez, de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social que se encuentra dentro de la Consejería de Políticas Sociales y Familia. Dos son los elementos reseñables en estos cambios: i) en primer lugar, las competencias de cooperación se insertan

dentro de una subdirección, lo que claramente supone una degradación en la jerarquía y capacidades de esta política; ii) se comparte la competencia de la cooperación con el voluntariado y la responsabilidad social corporativa, lo que puede ser un indicio de la poca claridad que hay en la Comunidad de Madrid sobre la importancia de generar una cooperación autónoma, transformadora y transversal.

En lo que respecta a la planificación, la Comunidad de Madrid establece las prioridades de la política a través de planes generales cuatrianuales, desarrollados a través de planes anuales. En el período comprendido entre 2013 y 2016, la Comunidad de Madrid no presentó su Plan Cuatrianual. De esta forma aparte de la decisión política de reducir (y prácticamente eliminar) las partidas de cooperación, el hecho de no tener planificación elimina las posibilidades de desarrollar programas en esta política debido a que, por ley, al no haber un plan no se podían dar subvenciones ni ayudas a esta política. Como se ha explicado, lo fundamental, a nuestro juicio, es entender que las variaciones y carencias en presupuestos, estructuras y planificación responden a la falta de compromiso político por construir una política pública de cooperación transformadora, eficaz y que cumple un papel relevante en la mejora de la vida de las personas, la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible.

El gráfico 9 muestra la evolución de las partidas de AOD de la Comunidad de Madrid. Las severas variantes en los presupuestos, que, tras alcanzar 39 millones de euros en el año 2008, descendieron hasta la práctica desaparición de los presupuestos en el trienio 2013-2015, revelan, una vez más, la falta de compromiso político por disponer de una política pública autónoma, transformadora estable y eficaz.

### Gráfico 9. Evolución de la AOD desembolsada neta (2007-2016) y AOD presupuestada (2017-2018) de la Comunidad de Madrid



Fuente: Elaboración propia. Para los años 2007-2016 el dato de AOD es de desembolso neto y la fuente es info@od. Para los años 2017 y 2018 el dato es de AOD presupuestada según la información del plan anual 2017 y de los presupuestos de la Comunidad de Madrid para el año 2018.

Como se ha mencionado, se trata de una de las regiones que más drásticos recortes ha hecho en la política de cooperación (en términos absolutos y relativos). Además, a pesar de ser una de las CCAA más ricas de España es, a su vez, la tercera región que menos presupuesto dedica a la cooperación (luego de Murcia y la Comunidad de Canarias).

Cabe destacar un elemento fundamental con respecto a este aspecto; no se trata de concluir de manera lineal que existe compromiso político en una institución porque hay recursos destinados a esta política. Por el contrario, el análisis requiere de una mirada más amplia y comprehensiva que analice las fortalezas, debilidades, características y recursos (humanos técnicos) para el correcto desarrollo de las políticas públicas. En este sentido, más

allá de los recursos que en cada etapa se han destinado a la AOD en algunos momentos relevantes, no parece haberse configurado en la Comunidad de Madrid un sistema de cooperación consolidado, con suficientes recursos políticos y técnicos y con un rol relevante y transversal como política promotora del desarrollo sostenible (Martínez y Santander, 2010; Martínez, Medina y Santander, 2013). De este modo, el importante crecimiento experimentado entre 2004 y 2008, así como los severos recortes y práctica desaparición de la AOD que tuvo lugar entre 2013 y 2016 ponen de relieve la concepción de la cooperación como una política secundaria y discrecional que depende de la voluntad de los gobiernos de turno, la situación económica o cualquier otro elemento coyuntural.

En consecuencia, los instrumentos de la cooperación de la Comunidad de Madrid también parecen carecer de una visión estratégica y transformadora, conformándose en un modelo de tipo instrumentocéntrico (Martínez, 2017) que ha mantenido una importante apuesta por una cooperación asentada en la convocatoria de subvenciones a ONGD, sin haber establecido estrategias sobre los objetivos y visiones sobre las que se debiera asentar la AOD o pautas en torno a la concentración y especialización de la AOD (Santander y Martínez, 2010; Martínez, Medina y Santander 2013). Se podría afirmar, así, que se trata de una cooperación fuertemente atomizada con carencias de estructura, recursos humanos y técnicos y sistemas de seguimiento y evaluación.

En el momento actual, donde parece haber una tenue recuperación de la AOD, no parece denotarse ningún avance real para corregir las carencias de este modelo, así como para dotar al sistema de cooperación de las capacidades necesarias para hacer frente a los desafíos del desarrollo sostenible y la transversalidad que implica la Agenda 2030.

La Comunidad de Madrid continúa con convocatorias fragmentadas, sin una apuesta real por disponer de una política de cooperación estratégica, consolidada y transversal ni por desarrollar líneas de financiamiento que permitan fortalecer las organizaciones de la sociedad civil para promover el papel transformador que estas organizaciones debieran ocupar. De este

modo, la convocatoria de subvenciones de 2017 adolece no sólo de una base mínima de recursos suficientes para promover políticas de cooperación transformadoras, sino que refleja la falta de compromiso y apuesta estratégica por la cooperación. Esto es así porque nos encontramos, otra vez, con un esquema de financiación altamente disperso y atomizado, con una lógica de corto plazo asentada en la implementación de intervenciones de escasa duración y cuantía, con una reducida capacidad de impacto y transformación social en los países socios (Martínez y Santander, 2010). De este modo, se mantiene un marco instrumental anterior que no ha sido diseñado para asumir los nuevos desafíos globales lo que no permite avanzar en la necesaria transformación que deben asumir tanto las administraciones públicas como los actores de la sociedad civil para enfrentar los retos del modelo de desarrollo y el avance hacia la consecución de la Agenda 2030.

En suma, los cambios en las competencias y ubicación de la política pública de cooperación, la inestabilidad y recortes abruptos en los presupuestos, así como la falta de reflexión estratégica sobre los instrumentos de esta política dan cuenta del escaso compromiso político que la Comunidad de Madrid parece tener con la política de cooperación, la CPD y la Agenda 2030; es decir, con el desarrollo sostenible.

#### *4.3.5 Plan general de cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid (2017-2010)*

La Comunidad de Madrid ha publicado en 2017 el Plan General de Cooperación de la Comunidad de Madrid. En este documento, lo primero que se reivindica es la importancia de la cooperación descentralizada en España explicando que la cooperación descentralizada es un agente fundamental debido a la financiación que ofrece a los proyectos de las ONGDs (Comunidad de Madrid, 2017c: 4). Además, se explican las principales fortalezas de este tipo de cooperación entre las que destacan la cercanía con la sociedad civil, las potencialidades de los actores locales, el impulso de enfoques territoriales, el apoyo a la descentralización y la educación para el desarrollo (Comunidad de Madrid, 2017c).

El Plan General explica los objetivos principales que debieran guiar a la política de cooperación siguiendo criterios diversos como el alineamiento con las prioridades establecidas en los ODS, la complementariedad con las prioridades definidas por el sistema español de cooperación, la utilización de las capacidades instaladas en el sistema madrileño de cooperación y la trayectoria de trabajo de la cooperación madrileña (Comunidad de Madrid, 2017c: 32).

El plan plantea el establecimiento de diez objetivos entre los que se incluyen la promoción de los derechos humanos, la lucha contra el hambre, el trabajo por la sostenibilidad ambiental, la promoción de la equidad de género, la consolidación de instituciones eficaces y transparentes, la generación de conocimientos e innovación, el trabajo con la población refugiada, la ayuda humanitaria, la mejora de servicios sociales básicos, la sensibilización y el financiamiento de proyectos presentados por ONGD (Comunidad de Madrid, 2017c: 32). En el mismo sentido, los principios que debieran guiar la cooperación madrileña son: i) *Iniciativa del Sur*, que supone promover la iniciativa de las poblaciones de los países receptores de ayuda; ii) *Asociación*, que implica la definición y promoción de una estrecha asociación entre instituciones y organizaciones del Sur y del Norte; iii) *Subsidiariedad y desarrollo participativo*, reconociendo las responsabilidades que tienen los actores con mayor proximidad a los destinatarios últimos de la ayuda; iv) *Concentración*, intentando focalizar la actuación de la cooperación madrileña en determinados ámbitos, sectores y países; v) *Búsqueda de impacto de la ayuda*, estableciendo los mecanismos necesarios para que sus acciones tengan el mayor impacto posible; vi) *Sostenibilidad de los efectos generados*, persiguiendo que las iniciativas de cooperación generen cambios perdurables en las comunidades y las áreas donde actúe; vii) *Transparencia mutua*, de manera de ofrecer un sistema de información que permita fomentar la confianza mutua (Comunidad de Madrid, 2017c: 26).

Los principales instrumentos de trabajo para la política de cooperación son los proyectos y programas, la asistencia técnica, el hermanamiento entre municipios, las alianzas público/privadas, la cooperación financiera

(Comunidad de Madrid, 2017c: 54,55). Por último, cabe destacar que uno de los elementos positivos a destacar es que el Plan contempla la restauración del Consejo de Cooperación, aunque, como se verá en el próximo epígrafe aún no se ha puesto a funcionar dicho Consejo.

Una valoración del Plan General de Cooperación permite argumentar que se trata de una planificación correcta, aunque no parece responder a los nuevos desafíos del desarrollo sostenible, la cooperación y la Agenda 2030. Tal como se ha planteado en el marco analítico de este trabajo, es necesario replantear el papel que debe jugar la cooperación superando la visión tecnocrática y dicotómica (Norte/Sur) para asumir un compromiso integral con la transformación de las políticas, la construcción de una ciudadanía crítica, y la CPD. No parece que estos elementos estén doctrinalmente presentes en este documento, sino por el contrario, destaca la visión de la cooperación como una política más bien técnica, orientada al trabajo con las poblaciones más vulnerables y focalizada en mejorar los resultados de los proyectos.

#### *4.3.6 Espacios de participación y mecanismos de coordinación con otros actores*

Un órgano que ha tenido una importante relevancia en la configuración de esta política pública ha sido el Consejo de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid, creado en diciembre de 1997 como órgano colegiado de consulta y participación externa en el ámbito de la cooperación al desarrollo. El pleno estaba integrado por los grupos políticos de la Asamblea, Consejerías, representantes de la sociedad civil (ONGD, sindicatos y empresas), del Ayuntamiento de Madrid y expertas y expertos en el ámbito del desarrollo.

El Consejo funcionó de manera relativamente estable hasta el año 2011, reuniéndose al menos una vez al año. A pesar de las limitaciones que como órgano pudiera tener se trataba de un espacio formal de participación entre diversos actores, donde se podían tratar diversos elementos relativos a la cooperación y a los desafíos que se presentan en esta área. Hay que recordar en este punto que la participación es un elemento fundamental en

el diseño, implementación y supervisión de una política pública, así como un espacio de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. Por ello, el disponer de un espacio de participación es un elemento imprescindible en la conformación de cualquier política pública. De ahí que la eliminación del Consejo se presente como una de las debilidades reseñables en este análisis.

A partir de 2011, y en el contexto de la crisis, la Comunidad de Madrid suprimió varios órganos de participación —entre ellos el Consejo de Cooperación— aduciendo que era el momento de eliminar órganos públicos por razones presupuestarias (aunque no suponía en realidad, ninguna dotación presupuestaria). En ese momento, la Comunidad de Madrid explicó que el Consejo no era necesario “dado que su función primordial es informar los planes generales y anuales de cooperación al desarrollo, de suerte que, atendida la vigente situación económica, no resulta llevar a cabo tal planificación<sup>25</sup>”.

Es de destacar que la Comunidad de Madrid conciba al Consejo de Cooperación como un mero ámbito de discusión de planes y programas más que como un verdadero espacio de diálogo con la sociedad civil y transparencia hacia el conjunto de la ciudadanía. Cabe recordar que los espacios de participación también son fundamentales para generar una reflexión crítica (y en este momento imprescindible) sobre los desafíos de desarrollo. Pero, además, incluso desde esta perspectiva restrictiva, la participación ha sido muy limitada, como lo demuestra el hecho de la prácticamente nula participación de los actores de la sociedad civil en el diseño del Plan General de Cooperación de la Comunidad de Madrid<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> *Desaparece el Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid* . Europa Papers <http://www.europapress.es/madrid/noticia-desaparece-consejo-cooperacion-desarrollo-comunidad-madrid-20131123115958.html> (5.02.2018)

<sup>26</sup> De acuerdo a la Red de ONGD de Madrid “Desde la fase de aportaciones a un borrador de “Estrategia” que se trabajó en 2015 (y que quedó en nada), no hemos participado en la elaboración de ningún documento estratégico de cooperación de la Comunidad de Madrid. No es cierto que este Plan “ha sido elaborado con aportaciones de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD)”, tal y como ha anunciado la Consejería. *Red de ONGD de Madrid Nuevo Plan de Cooperación de la Comunidad de Madrid: un instrumento*

Esta situación ha cambiado recientemente debido a que la aprobación por parte del Consejo de Gobierno el Plan Anual de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2017, incorporaba la puesta en marcha del Consejo de Cooperación para el Desarrollo. En este sentido, en enero de 2018 el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid ha publicado el *Proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid*.<sup>27</sup>. Se trata de una iniciativa en si misma positiva dado que se pretende corregir el importante déficit que tiene la política de cooperación de la Comunidad al carecer de un espacio de participación y diálogo con los actores de la sociedad civil.

Cabe destacar que se trata de una estructura preliminar dado que a fecha de actualización de la investigación (mayo 2018) aún no se ha confirmado la estructura ni se ha puesto en marcha el Consejo de Cooperación de la Comunidad de Madrid. No obstante, si es posible realizar un breve análisis de los elementos más destacables de su constitución. Entre los elementos positivos destaca el hecho de que se ha considerado la participación en el Consejo de diferentes departamentos de la Comunidad de Madrid (cooperación sanitaria, mujer, familia y menores, medio ambiente, formación reglada no universitaria, y europeos y cooperación con el estado) lo que, como ya se ha explicado, permitiría una mayor implicación transversal de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, esta participación, siempre deseable, parece circunscribirse a las Direcciones Generales de la Familia y el Menor, de la Mujer y de Servicios Sociales e Integración Social, sin intentar promover la integración de otro tipo de direcciones y políticas consideradas “duras” como las de economía, hacienda o internacionalización de la empresa. En el mismo sentido, al considerar las funciones que tiene este Consejo, la Comunidad circunscribe el trabajo al

---

insuficiente <http://redongdmad.org/nuevo-plan-general-cooperacion-la-comunidad-madrid/> (5.02.2018)

<sup>27</sup> Para más información sobre la configuración del Consejo de Cooperación: *Proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid*. <http://www.madrid.org/es/transparencia/normativa/proyecto-decreto-que-se-crea-consejo-cooperacion-al-desarrollo-comunidad-madrid> (13.03.2018)

ámbito de la cooperación, pero en ningún caso menciona la necesidad de incluir el trabajo por la CPD y la consecución de la Agenda 2030 de desarrollo. Todo ello nos lleva a concluir que el Consejo no propone un cambio de mirada y orientación hacia la constitución de una política de cooperación transformadora y transversal, como se ha propuesto en este estudio, sino que entiende a la cooperación en términos “tradicionales” como una política limitada a ámbitos específicos de trabajo.

En lo que se refiere a la participación otro elemento positivo es que en este Consejo participará el Ayuntamiento de Madrid, la FEMP y la AECID. No obstante, en lo referente a las organizaciones de la sociedad civil, parece limitada la inclusión de estos actores representados casi exclusivamente por las ONGD (que tendrán tres asientos). No se contempla la inclusión de la diversidad de actores de la región madrileña como son los movimientos ecologistas, feministas o de economía solidaria, los sindicatos, o el tejido empresarial. La universidad y los centros de investigación también están representados de manera muy limitada, un solo miembro designado por la CRUE. En consecuencia, el diseño de participación del Consejo de Cooperación de la Comunidad de Madrid para dilapidar las importantes potencialidades que tiene la riqueza del tejido asociativo para la configuración de la política de cooperación.

Por último, si se toma en cuenta tanto la forma de tomar decisiones como la representación de las autoridades de la administración, en la práctica bastará con que los miembros de la Comunidad de Madrid participen en las reuniones para obtener la mayoría simple que se necesita para las decisiones (Red de ONGD de Madrid, 2018). En suma, una breve valoración del diseño del incipiente Consejo hace prever que éste tendrá limitadas capacidades para configurarse como un espacio de real participación y articulación conjunta de la política de cooperación.

Si los espacios de participación con la sociedad civil han sido limitados, los ámbitos de coordinación con otras administraciones han sido prácticamente inexistentes. A pesar de que la Ley de Cooperación de Desarrollo de la Comunidad de Madrid de 1999 creó la Comisión Regional de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid con el

objeto de mejorar la coordinación y participación entre Comunidad y ayuntamientos madrileños, esta Comisión prácticamente no ha funcionado desde que fuera creada. Finalmente, en 2011, la Comisión Regional fue eliminada dentro de las medidas de racionalización de gasto público de la Comunidad de Madrid.

El último mecanismo de participación que es necesario reseñar es la Comisión de Inmigración y Cooperación que se encontraba en la Asamblea de Madrid y que permitía un espacio para que los diferentes grupos políticos discutieran y reflexionaran sobre esta política. Este órgano también fue eliminado en 2011, pasando a tratarse los asuntos relativos a cooperación para el desarrollo en la comisión más amplia referida a Asuntos Sociales.

En suma, a fecha de realización de esta investigación, la Comunidad de Madrid ha suprimido todos los espacios de participación y coordinación de la política madrileña de cooperación, aunque se encuentra en proceso de recuperación de uno de ellos, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo. Tres son las principales limitaciones del cierre de los espacios de diálogo y coordinación:

En primer lugar, la ausencia de participación de actores de la sociedad civil que desde muy diversos ámbitos pueden incorporar reflexión, análisis y experiencia en el ámbito de la cooperación y el desarrollo sostenible redonda en una deficiencia estratégica de la propia planificación y gestión de esta política.

En segundo lugar, estas carencias repercuten en cierta desconexión entre el diseño y la planificación y los desafíos nacionales e internacionales a los que se enfrentan las políticas de desarrollo. No hay que olvidar que en los foros de participación se encuentra un conocimiento experto necesario —y más en este momento de desafíos globales— a los cuales los gestores públicos muchas veces no tienen fácil acceso.

En tercer lugar, el abandono de mecanismos de coordinación con otros actores madrileños potencia ciertas debilidades de la política de

cooperación madrileña excesivamente atomizada y fragmentada. Si, como se aduce desde la propia Comunidad, la cooperación debe avanzar en optimización de los recursos, coordinación y eficacia, es fundamental desarrollar estos espacios para coordinar las diferentes políticas madrileñas.

#### **4.4 Ayuntamiento de Madrid**

##### *4.4.1 Introducción: la acción de desarrollo y cooperación del Ayuntamiento de Madrid ante un nuevo ciclo*

El segundo actor de relevancia a analizar en este estudio es el Ayuntamiento de Madrid. Al igual que la Comunidad antes analizada, este Ayuntamiento posee un relevante potencial político, económico y social para promover el desarrollo sostenible, potenciar la Agenda 2030 e impulsar una política de cooperación al desarrollo de carácter transformador.

Madrid, al ser la capital de España, es un motor central de la política y la economía española. La capitalidad es un elemento único en comparación al resto de ciudades españolas y tiene importantes efectos espaciales, culturales, funcionales fisonómicos, y también políticos, además de concentrar una parte importante de las instituciones públicas y privadas del Estado. Pero, además, Madrid ha vivido un proceso de profunda internacionalización, posicionándose como un importante centro económico y financieros y sobresaliendo en diversos ámbitos empresariales como es el caso de la información y las telecomunicaciones. Estas características acercan a Madrid a otro tipo de ciudades globales como París, Londres o Viena. Esta visión de ciudad global con importantes capacidades de proyección internacional se ha visto reforzada por los procesos de internacionalización de las empresas españolas, cuya mayoría de sedes se encuentran en Madrid (Martínez y Santander, 2010).

A diferencia del caso de la Comunidad de Madrid —donde el ciclo político se ha mantenido estable— en el Ayuntamiento de Madrid se produce, en 2015, un cambio de Gobierno dando paso a un nuevo enfoque para promover el desarrollo sostenible y la cooperación. Desde la perspectiva

del desarrollo sostenible, que es el elemento básico sobre el que se configura esta propuesta de investigación, tres son los elementos positivos generales que el nuevo Gobierno ha impulsado desde la Alcaldía.

En primer lugar, ha habido un cambio en el enfoque doctrinal y la reflexión acerca de la centralidad del desarrollo sostenible en la gestión municipal. Así, el nuevo Gobierno parece estar impulsando diversos procesos que reflexionan sobre la insostenibilidad del modelo actual de desarrollo local al tiempo que plantean visiones transformadoras para asumir las políticas públicas como es el feminismo, la economía social, los derechos humanos, la importancia de los cuidados, la ecología urbana y la participación ciudadana como forma de gestión municipal (Ahora Madrid, 2015).

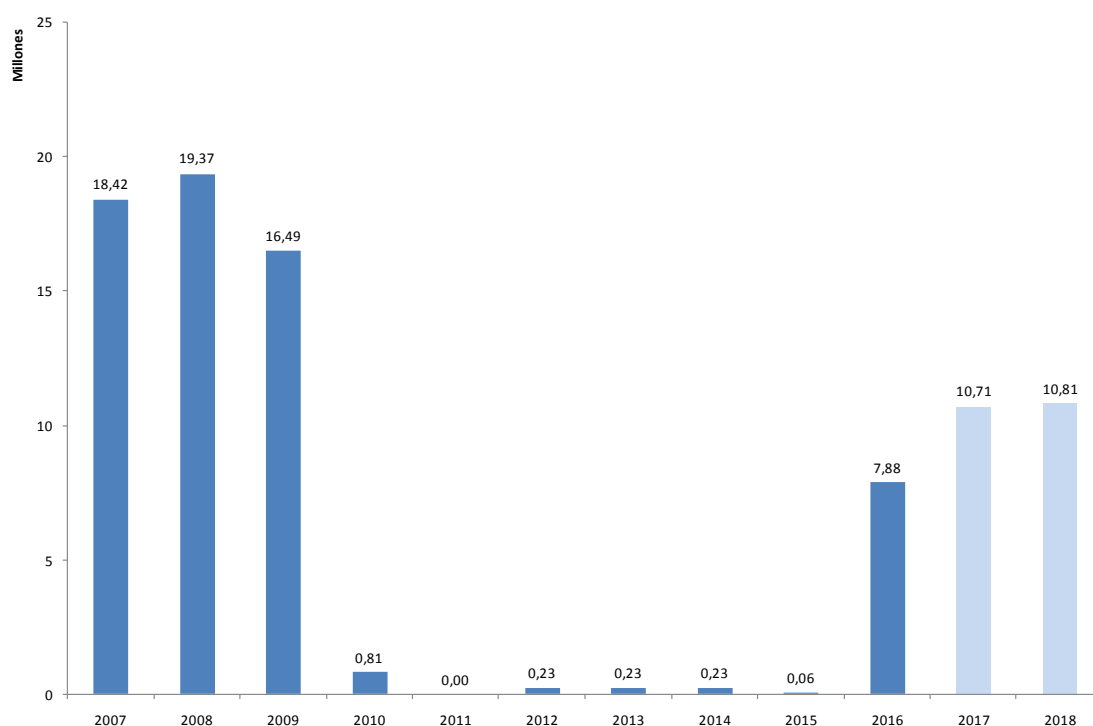
En segundo lugar, parece denotarse ciertos cambios en las estructuras políticas y técnicas necesarias para promover un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo. Así, el nuevo Gobierno ha impulsado de manera central un área de Participación Ciudadana y Transparencia, ha creado un área de Desarrollo Urbano Sostenible (que antes era urbanismo) y configurado un área de Igualdad y otra de Derechos Sociales en 2017 (que antes era Familia y Servicios Sociales). Además, ha promovido planes transversales que afectan a toda la gestión municipal en temas tan fundamentales para el desarrollo sostenible como son los cuidados, los derechos humanos y la sostenibilidad.

En tercer lugar, parece observarse una voluntad política por promover espacios de participación y diálogo como manera de contar con la visión de la ciudadanía antes de poner en marcha algunas de las políticas que van a afectar su vida y bienestar. De este modo, se han puesto en funcionamiento diversas iniciativas para conocer la opinión de la ciudadanía y promover espacios de diálogo como son las propuestas ciudadanas, las audiencias públicas, las sugerencias y reclamaciones, y los sondeos de opinión, encuestas de satisfacción, consejos y foros temáticos, y paneles ciudadanos. Como se verá a lo largo de este epígrafe, en el caso de la política de cooperación, los canales de participación abiertos han permitido comenzar a construir una nueva política, más compleja y articulada con

diversos sectores de la ciudadanía. Por último, se ha puesto en marcha la web de gobierno abierto del Ayuntamiento de Madrid, destinada a que la ciudadanía pueda promover propuestas de actuación municipal de forma libre y transparente.

Tal y como se observa en el gráfico 10, los cambios mencionados han sido acompañados de un aumento significativo de los flujos de AOD de esta institución.

**Gráfico 10. Evolución de la AOD desembolsada neta (2007-2016) y AOD presupuestada (2017-2018) del Ayuntamiento de Madrid**



Fuente: Elaboración propia. Para los años 2007-2016 el dato de AOD es de desembolso neto y la fuente es info@od. Para los años 2017 y 2018 el dato es de AOD presupuestada según la información solicitada al Ayuntamiento de Madrid vía cuestionario.

De este modo, el Ayuntamiento de Madrid parece denotar un compromiso político amplio y comprensivo (aunque como se verá en este epígrafe con carencias y debilidades también) con el desarrollo sostenible, lo que afecta positivamente a la política de cooperación para el desarrollo. De ahí que, desde la perspectiva de este trabajo de investigación, el Ayuntamiento se

encuentre entre el escenario 3 y 4 de los descritos en la introducción de este capítulo. Es decir, con un discurso comprensivo y transformador sobre la importancia de los procesos de desarrollo sostenible y cooperación, y transitando hacia la búsqueda de prácticas políticas e instrumentos adaptados a estos nuevos desafíos.

#### *4.4.2 La nueva política de cooperación al desarrollo, su estructura y los espacios de diálogo y participación*

El presente epígrafe explica la configuración de la nueva política de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Madrid. Teniendo en cuenta la importancia de la participación ciudadana, se incluyen en la estructura de esta, la configuración de los ámbitos de participación, elementos centrales en el desarrollo reciente de la política de cooperación.

La política de cooperación al desarrollo es retomada en 2015 por el nuevo Gobierno del Ayuntamiento. En el marco de la reestructuración de esta política en 2017 la Subdirección General de Fondos Europeos y Cooperación Internacional al Desarrollo (que tiene las principales competencias en materia de cooperación para el desarrollo) pasa a llamarse Subdirección General de Ciudadanía global y cooperación internacional. Además, la Subdirección General de Acción Internacional, Redes y Organismos internacionales también tenía competencias en materia de cooperación internacional para el desarrollo relacionadas con las actividades de redes internacionales de Municipios. Ambas subdirecciones dependían dependientes de la Dirección General de Promoción e Innovación de la Ciudad, ubicada en la Coordinación General de Alcaldía

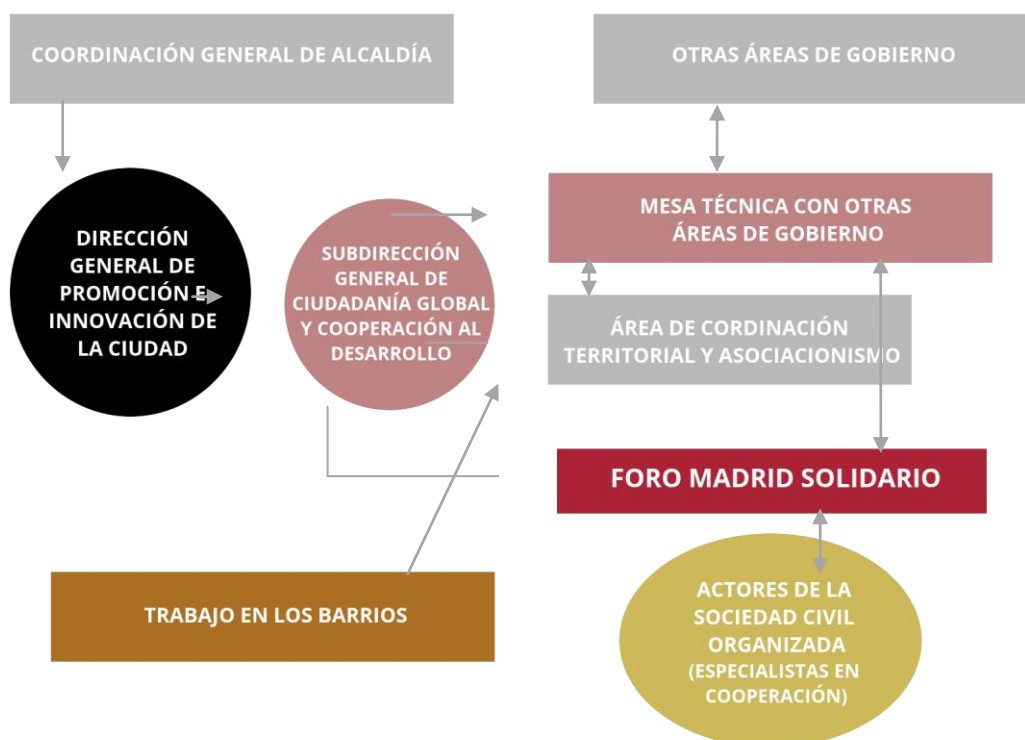
El hecho de que se estructure una subdirección que combina la cooperación al desarrollo con la promoción de la ciudadanía global parece un claro indicio de que se pretende promover una política de cooperación imbricada con los desafíos globales y la construcción de una ciudadanía crítica y comprometida con el desarrollo sostenible (Ayuntamiento de Madrid, 2016c). Se parte, así, de una visión compleja y multidimensional del desarrollo en el propio nombre de la subdirección general. Además, en principio, la dependencia directa de la Alcaldía supone un elemento positivo

tanto para dar mayor impulso a esta política pública como al posible avance en CPD y Agenda 2030. De esta forma, el nuevo organigrama pretende promover “el valor estratégico que supone la Coordinación General situando la cooperación en un nivel orgánico transversal a todas las Áreas de Gobierno” (Ayuntamiento de Madrid, 2016a: 17).

Con objeto de transversalizar la política de cooperación, el Ayuntamiento también ha creado una mesa técnica con las distintas Áreas de Gobierno para promover el compromiso y la colaboración de todo el Ayuntamiento en la política de cooperación, que actualmente es la *Mesa transversal para la Cooperación y la CPD* (Ayuntamiento de Madrid 2016: 17). Además, los distritos de la ciudad de Madrid también son un área importante (al menos en el plano teórico) en el diseño de esta política, dado que el Ayuntamiento ha expresado su pretensión de que se trate esta temática en las diversas reuniones de los distritos, así como en el Consejo Coordinador de los Distritos (Ayuntamiento de Madrid, 2016a: 18).

A continuación, se ilustra la estructura de cooperación, donde como se verá, el Foro Madrid Solidario ocupa un espacio cardinal.

**Figura 3. Estructura general de la política de cooperación del Ayuntamiento de Madrid (2016-2017)**



Fuente elaboración propia.

### *Foro Madrid Solidario*

En mayo de 2016, la alcaldesa presenta el Foro Madrid Solidario, que se configura como el espacio central de diálogo político en la discusión, planificación, ejecución y análisis de la política de cooperación. El objetivo ha sido conformar el Foro como un espacio participativo donde participan tres tipos de actores: i) diversas áreas del Ayuntamiento: Coordinación general, DG Cooperación Internacional, S.G. Ciudadanía Global y Cooperación Internacional, Mesa Transversal de Cooperación y CPD, Coordinación Territorial, Distritos y territorios / Comunicación y prensa; ii) Grupos políticos con representación en el Pleno: Ahora Madrid, PSOE, Ciudadanos y Partido Popular; iii) ONGD ( a través de la Red de ONGD de Madrid), organizaciones empresariales y sindicales, Universidades y centros investigación (CRUMA/REEDES), Colegios profesionales y profesiones (Unión

Interprofesional de Comunidad de Madrid – UICM, organismos y redes multilaterales, organizaciones de Economía social y comercio justo, organizaciones sociales y tejido asociativo (ecología, género, derechos humanos, inmigrantes, medios de comunicación y expertos/as (convocados discrecionalmente en función de temáticas y especialidades).

Como se observa, uno de los elementos más novedosos del Foro Madrid Solidario es la integración de actores sociales “no tradicionales” en la cooperación como son los movimientos feministas, ecologistas o de economía social y solidaria, lo que en principio parece ser una iniciativa por integrar a la estructura de la cooperación actores comprometidos con la transformación social y el cambio político asumiendo una perspectiva multiactor interpretando el mandato de la Agenda 2030 de conformar alianzas por el desarrollo sostenible multidimensional e integrado. El objetivo expresado por el Ayuntamiento era crear “una instancia en la que se pretende el equilibrio entre todos los actores implicados, con un carácter abierto, flexible y dinámico, además de un propósito incluyente e integrador”<sup>28</sup>. De este modo, se trata de un espacio participativo en el diseño, la ejecución y la evaluación de la política de cooperación (Ayuntamiento de Madrid, 2016c).

En el seno de este Foro se han articulado diversos procesos de configuración de la política de cooperación, incluida la propia constitución del Foro y la definición de su composición y forma jurídica y reglamentaria —junio 2016 a febrero de 2017— (Ayuntamiento de Madrid, 2016b). De acuerdo con la información del Ayuntamiento el Foro se estructura en tres niveles:

- Reuniones plenarias: donde se aprueba resoluciones, dictámenes y programas y la constitución de grupos de trabajo.

---

<sup>28</sup> Página Web del Ayuntamiento de Madrid: *Foro Madrid Solidario*. <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actividad-economica-y-hacienda/Hacienda/Cooperacion-Internacional-y-Fondos-europeos?vgnextfmt=default&vgnextoid=c3fa00514bd0e310VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=e51b6d5ef88fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&idCapitulo=10101402> (10.02.2018).

- Grupos de Trabajo (GT) temáticos: donde se estudian y elaboran propuestas relacionadas a ámbitos específicos de la política.
- Plataforma colaborativa en línea: donde se publican las actas y documentos de los (GT), se realizan consultas y se informa de plazos para acuerdos y consultas.

En lo que respecta a este último espacio de trabajo, cabe destacar la importancia adquirida por los GT en la dinamización y el progreso del Foro. Dos son los ámbitos que destacar en este aspecto: i) en primer lugar, en 2016 se crearon (casi simultáneamente con la constitución del Foro) tres GT orientados a promover y dinamizar las líneas de trabajo que el Ayuntamiento impulsó en ese año. Estos fueron el Grupo de Subvenciones (julio de 2016), el de Sensibilización (julio de 2016) y el de Cooperación integral (diciembre de 2016); ii) adicionalmente, en 2017, aparte de la continuidad de estos grupos, se crea un intergrupo que ha participado activamente en el diseño y articulación del nuevo Marco Estratégico de cooperación que, como se verá más adelante, será el documento marco para la ejecución de la práctica de cooperación para el periodo 2018- 2021.

Aparte de la fundamental importancia del Foro Madrid Solidario en la configuración de la política de cooperación pretende que desde este espacio se promueva el trabajo transversal por el desarrollo sostenible con el resto de los actores del Ayuntamiento. De ahí que una de las directrices generales sea la promoción de la CPD y la asunción de corresponsabilidades ante los desafíos globales (Ayuntamiento de Madrid, 2016c). Así, el Foro deberá estar comprometido con “la promoción de valores de transformación, justicia, paz, sostenibilidad y equidad basados en DDHH y en una concepción de Ciudadanía Global y la coherencia de políticas de un modelo de desarrollo de la Ciudad y asunción de corresponsabilidades ante los desafíos globales” (Ayuntamiento de Madrid, 2016c: 1).

La valoración general del trabajo del Foro, como se ha podido recabar en el trabajo de campo de esta investigación, es positiva. Se destaca cómo el FMS está permitiendo la construcción conjunta de la política de cooperación, así

como su contribución a promover una mayor imbricación del Ayuntamiento en esta política. Además, los espacios de participación siempre suponen una mejora en la transparencia y la rendición de cuentas con la ciudadanía, elemento cardinal en cualquier política democrática.

### *Otros espacios de participación*

De cara al trabajo interno del Ayuntamiento, desde 2016 viene funcionando la Mesa transversal de cooperación y coherencia de políticas que pretende promover un marco interno de imbricación de todas las áreas del Ayuntamiento tanto en la política de cooperación al desarrollo como en la promoción transversal de la Agenda 2030 y la CPD. En esta mesa transversal participan la Subdirección General de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional, la Secretaria General de Acción Internacional, Redes y Organismos Internacionales, la Dirección General de Innovación y Promoción de la Ciudad, la Dirección de Gabinete de la Alcaldesa, la Presidencia del Pleno, y otros actores. Se trata de un espacio informal, que se reúne periódicamente para discutir los temas de la cooperación y CPD. La Mesa transversal para la cooperación y la coherencia es concebida como un órgano cardinal “tanto para incorporar al conjunto de áreas de gobierno a las decisiones e implementación de la política de ciudadanía global y cooperación internacional, como para ubicar estratégicamente los principios y objetivos del desarrollo sostenible en el conjunto de políticas y planes del gobierno municipal” (Ayuntamiento de Madrid; 2017 a: 47).

A efectos de la realización de este trabajo de investigación ha sido relativamente complejo valorar la evolución de la mesa transversal debido a que, hasta el momento, se trata de órgano informal, que no ha protocolizado su proceso de trabajo, ni publicado documentos o actas de reuniones por lo que no hay información pública sobre este tema. Sin embargo, se trata de un órgano fundamental, si lo que pretende, es promover la transversalización del trabajo por el desarrollo sostenible (es decir, la CPD) y la Agenda 2030 de desarrollo por lo que sería positivo acceder a una información más transparente por parte del Ayuntamiento. En este sentido, y de acuerdo con el trabajo de campo realizado, en el seno

de la mesa transversal se va a impulsar la estrategia de localización de los ODS lo que permitía dotar a este órgano de instrumentos prácticos de promoción de CPD.

Otro espacio de participación relevante, aunque hasta el momento el avance ha sido relativamente limitado, es el trabajo en los distritos y los barrios. Como se ha mencionado, se prevé que estos ámbitos participen en el Foro Madrid Solidario a través del Área de Gobierno de Coordinación Territorial y Asociacionismo. Este espacio tiene un importante potencial en tanto permitiría avanzar en la construcción de una política “desde abajo” con una ciudadanía crítica y comprometida con el desarrollo sostenible; la Agenda 2030 también supone una oportunidad en este sentido, al abrir espacios locales y transnacionales de promoción del desarrollo. Cabe mencionar que el Ayuntamiento ha renovado los mecanismos de participación en los barrios y distritos mediante la creación de los Foros locales y el Foro de Derechos Humanos en 2017. Sin embargo, hasta el momento no parece que el Ayuntamiento haya avanzado significativamente en este ámbito debido a que aún no se han podido materializar los espacios reales de participación de estos actores. Sin embargo, y de acuerdo con el trabajo de campo realizado, se ha iniciado recientemente el trabajo por la integración de los Foros locales con el Foro Madrid Solidario; en estos espacios se han incorporado también una serie de ONGD como la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid. Se trata de iniciativas positivas, aunque muy incipientes para poder hacer una valoración de su trabajo al momento del cierre de esta investigación.

Ahora bien, un análisis general de la estructura de cooperación del Ayuntamiento permite extraer cuatro breves valoraciones: i) en primer lugar, se observa una importante voluntad política dotar a la cooperación capacidades e instrumentos para avanzar hacia una mejora en su diseño, calidad y ejecución desde una perspectiva transformadora y en línea con la visión de la Agenda 2030; ii) en segundo lugar, parece existir una clara intención de generar políticas de cooperación articuladas y participadas con diversos grupos de la sociedad civil); iii) el diseño del espacio de participación central cuenta con movimientos sociales que son actores “no

tradicionales” de la cooperación y que potencialmente pueden dotar a esta política de una visión más comprometida y transformadora políticamente; iv) se trata de una estructura transversal que afecta a diversas áreas del Gobierno lo que en principio es una importante fortaleza para la promoción de la CPD y la implantación de la Agenda 2030.

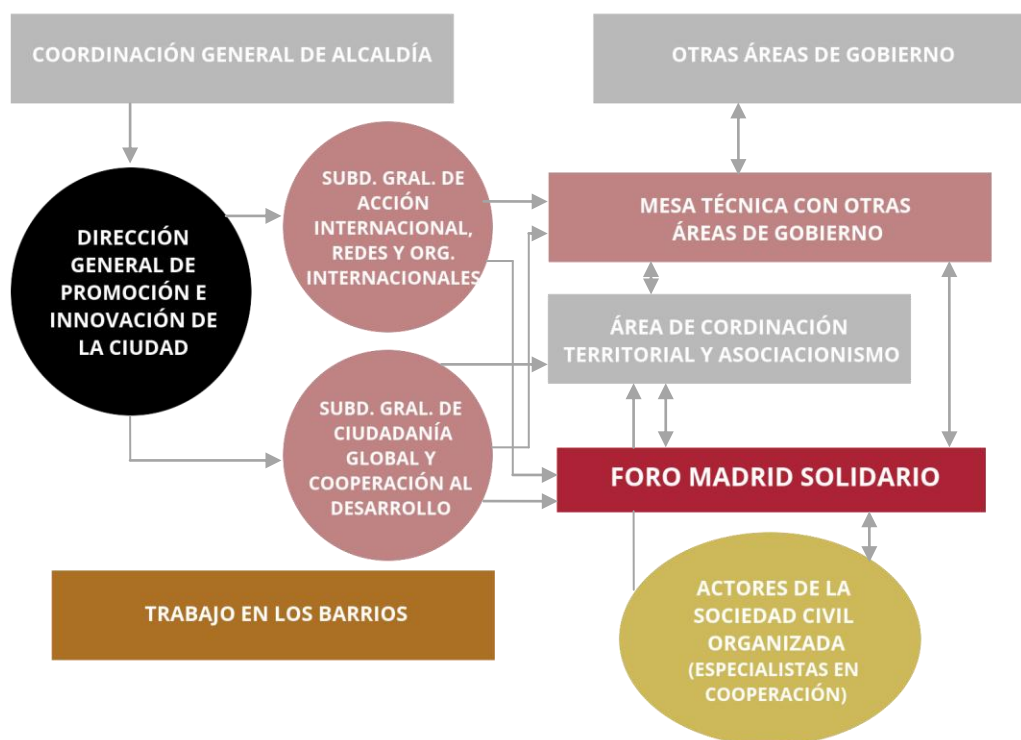
Adicionalmente, se pueden mencionar algunos elementos que son necesarios para la mejora de la participación de cara a la evolución de la política de cooperación y que , a fecha de actualización de esta investigación, aún no se han incorporado: i) la integración en este foro de representantes tanto del gobierno central como de la Comunidad de Madrid; ii) la incorporación de otros ayuntamientos madrileños con los que articularse en la política de cooperación iii) la creación de espacios transregionales para articular la política de cooperación con otras capitales españolas. La incorporación de estos espacios no sólo permitiría mejorar la participación de la política madrileña, sino también promover mejores prácticas políticas en otras administraciones públicas.

Por último, cabe mencionar que a fecha de actualización de esta investigación se ha reformulado la estructura de la cooperación; en febrero de 2018 se crea una nueva Dirección General de Acción Internacional y Ciudadanía Global con objeto de “reforzar la cooperación al desarrollo y la presencia en las agendas globales” (Ayuntamiento de Madrid, 2018)<sup>29</sup>. De esta forma, se han reordenando las competencias entre Dirección General de Innovación y Promoción de la Ciudad y la dirección de nueva creación denominada de Acción Internacional y Ciudadanía Global. De la nueva dirección dependerán las subdirecciones generales de Ciudadanía Global y Cooperación al Desarrollo y la de Acción Internacional, Redes y Organismos Internacionales.

---

<sup>29</sup> Nota de prensa de la Alcaldía: *La Coordinación General de Alcaldía modifica su organización Se crea una nueva Dirección general, -Acción Internacional y Ciudadanía Global-para reforzar la cooperación al desarrollo y la presencia en las agendas globales*. Recurso electrónico: <https://diario.madrid.es/blog/notas-de-prensa/la-coordinacion-general-de-alcaldia-modifica-su-organizacion/> (08.02.2018). Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid: [https://www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2018/02/21/BOCM-20180221-31.PDF](https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2018/02/21/BOCM-20180221-31.PDF) (13.03.2018)

**Figura 4. La nueva estructura del sistema de cooperación del Ayuntamiento de Madrid**



Fuente: elaboración propia

De acuerdo con las informaciones del Ayuntamiento "este cambio de estructura organizativa responde al deseo de reforzar tanto la cooperación al desarrollo, como la presencia internacional de Madrid en las agendas globales" como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana, en redes internacionales de ciudades, como Ciudades y Gobiernos Regionales Unidos (CGLU)<sup>30</sup>.

Aunque aún es pronto para poder valorar la evolución de esta nueva estructura, parece observarse una intención de reforzar los ámbitos de esta política en dos dimensiones ya contempladas anteriormente: por una parte,

<sup>30</sup> Nota de prensa de la Alcaldía: *La Coordinación General de Alcaldía modifica su organización. Se crea una nueva Dirección general, -Acción Internacional y Ciudadanía Global- para reforzar la cooperación al desarrollo y la presencia en las agendas globales.* Recurso electrónico: <https://diario.madrid.es/blog/notas-de-prensa/la-coordinacion-general-de-alcaldia-modifica-su-organizacion/> (08.02.2018).

la búsqueda de un mayor impulso político a la cooperación internacional, dándole rango de Dirección General; por otra, la creación de estructuras orientadas a transversalizar el desarrollo sostenible y la incorporación de las agendas globales en el Ayuntamiento (principalmente la Agenda 20130) a través de la Subdirección de Acción Internacional y Organismos internacionales.

En suma, la posición y estructura con que se ha dotado a la cooperación, así como los nuevos cambios que le han dado rango de Dirección General, parecen estar en consonancia con la necesidad de transformar esta política para convertirla en una herramienta de promoción del desarrollo sostenible y un instrumento de construcción de una ciudadanía crítica y comprometida. Por otra parte, los sucesivos cambios parecen denotar la ausencia de un plan de acción claro desde el inicio de la legislatura para reforzar y promover esta política.

#### *4.4.3 Los principales fundamentos de la política de cooperación*

Como se ha explicado, en 2016 se inicia una nueva etapa para la política de cooperación dotando a este sistema de una significativa estructura, instrumentos de planificación y ejecución, espacios de participación, coordinación y diálogo, presupuestos y líneas de actuación.

El documento base sobre el cual se empieza a trabajar son las *Líneas estratégicas para una política de ciudadanía global y cooperación internacional de la Ciudad de Madrid* publicado en marzo de 2016. Aun cuando se trata de un documento breve y bastante preliminar, sienta las bases fundamentales de la política de cooperación, así como sus principales objetivos, instrumentos y órganos de participación y coordinación.

Lo primero a destacar de este documento es que parece asumir que la política de cooperación debe ser un instrumento para la promoción de “valores ciudadanos que ayuden, contribuyan y orientan a un modelo de desarrollo sostenible” basado en “la defensa de los derechos humanos, la igualdad de género, la paz y la sostenibilidad ambiental” (Ayuntamiento de Madrid, 2016a: 6). En este sentido, a diferencia de otras visiones descritas anteriormente (de corte más bien asistencialista donde se dividen a los

países en pobres y ricos), se concibe a la política de cooperación como un instrumento de transformación social transnacional orientado a la construcción de una conciencia ciudadana crítica. Cabe recordar que, como se ha explicado en el capítulo 1, la cooperación al desarrollo debe trascender del modelo de gestión “tradicional para asumir un compromiso político con la transformación de los modelos de desarrollo y, por tanto, de la ciudadanía.

En segundo lugar, se trata de un planteamiento que pretende avanzar hacia la configuración de Madrid como un actor de transformación política en una realidad multinivel y transnacionalizada. De este modo, se habla de las interdependencias globales y de cómo los problemas transnacionales (como las guerras, el deterioro del medio ambiente, la violación de derechos humanos, la pobreza, las múltiples discriminaciones o la emigración forzosa) poseen gran impacto en la vida cotidiana de la ciudadanía de Madrid. Asumir esta visión cosmopolita del desarrollo no sólo supone un avance doctrinal para la política de cooperación sino que, potencialmente, es positivo para el conjunto de las acciones del Ayuntamiento, en tanto se comprende las interconexiones que hay en el ámbito local y global, la responsabilidad de todos los actores en la promoción del desarrollo sostenible y la importancia también del espacio transnacional en la propia vida de la ciudadanía madrileña. Aunque complejos, todos estos elementos conforman la realidad transnacionalizada del desarrollo y desconocerlos nos lleva a una lectura extemporánea, reduccionista e insuficiente de las prácticas políticas en cooperación al desarrollo.

En tercer lugar, y estrechamente vinculado con el punto anterior, se utiliza el concepto de “ciudad integral para una cooperación integral” entendiendo la importancia de Madrid como un agente catalizador del desarrollo, tanto a escala local como transnacional. Así, se pretende que la propia ciudad sea un espacio de promoción de paz, convivencia y derechos humanos al tiempo que se propone avanzar en la coordinación y trabajo en red con otras ciudades y actores globales (Ayuntamiento de Madrid, 2016a: 10).

En cuarto lugar, el documento presenta el trabajo por el desarrollo sostenible (local y transnacional) a partir de un enfoque cosmopolita, basado en una perspectiva comprensiva y no competitiva, en la que el bienestar de la ciudadanía madrileña no entraría en competición con el bienestar de la ciudadanía de otros contextos, sino que ambos serían marcadamente interdependientes. De esta forma, los poderes públicos tienen que trabajar para construir políticas públicas que protejan a las personas y construyan un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo. La disputa se encuentra entonces no entre personas de aquí o de fuera sino en la superación de un modelo de desarrollo global que recorta derechos y precariza a todas las ciudadanías.

“El nuevo gobierno municipal del Ayuntamiento de Madrid es consciente de que el apoyo público municipal a los proyectos de cooperación ha ido mermando en los últimos años justificado por el discurso de la crisis, poniendo a competir por los recursos las demandas de solidaridad de fuera con las de dentro, cuando realmente se estaban aplicando políticas insolidarias tanto fuera como dentro de nuestra ciudad como se evidencia en las situaciones de carencia extrema y crisis nutricional que vienen afrontando muchas familias” (Ayuntamiento de Madrid. 2016: 7).

Por último, todo este planteamiento deriva en un compromiso discursivo con la CPD asumiendo que es necesario que todas las políticas públicas (nacionales e internacionales) posean “el objetivo común...de propiciar un modelo de desarrollo de ciudad basado en derechos, equitativo y sostenible ambientalmente” (Ayuntamiento de Madrid, 2016a: 8). En el mismo sentido, el documento asume la responsabilidad de promover los ODS, que deben promover una transformación profunda y afectar a todas las áreas de gestión del ayuntamiento (Ayuntamiento de Madrid, 2016a).

Para terminar este apartado es fundamental destacar que este documento estratégico presenta algunas deficiencias en el sentido de que se explica el enfoque doctrinal de la política de cooperación de manera muy amplia, sin concretar las acciones, límites, complejidades y procesos a los que se

enfrenta la política de cooperación. Además, se trata de un planteamiento que ostenta poca claridad en tanto parece confundir objetivos, enfoques y principios. Sin embargo, al ser el primer documento presentado en este ámbito, cabe hacer una valoración global positiva en tanto: i) se apuesta por una visión compleja y transformadora de la política de cooperación, ii), se incorporan los desafíos de la insostenibilidad de los modelos de desarrollo, iii) se contempla la importancia de Madrid como catalizador de políticas públicas de defensa de derechos de toda la ciudadanía (desde un enfoque multinivel y cosmopolita); iv) se propone avanzar en los ámbitos de CPD y Agenda 2030, asumiendo la interdependencia entre las diversas políticas públicas.

#### *4.4.4 El nuevo marco de planificación estratégica del Ayuntamiento de Madrid*

Al momento de actualizar la presente investigación, el Ayuntamiento ha presentado un borrador del Marco Estratégico para la política de ciudadanía global y cooperación internacional de la ciudad de Madrid (2018-2021). El documento se encuentra en fase de borrador por lo que las consideraciones que aquí se realicen serán de tipo preliminar, teniendo en cuenta que aún no se ha publicado el documento final. Sin embargo, se trata de un documento lo suficientemente avanzado como para hacer una valoración de lo que supone para el escenario de la política de cooperación del ayuntamiento de Madrid. Dos son los elementos que se van a analizar aquí; por una parte, el proceso de elaboración y por otro, el contenido estratégico del mismo.

#### ***El proceso de elaboración***

Para la elaboración de este marco se han generado diversas instancias de participación y diálogo con actores del gobierno del ayuntamiento y de la sociedad civil principalmente en el marco del Foro Madrid Solidario.

El primer paso de diagnóstico consistió en una consulta preliminar en dos ámbitos: i) un análisis interno con diversos actores del ayuntamiento, así como el estudio de diversos planes generales del Ayuntamiento de

Madrid<sup>31</sup>; ii) la realización de entrevistas con actores de la ciudad de Madrid vinculados con la política de cooperación municipal.

Con esta información se presenta al Foro Madrid Solidario en junio de 2017 una hoja de ruta para la elaboración del Marco Estratégico y se crea un intergrupo para colaborar en esta tarea; además, se definen los cuatro Ámbitos estratégicos que serán la principal aportación del plan. Así, entre los meses de junio y octubre se trabajó, en el marco del intergrupo, en la definición de los objetivos de la política y en la exploración de las vías de trabajo para su cumplimiento. Además, se compartieron las propuestas de ámbitos estratégicos con la Mesa Transversal de Cooperación y Coherencia de Políticas para el Desarrollo para promover la implicación, coordinación y coherencia entre las diferentes Áreas de Gobierno del Ayuntamiento (Ayuntamiento de Madrid, 2017a).

Posteriormente, en noviembre de 2017 se pusieron en marcha en el marco del Foro Madrid Solidario grupos de trabajo por cuatro ámbitos estratégicos. Por último, a finales de diciembre de 2017 se presenta el borrador del Plan General que actualmente está siendo evaluado por el Ayuntamiento de Madrid y el resto de los actores implicados.

---

<sup>31</sup> Plan de Gobierno 2015-2019; Líneas estratégicas para una política de ciudadanía global y cooperación internacional de la ciudad de Madrid; el Plan Estratégico de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid, la Estrategia del Ayuntamiento de Madrid para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Plan A Calidad del Aire y Cambio Climático de la ciudad de Madrid o el Plan Madrid ciudad de los cuidados, entre otros

**Figura 5. Pasos en la elaboración del Nuevo Marco Estratégico**



Fuente: elaboración propia a partir de la información recabada en las entrevistas

Como se puede observar, parece lógico inferir que ha habido una importante voluntad por parte del Ayuntamiento por promover un proceso participativo en la definición del Marco Estratégico en dos dimensiones.

Una dimensión interna que ha permitido que parte de los departamentos del Ayuntamiento se involucren en el ámbito de la cooperación, participen en la definición de esta, compartan los objetivos cardinales de sus estrategias y se sensibilicen sobre la importancia de promover el desarrollo sostenible y la cooperación. Se trata de un esfuerzo por generar apropiación y responsabilidad por parte de otros departamentos con el ámbito del desarrollo sostenible elemento que, como se comentó en el inicio de esta investigación, es fundamental si se quiere generar una política de cooperación comprometida, transformadora y capaz de dar respuesta a los desafíos multinivel a los que se enfrentan todas las sociedades.

Una dimensión externa donde, en línea con lo expresado también en la introducción de este trabajo, se pretende construir de manera conjunta la planificación estratégica de la política de cooperación. De esta forma, no

sólo se avanza en la participación, transparencia y rendición de cuentas, sino hacia la elaboración participada y compartida de las políticas públicas.

### ***El contenido del Marco Estratégico***

El Marco Estratégico parte del supuesto que la ciudad de Madrid debe aspirar a ser un espacio abierto y cosmopolita, comprometido con el bienestar y los derechos de toda la ciudadanía global (Ayuntamiento de Madrid, 2017a). Se asume, así, que la ciudad de Madrid tiene un compromiso con el desarrollo sostenible, la ciudadanía global y la cooperación al desarrollo. En coherencia, el plan propone que la política de cooperación debe ser transformada para asumir un trabajo integral en el conjunto de la acción de gobierno al tiempo que incorporar en todas sus etapas diversos actores con experiencia, interés y conocimiento en el ámbito de la cooperación. Se propone, de esta forma, una mirada amplia y comprensiva de la política de cooperación articulada de manera transversal con el resto de los actores de la Administración, al tiempo que incorpora a su propia definición estratégica a los actores clave de la sociedad civil organizada.

Una vez presentados estos elementos, el plan propone un cambio radical en el diseño, planeación y ejecución de la política de cooperación, aduciendo que las lógicas de planificación existentes hasta el momento no responden a las necesidades de generar una política transformadora y adaptada a los desafíos del desarrollo sostenible. El documento explica que los enfoques tradicionales basados en prioridades geográficas y sectoriales definidas *ex ante* no poseen la capacidad ni la flexibilidad para adaptarse a las cambiantes necesidades de la política, al tiempo que promueven una mirada restrictiva y limitante carente de la necesaria multidimensionalidad que requieren los desafíos del desarrollo. Por ello, se propone desplegar el diseño de la política de cooperación sobre ámbitos estratégicos que permitirían elaborar respuestas integrales a los problemas, trabajar desde una lógica de procesos —lo que permite una mayor apertura y adaptación— e incorporar a agentes de diversa índole para una acción colectiva más estratégica y coherente.

Se proponen, así, cuatro Ámbitos Estratégicos para la política de ciudadanía global y cooperación internacional:

1. Construcción de una sociedad global basada en la defensa de la democracia, la igualdad de género y el respeto a la diversidad cultural.
2. Promoción de la cultura de paz y solidaridad, prevención de las violencias y defensa de los derechos humanos.
3. Profundización en la construcción de ciudades y comunidades sostenibles.
4. Profundización en un modelo económico y social sostenible.

De acuerdo con este documento, los Ámbitos Estratégicos son un elemento cardinal que permite definir nuevos e innovadores “marcos de trabajo en torno a los que articular procesos de diálogo, de análisis y de acción” (Ayuntamiento de Madrid, 2017a: 23).

En este sentido, parece evidente que la propuesta de ámbitos estratégicos puede suponer una transformación radical e innovadora de la política de cooperación, abriendo espacios para una articulación multinivel y transnacional para dar respuestas estratégicas, desde la cooperación, a los desafíos actuales del desarrollo sostenible.

Ahora bien, más allá de la incuestionable novedad y valor estratégico de este nuevo planteamiento, como todo cambio, puede suponer importantes desafíos para la implementación de la nueva política de cooperación. Dos son los principales elementos que cabe mencionar en este sentido: i) en primer lugar, aunque se ha pretendido que participen en la elaboración de una gran diversidad de actores, el trabajo de campo ha demostrado que esta participación ha sido limitada, especialmente entre aquellos actores “no tradicionales” del sistema de cooperación como por ejemplo, los movimientos sociales; ii) en segundo lugar, se trata de una apuesta estratégica relativamente innovadora que exigirá al Ayuntamiento de Madrid el despliegue de importantes capacidades y recursos que no siempre se han visto disponibles; iii) en tercer lugar, el nuevo marco propone nuevas herramientas y formas de trabajo, lo que pueda conllevar

importantes resistencias e incertidumbres con respecto al resultado de estos nuevos planteamientos.

Todo ello nos lleva a concluir que si bien la propuesta de Marco Estratégico se presenta como una oportunidad para que el Ayuntamiento avance hacia una práctica más transformadora también supone importantes riesgos y desafíos que es necesario considerar durante el proceso de su implementación.

#### 4.4.5 *La CPD y la Agenda 2030*

Como se ha mencionado a lo largo de este epígrafe, parece observarse en el Ayuntamiento de Madrid un significativo compromiso político no solo con la cooperación sino con la promoción del desarrollo sostenible de manera transversal. De hecho, el nuevo Marco Estratégico de la política de cooperación entiende como elemento cardinal la promoción de la CPD de manera comprensiva en todo el gobierno del ayuntamiento (Ayuntamiento de Madrid, 2017a: 46).

Cabe recordar, como se ha explicado al inicio de este trabajo de investigación, que el desarrollo sostenible entiende que el cuidado de la vida y la naturaleza deben estar en el centro de las decisiones políticas. Por ello, es necesaria la transversalización de los diferentes temas cardinales del desarrollo como son los derechos humanos, la equidad, la sostenibilidad ambiental o el feminismo; en este sentido, cabe mencionar diversos planes que han pretendido impulsar la colaboración y la coherencia en todo el Gobierno integrando principios de derechos humanos, sostenibilidad, igualdad o atención a las personas y colectivos más vulnerables<sup>32</sup> (Ayuntamiento de Madrid: 2017a). Estas estrategias parecen denotar una apuesta integral y estructural por parte del Ayuntamiento para desplegar una política transformadora y coherente con el desarrollo sostenible. En este sentido, el Nuevo Marco Estratégico de cooperación pretende trascender las competencias de las políticas de

---

<sup>32</sup> Entre los planes más destacados es posible mencionar: Plan Estratégico de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid (febrero 2017); Plan A: Plan de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Ciudad de Madrid (noviembre 2016) y el Plan Madrid Ciudad de los Cuidados (octubre 2017).

cooperación para proponer un cambio integral en diversas políticas que afectan al desarrollo sostenible.

Ahora bien, cabe mencionar que el análisis empírico realizado en esta investigación parece demostrar que aún cuando se observa una importante voluntad política por transversalizar los temas de desarrollo sostenible, los avances detectados en este ámbito, aunque positivos, aún son incipientes, y se necesita una apuesta política y técnica sostenida a largo plazo para lograr la real imbricación de todos los actores del Ayuntamiento en los temas del desarrollo y la cooperación.

Desde 2016, existe en el área de cooperación un impulso político por promover la CPD que se puede cristalizar en varias iniciativas. En este sentido, se pretende que tanto el Foro Madrid Solidario como la Mesa transversal para la cooperación y la CPD actúen como actores promotores en este ámbito. Además, los Ámbitos Estratégicos mencionados anteriormente se ha configurado como espacios de trabajo para el impulso de la CPD donde se incluyen propuesta de instrumentos para avanzar en este campo como son : i) la promoción de Incidencia internacional para una gobernanza basada en la CPD; ii) la incorporación de cláusulas sociales y ambientales y el impulso de la compra pública ética, justa y sostenible; iii) la formación y el fortalecimiento de capacidades en materia de desarrollo sostenible y CPD para personal funcionario y eventual y para organizaciones del tejido asociativo madrileño; iv) la Investigación aplicada a la CPD (Ayuntamiento de Madrid, 2017a).

Por último, cabe mencionar que, a fecha de actualización de este trabajo, el Ayuntamiento se encuentra finalizando una estrategia para la localización de la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La Estrategia lleva el nombre de: *Madrid 2030. Una ciudad para todas las personas y todas las generaciones* y ha sido presentada en el senado el 14 de marzo del presente año<sup>33</sup>. El objetivo es aprobar esta estrategia en el Pleno

---

<sup>33</sup> Comparecencia del Vocal Asesor de la alcaldía de Madrid, D. Luis Felipe Llamas Sánchez, ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, para informar sobre los asuntos relativos a la Ponencia de estudio para la definición, la elaboración y la coordinación de la Estrategia española para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), constituida en el seno de la Comisión. XII Legislatura (14/03/2018)

del Ayuntamiento en el próximo mes de mayo. Con esta iniciativa, la ciudad de Madrid pretende vincular el conjunto de la acción municipal con el desarrollo sostenible a partir de una lectura transformadora y aterrizada a la realidad madrileña de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Ayuntamiento de Madrid, 2017a).

De acuerdo con la presentación ya reseñada en el senado, el Ayuntamiento considera que la Agenda 2030 es una verdadera oportunidad para que los actores locales y, en particular el propio Ayuntamiento, puedan “poner en valor” las importantes potencialidades de las EELL para promover el desarrollo y avanzar hacia la CPD. Además, se asume que para avanzar en este ámbito hay que asumir un enfoque multidimensional, universal, integral, multinivel, y multiactor. En este sentido, el hecho de que el Ayuntamiento desarrolle este tipo de estrategia es una novedad para en la región madrileña, lo que podría ser un elemento extraordinariamente positivo como promotor de la apropiación de la Agenda 2030 en otras entidades de la región (como es el caso de la Comunidad de Madrid y otros Ayuntamientos). La incorporación real de la Agenda 2030 al trabajo de las EELL sería una verdadera apuesta por transformar las políticas públicas para articular procesos reales de cambio social poniendo la sostenibilidad de la vida en el centro real de la agenda política.

Tres han sido las fases del desarrollo de esta estrategia: i) realizar un análisis sobre las sinergias existentes entre el plan de Gobierno y prioridades del Ayuntamiento y la Agenda 2030; ii) identificación de posibles ámbitos de avance de políticas; iii) construcción de indicadores de esfuerzos e indicadores de resultados.

Aunque el borrador de esta estrategia presenta un formato general donde cuesta identificar los planes y acciones que cada una de las áreas va a implementar para alcanzar los resultados estipulados, tres son las consideraciones que, a priori, se pueden hacer:

En primer lugar, se trata de una estrategia con unos principios guía que aborda los ámbitos más importantes del desarrollo sostenible para la ciudad de Madrid. Así los espacios de trabajo son siete: i) Cambio Climático y Aire saludable; ii) Ciudadanía Global y Construcción de Paz; iii) Derecho a la ciudad efectivo en Madrid; iv) Participación y democracia inclusivas; v) Transición economía ecosocial; vi) Protección social, Cuidados y reducción de la desigualdad; vii) Madrid ciudad cultural educadora y sensible; viii) Articulación multinivel con otras administraciones.

En segundo lugar, el Plan propone una serie de objetivos a conseguir para 2030 junto con una batería de indicadores. Esto es un ámbito fundamental porque los procesos de cambio y transformación política deben ir acompañados de metas e indicadores que permitan valorar los avances o retrocesos a lo largo del tiempo.

En tercer lugar, el plan propone un trabajo multinivel y en red con el resto de las administraciones locales, lo que, como se ha visto, es una de las principales debilidades de la estrategia de cooperación del Ayuntamiento. Por ello, se hace alusión a las diversas redes y organismos internacionales con los cuales el Ayuntamiento está trabajando (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos; Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, ONU Hábitat, Red Metrópolis, etc.).

Ahora bien, más allá de los elementos positivos mencionados, especialmente si se toma en cuenta el contexto español donde el avance en la Agenda 2030 es extremadamente limitado y restrictivo, se trata de una estrategia en un estado muy preliminar, donde no se desarrollan los procesos, actores, políticas y programas que se deben seguir para lograr estos objetivos. En este sentido, es cuestionable que luego de más de dos años de establecida la Agenda 2030 el Ayuntamiento cuente con un documento de corte tan preliminar y en fase de borrador.

En suma, el Ayuntamiento de Madrid parece ser el actor que presenta un significativo compromiso político con la transversalización del desarrollo sostenible y la promoción de la Agenda 2030. Para ello, se han puesto en práctica estrategias, órganos, instrumentos y procesos para avanzar en este

objetivo; instrumentos que, aunque presentan ciertas limitaciones y resistencias se presentan como instancias de verdadero avance para la promoción de la Agenda 2030 en el Ayuntamiento de Madrid.

#### *4.4.6 Las resistencias y límites de los cambios propuestos en la política de cooperación del Ayuntamiento*

Cabe realizar una pequeña reflexión más general con respecto a las reconfiguraciones que ha experimentado en estos últimos dos años la política de cooperación y el trabajo por el desarrollo sostenible en el Ayuntamiento de Madrid. Las reestructuraciones generan resistencias que son frecuentes en todo tipo de organizaciones. Al combinarse los elementos objetivos del cambio con las dimensiones subjetivas que determinan el comportamiento psicológico de las personas involucradas en este proceso surge inmediatamente el fenómeno de la resistencia al cambio que se define como “la reacción negativa que ejercen los individuos o los grupos que pertenecen a una organización ante la modificación de algunos parámetros del sistema organizativo” (Quesada y Vila, 2007: 110). No todos los actores reaccionan de este modo, algunos pueden sentirse entusiasmados y ver en los cambios propuestos una oportunidad para la mejora y el crecimiento personal y profesional, pero no es la reacción necesariamente más común. Así, de manera muy frecuente, los integrantes de las organizaciones se resistirán de diversas maneras: algunos pueden rehusarse por completo o asumir de manera muy limitada las nuevas directivas, mientras que otros pueden acceder superficialmente, pero con un profundo estado de resentimiento (Quesada y Vila, 2007). Estas resistencias son parte esperable de los procesos de cambio por lo que no se pueden evitar, pero sí intentar comprender de manera que sean una fuente de aprendizaje y evolución para la propia organización.

Cabe señalar, además, que el trabajo por el desarrollo sostenible genera sistemáticas resistencias institucionales porque supone cierta ruptura con las expectativas, comportamientos y valores que rigen, premian y castigan la acción pública, los cuales, en general, están guiados por otro tipo de intereses (Millán, 2012). Cabe recordar en este sentido, que la apuesta por transformar la política pública para poner en el centro el desarrollo

sostenible, supone el resto de transversalizar y, por ende, transformar unas políticas públicas caracterizadas hasta ahora por la compartimentalización y la sectorialidad. Además, las resistencias observadas no se relacionan únicamente con la incorporación de la visión de desarrollo a los procesos transversales del Ayuntamiento sino, con el hecho de que algunos actores sienten que existe una pérdida de poder relativo en los procesos de toma de decisiones. Así, los cambios propuestos basados en procesos transversales y articulados con múltiples agentes pueden chocar con ciertas visiones parceladas y patrimonialistas de algunos agentes tradicionalmente decisores en la política de concentrado la toma de decisiones con respecto a aspectos centrales de la política de cooperación.

Las potenciales resistencias se pueden categorizar en tres ámbitos:

Una dimensión jerárquica y política, relacionada con las propias autoridades y líderes del gobierno municipal, que, a pesar de compartir el compromiso político con el desarrollo sostenible, pueden tomar con cautela y precaución estos cambios al considerar que pueden generar muchas resistencias entre diferentes agentes y grupos políticos, lo que puede poner en cuestión otro tipo de intereses de estos grupos.

Un ámbito relacionado con el entorno de los propios funcionarios y funcionarias del Ayuntamiento que trabajan en el ámbito de la cooperación, pueden resistirse a reformar las prácticas políticas “tradicionales”, entendiéndose tanto que estas reformas son demasiado complejas y difíciles de trasladar a la práctica. Asimismo, se trata de reformas que en la medida que exigen mayor diálogo y participación en la toma de decisiones pueden ser percibidas en clave de amenaza por parte agentes municipales en los que tradicionalmente se ha concentrado la toma de decisiones con respecto a aspectos centrales de la política de cooperación.

Una tercera dimensión relacionada con los procesos del sistema público de gestión, orientados tradicionalmente a priorizar los procesos burocráticos y administrativos y los sistemas de rendición de cuentas basados en el control del gasto con un nivel de detalle desproporcionado y, por tanto, resistentes a los cambios y a la flexibilidad necesaria para abordar procesos

de transformación. Dos son los ámbitos relaciones dos con este tema: i) el Ayuntamiento no ha renovado aún los instrumentos técnicos y administrativos para gestionar los proyectos de cooperación; se siguen utilizando normativas y procedimientos que impiden el trabajo a largo plazo y que, por ende, limitan la capacidad de promover transformaciones sociales profundas. ii) En segundo lugar, cabe destacar que el Ayuntamiento de Madrid se encuentra actualmente con un grave problema administrativo relacionado con un gran número de expedientes (algunos extremadamente antiguos que datan hasta de 2006) de proyectos de ONGD pendientes de resolución con intervención. El trabajo de campo realizado ha detectado que se trata de un verdadero problema por los recursos humanos y administrativos que estos expedientes suponen para el área de cooperación, además de estar poniendo en riesgo la propia sostenibilidad y estructura de algunas ONGD madrileñas. En el mismo sentido también cabe mencionar que el Ayuntamiento no ha renovado aún los instrumentos técnicos y administrativos para gestionar los proyectos de cooperación; se siguen utilizando normativas y procedimientos que impiden el trabajo a largo plazo que requieren las transformaciones sociales a las que presuntamente se dirigen.

Un último ámbito de posibles resistencias por parte de ciertos actores de la sociedad civil que pueden considerar que estos cambios conllevan importantes transformaciones en la forma tradicional de hacer cooperación para los cuales las organizaciones aún no están preparadas. Como se verá en el siguiente capítulo, la evidencia parece demostrar que el conjunto de ONGD de desarrollo han acompañado de manera favorable las transformaciones del Ayuntamiento, lo que no es óbice para señalar que existen al seno de estas organizaciones límites y contradicciones como se verá en el siguiente capítulo.

En suma, las resistencias de diversa índole son parte inherente de los procesos transformadores en cualquier política pública. Como se ha visto, estas potenciales resistencias son de diversa índole y afectan a una significativa parte de los agentes implicados en el diseño de la política de cooperación al desarrollo. En necesario, por tanto, asumir la tarea de

comprender y sistematizar estas dinámicas de resistencia como manera de promover una mejora en la propia gestión del Ayuntamiento y de extraer lecciones aprendidas que pudieran servir a otros procesos y actores.

## **4.5 Otros municipios de la región madrileña**

### *4.5.1 Introducción*

Además de la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid, ha existido un grupo de municipios madrileños que tradicionalmente han desarrollado sus propias políticas de cooperación para el desarrollo. En la actualidad este grupo, significativamente más reducido que en años anteriores, estaría formado por entre 9 y 12 municipios madrileños<sup>34</sup> que, según los datos disponibles, están destinando fondos a cooperación en la actualidad. Si bien son municipios muy diversos en su naturaleza y tamaño, a continuación se realiza un análisis de conjunto atendiendo a la evolución de algunos de los elementos básicos que caracterizan la política de cooperación con el fin de obtener un panorama más completo de la situación de la cooperación para el desarrollo en la región madrileña.

Se trata de un ejercicio necesario pero complejo dada la gran diversidad de municipios con muy diferentes características, estructuras, procesos y políticas. Sin embargo, esta panorámica permite identificar las principales limitaciones y desafíos que encuentran los ayuntamientos en la promoción del desarrollo sostenible; limitaciones que en la mayoría de los casos se relacionan más con la falta de compromiso político y reflexión con respecto al ámbito del desarrollo sostenible y la cooperación que con las restricciones que estos actores presentan en sus estructuras, capacidades y presupuestos. En este sentido, siguiendo el precepto de “responsabilidades compartidas pero diferenciadas”, incorporado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, debiera asumirse que todos los actores madrileños pueden jugar un importante papel en la construcción de políticas públicas

---

<sup>34</sup> Según últimos datos disponibles en la SGCID (info@od), 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. Torrelovelos y Ayto. Tres Cantos.

coherentes con el desarrollo sostenible y en la promoción de programas de cooperación transformadores, aún, cuando sus competencias y/o capacidades sean más limitadas que las de los actores analizados anteriormente.

Cabe destacar que, dadas las características del objeto de este estudio, no se pretende en este epígrafe el realizar un examen pormenorizado y exhaustivo de las diferentes políticas de cooperación de estos municipios, sino proporcionar una visión general que permita ahondar en algunos de los elementos que caracterizan a la cooperación madrileña en su conjunto en línea con los escenarios planteados al inicio del capítulo. Es necesario señalar, además, que el análisis se realiza sobre la base de la información accesible en documentos oficiales y facilitada por los propios municipios a través de cuestionarios y entrevistas, por lo que puede darse el caso de que existan iniciativas o experiencias que no aparezcan adecuadamente reflejadas por no estar la información disponible convenientemente sistematizada y/o accesible.

Teniendo en cuenta todas las cautelas mencionadas respecto a que se trata de una valoración general, la evidencia empírica permite subrayar que se observa un significativo retroceso respecto a etapas anteriores, resultado de las políticas de austeridad y recortes sociales implementadas por un gran número de administraciones locales madrileñas en el último lustro.

#### *4.5.2 Propuesta discursiva y lógica competencial para el impulso del desarrollo sostenible y la cooperación*

En relación con el marco doctrinal y discursivo sobre el que se sustentan las políticas de cooperación cabe señalar, en primer lugar, que las entrevistas y el trabajo documental realizado han permitido constatar que en los municipios madrileños conviven diversas visiones y enfoques. Se pueden observar, así, diferentes líneas discursivas que se entrelazan y solapan sin responder estrictamente a una lógica temporal, si bien la evolución del discurso y del mayor o menor protagonismo de una línea discursiva u otra está también inevitablemente determinada por el contexto y los ciclos políticos asociados. Son visiones que, en muchas ocasiones, no responden necesariamente a procesos de reflexión deliberados en el seno de las

administraciones públicas, lo que probablemente esté vinculado a la falta de prioridad política de la cooperación y a la visión, muchas veces instrumental, de estas políticas en el ámbito descentralizado. En este sentido, se destacan a continuación, aún a riesgo de simplificar en exceso, algunas de las líneas generales que caracterizan las principales visiones de la cooperación que se observan en los municipios madrileños.

Por una parte, la cooperación se concibe y justifica como la expresión de la solidaridad internacional de la población madrileña. Es una forma de entender la cooperación que está asociada a sus orígenes, en los años 80, con el auge de movimientos de solidaridad internacionalistas, como los de apoyo al pueblo saharauí, y de los hermanamientos con municipios de otras partes del mundo, especialmente en América Latina.

Al mismo tiempo, se observan formas de entender la cooperación más próximas a los debates sobre la eficacia de la ayuda que fueron ganando protagonismo a partir de los años 90. La cooperación descentralizada se entiende, así, principalmente en clave de complementariedad con la cooperación estatal. Estas formas de concebir la cooperación suelen estar asociadas a modelos de cooperación que ponen en el centro de la política cuestiones relacionadas con la calidad de la ayuda, la mejora de la eficacia y la eficiencia en la gestión, y con medidas relacionadas con la concentración geográfica y sectorial de las acciones que se desarrollan y financian.

Como se ha comentado anteriormente, se constata, asimismo, que existe un debate competencial que cuestiona la pertinencia de la participación de los gobiernos descentralizados, especialmente de los actores locales, en asuntos de carácter internacional. En esta línea, desde diversos ámbitos, se considera que la cooperación es una competencia impropia de las entidades locales, y, por tanto, que esta política debe recaer fundamentalmente en el ámbito estatal o autonómico. Este debate competencial está asociado a una concepción limitada y extemporánea del mundo que se aleja de la visión cosmopolita que parte del reconocimiento de que vivimos en una realidad transnacional y que todos los actores (también los locales) tienen responsabilidades en materia de desarrollo y,

por tanto, de cooperación internacional. Unas formas restrictivas de ver el mundo que cada vez sirven menos para comprender y transformar la realidad y hacer frente a los desafíos tan complejos que la sociedad actual tiene por delante y que se trasladan también al ámbito de la cooperación. De hecho, en términos generales, se podría afirmar que predominan, entre los municipios madrileños, visiones de la cooperación ancladas en una lógica "Norte-Sur" que se aferran a una división del mundo entre unos países que ya están desarrollados y otros, los países en desarrollo, que deben ser apoyados en su tránsito por la vía que ya recorrieron los primeros. Por el contrario, son menos frecuentes las aproximaciones a la cooperación desde esa lógica cosmopolita que reconoce las responsabilidades globales y apuesta por la articulación multinivel en el marco de la universalidad que defiende la Agenda 2030 y conciben, por tanto, la política de cooperación como una política clave e irrenunciable para afrontar colectivamente los desafíos de la sociedad actual, también desde lo local.

En este sentido, cabe destacar que, en general, se aprecia un conocimiento escaso y superficial de la Agenda 2030 y de los ODS y de sus implicaciones para los actores locales y del papel tan relevante que la coherencia de políticas para el desarrollo está llamada a desempeñar en la promoción del desarrollo sostenible. La gran mayoría de los municipios analizados no han iniciado aún un proceso de reflexión sobre las oportunidades y desafíos que la agenda 2030 y los ODS tienen para sus agendas y políticas ni se observa que se exista una percepción generalizada de que avanzar en el logro de esos objetivos requiere de un compromiso transversal de todas las áreas de gobierno con el desarrollo sostenible.

En suma, se podría afirmar que discursivamente los municipios de la región madrileña se sitúan, en términos generales, más cerca de los escenarios caracterizados por visiones poco sistémicas y ambiciosas de la política de cooperación y, por lo tanto, con menor potencial transformador. Además, no ha habido una apuesta por transformar los instrumentos de esta política elemento fundamental si se quieren promover cambios reales en las prácticas de la cooperación. Esta concepción más limitada de la política

explica también el papel instrumental y marginal que, como se analizaba en el apartado anterior, la cooperación ha jugado en muchos municipios madrileños y que se aprecia claramente en los enormes vaivenes presupuestarios que ha experimentado en los últimos años, signo de la falta de compromiso firme y decidido de los gobiernos con la promoción del desarrollo sostenible.

#### *4.5.3 Estructuras institucionales, marcos de planificación, instrumentos y espacios de diálogo*

Pasando al análisis de los modos en los que se materializa la política de cooperación, a continuación se hace una revisión de un conjunto de elementos que, sin ser en sí mismos definitorios -especialmente en el momento actual de desmantelamiento de las políticas de cooperación-, sí pueden proporcionar información que ayude a caracterizar las políticas de cooperación de los municipios madrileños y a valorar el compromiso de sus gobiernos con unas políticas transformadoras.

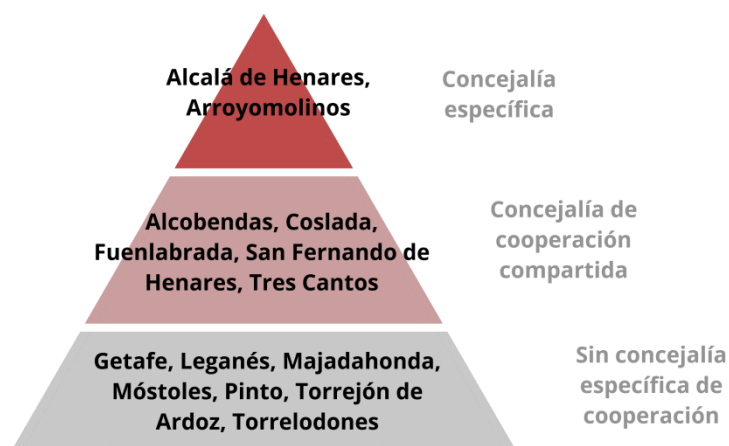
El primero de ellos está relacionado con el lugar que ocupa la política de cooperación en la estructura institucional de los diferentes gobiernos municipales. En este sentido, cabe destacar que, en términos generales, se observa cómo, con frecuencia, la política de cooperación no cuenta con una estructura específica, sino que suele compartir espacio institucional con otras competencias como servicios sociales, inmigración o participación ciudadana, entre otras. Así se aprecia en el diagrama, que pone de manifiesto cómo la mayor parte de los municipios madrileños que mantenían una política de cooperación activa en los años 2016-2018 no cuentan con una concejalía exclusiva de cooperación, de tal forma que tan solo dos, Arroyomolinos y Alcalá de Henares, disponen de una estructura institucional específica en un nivel alto de responsabilidad del gobierno municipal<sup>35</sup>. Es importante destacar aquí que, si bien el hecho de tener

---

<sup>35</sup> El caso de Arroyomolinos llama especialmente la atención por su tamaño y el reducido volumen de fondos que, en términos absolutos, destina a cooperación. Se trata de un municipio de 28.000 habitantes que destina 8.000 Euros de su presupuesto a cooperación y que, según explica en su web, crea la concejalía “en cumplimiento a la directriz de la Federación Española de Municipios de diciembre de 2017 que solicitaba a los municipios con proyectos de cooperación fuera del territorio español crear esta concejalía con el

concejalía específica es un síntoma de que a la política se le concede importancia, en ningún caso constituye una garantía ni un elemento del que se puedan extraer mayores conclusiones in un análisis más pormenorizado.

**Figura 6. Ubicación de la cooperación en el organigrama institucional de las administraciones locales madrileñas, 2018.**



Fuente: elaboración propia con información proporcionada por las propias administraciones locales.

De esta forma, más allá de que los diferentes gobiernos reserven un espacio institucional específico para la política de cooperación, cuestión que puede no ser factible o necesariamente recomendable en determinados casos o circunstancias, como en municipios de tamaño muy reducido, sí es fundamental el peso político o capacidad de influencia que tiene la política, así como que se le dote de los recursos humanos y capacidades suficientes como para garantizar una orientación estratégica y una implementación adecuada. En este sentido, se observan, en términos generales, límites significativos en la dotación de recursos técnicos y humanos con formación

---

objetivo de mejorar el control y las vías de comunicación de dichas actividades". <https://www.ayto-arroyomolinos.org/ayuntamiento/concejalias/educacion-infancia-adolescencia-juventud-y-cooperacion-al-desarrollo/noticias/arroyomolinos-cuenta-desde-el-1-de-febrero-con-la-concejalia-de-cooperacion-al-desarrollo>

y capacidades en materia específica de desarrollo sostenible, derechos humanos y sostenibilidad en muchos municipios madrileños.

Es importante señalar, además, que es fundamental que estos conocimientos y capacidades no sólo residan en el área de cooperación, sino que deben extenderse también al resto de áreas de gobierno y unidades administrativas, pues, como se ha comentado, el trabajo por el desarrollo sostenible excede el campo específico de cooperación para ser responsabilidad del conjunto de gobierno. Esta es una de las cuestiones, en las que, sin lugar a dudas, se observa un mayor margen de mejora en la mayoría de los municipios madrileños, en gran parte de los cuales existe aún un amplio desconocimiento en materia de coherencia de políticas para el desarrollo.

Ahondando en el modelo de cooperación predominante entre los municipios madrileños analizados, cabe destacar que, en términos generales, ha prevalecido una lógica de trabajo de corte convencional y continuista muy centrada en la gestión de proyectos tradicionales de cooperación<sup>36</sup>. A esto se une el hecho de que, con frecuencia, esta forma de implementar la política no ha ido acompañada de un proceso de reflexión y planificación estratégica que marque las directrices principales de la política, como así lo demuestra el hecho de que, según la información recabada, tan solo un tercio de los ayuntamientos con trabajo en cooperación para el desarrollo en la actualidad cuentan con marcos o estrategias de planificación que orienten estratégicamente la política.

Asimismo, es frecuente que, incluso en el caso de que se haya realizado un ejercicio de planificación estratégica, los enfoques y líneas de actuación resultantes del proceso y plasmadas en los correspondientes documentos de planificación sigan apegados a una visión limitada de la cooperación, fundamentada en una perspectiva Norte-Sur, y aborden sobre todo

---

<sup>36</sup> Si bien en las investigaciones anteriores destacaba la experiencia del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid por su mayor carácter transformador, en esta ocasión no ha sido posible, a pesar de los numerosos intentos, concertar una entrevista que permitiera profundizar en el trabajo que se está realizando actualmente desde este ayuntamiento. Tampoco ha sido posible recabar información vía cuestionario online.

cuestiones relacionadas con los proyectos de cooperación y las propias convocatorias de subvenciones. Esto es extensible, en muchas ocasiones, a la propia composición y funcionamiento de los espacios de participación y diálogo, habitualmente consejos de cooperación, en los que estas cuestiones también suelen ocupar un lugar central.

En este sentido, es importante revisar el propio concepto de participación que necesita ser ampliado a otros actores más allá de las ONGD que también trabajan por el desarrollo sostenible desde otros ámbitos y espacios (como pueden ser movimientos y organizaciones ecologistas, feministas o vecinales, entre otros), sino repensar estratégicamente el rol que cada uno de ellos debe y puede desempeñar en la política de cooperación.

Finalmente es necesario destacar que existe, en algunas entidades locales, un notable espacio de mejora en materia de transparencia y rendición de cuentas. De esta forma, llama la atención cómo, en algunos casos, no parece estar interiorizado que cuestiones tales como participar de los procesos de evaluación de la política desde la sociedad civil organizada, dando, por ejemplo, respuesta a cuestionarios o concediendo entrevistas, son parte también de las responsabilidades que las administraciones tienen adquiridas con la sociedad civil y con la propia ciudadanía.

#### *4.5.4 Mecanismos de coordinación y articulación*

Probablemente uno de los rasgos que mejor caracterizan la falta de una apuesta estratégica por la política de cooperación en la región madrileña es la ausencia de espacios de articulación y coordinación entre los diferentes actores públicos. Más allá del trabajo que se realiza a nivel estatal a través de la Federación española de Municipios y Provincias (FEMP), no existen mecanismos de articulación y coordinación formales entre los gobiernos madrileños en materia específica de cooperación<sup>37</sup>. Como se ha comentado, los mecanismos de coordinación a nivel autonómico, responsabilidad fundamentalmente de la Comunidad de Madrid, no han

---

<sup>37</sup> La Federación de Municipios de Madrid (FMM) no está jugando en la actualidad un papel proactivo en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

funcionado de forma regular y adecuada en prácticamente ningún periodo y a fecha de actualización de esta investigación (mayo 2018), no hay ninguno en funcionamiento, a pesar de que si se ha iniciado un procedimiento para poner en marcha el Consejo de Cooperación como se ha explicado en capítulos anteriores.

Los mecanismos de articulación son espacios de potencial relevancia no solo para coordinar las actuaciones y el trabajo de las diferentes instituciones, sino también como lugar de reflexión y análisis, de discusión y debate sobre la política de cooperación y otras cuestiones relevantes en materia de desarrollo sostenible. La falta de este tipo de mecanismos no supone únicamente, por tanto, una pérdida en términos de planificación conjunta de la política, sino también el desaprovechamiento de una oportunidad importante de aprendizaje colectivo. En este sentido, cabe mencionar, a modo de ejemplo, cómo gran parte de las instituciones públicas madrileñas desconocen con un mínimo nivel de detalle, otras experiencias madrileñas, como puede ser el caso del Ayuntamiento de Madrid y su apuesta por una nueva forma de trabajar desde una perspectiva más integral y universal en el marco de la Agenda 2030.

En el escenario generalizado de ausencia de mecanismos formales de articulación de la región de Madrid, destaca la iniciativa liderada por los Ayuntamiento de Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles y Arroyomolinos, que han constituido la Alianza de municipios del sur de Madrid con el fin de trabajar para reactivar y coordinar las políticas de cooperación y el trabajo por los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>38</sup>.

La alianza nace, según la información disponible, con el fin de coordinar las políticas de cooperación y mejorar su eficacia y con los siguientes objetivos<sup>39</sup>:

---

<sup>38</sup> Nota de prensa: *Getafe acoge el acuerdo para la alianza de los municipios del Sur de Madrid* (20/06/2017) <https://www.getafe.es/getafe-acoge-acuerdo-la-alianza-los-municipios-del-sur-madrid/> Recuperado: 15.03.2018.

<sup>39</sup> Nota de prensa: *Arroyomolinos, Fuenlabrada, Getafe, Leganés y Móstoles unen sus fuerzas para impulsar la Cooperación al desarrollo* ( 23/06/2017) [http://www.leganes.org/portal/contenedor\\_ficha.jsp?seccion=s\\_fnot\\_d4\\_v1.jsp&contenido=](http://www.leganes.org/portal/contenedor_ficha.jsp?seccion=s_fnot_d4_v1.jsp&contenido=)

- Promover proyectos de desarrollo social en países del Sur mediante “acciones humanitarias, educativas y culturales que fomenten la igualdad y la integración en la comunidad”
- Establecer una agenda de trabajo conjunta con periodicidad anual, en la que se priorizarán las áreas de ayuda humanitaria y de emergencia, cooperación para el desarrollo, educación para el desarrollo, sensibilización contra el racismo y la xenofobia, y se tendrán en cuenta propuestas procedentes de sociedad civil de los diferentes municipios.
- Realizar programas de formación y capacitación técnica e intercambio de experiencias con municipios de otros países.

Se trata de una iniciativa que está comenzando su andadura y sobre la que no hay mucha información sistematizada, por lo que aún resulta difícil realizar una evaluación en profundidad de su trayectoria. Parece claro, en cualquier caso, que la alianza tiene indudables elementos positivos en clave especialmente de mejora de la articulación y coordinación de esfuerzos y de aprendizaje e intercambio de experiencias. Ahora bien, al mismo tiempo, la información recabada sobre sus objetivos y primeros ejes de trabajo parece proporcionar elementos de riesgo relacionados con la posible implementación de programas que continúen con un enfoque “tradicional” sin un compromiso suficientemente claro para abordar la CPD y la Agenda 2030 de manera transversal en estos Ayuntamientos. Será interesante seguir de cerca la evolución de esta iniciativa, que ya tuvo un primer ensayo a partir del año 2005 frustrado por un conjunto de factores entre los que destaca el estallido de la crisis y el cambio en la orientación política de algunos ayuntamientos de la alianza en las elecciones de 2011. En este sentido, será clave, por una parte, que la alianza consiga sumar a más municipios a esta iniciativa y, por otra, que asuma un cambio de enfoque hacia una forma más transformadora de concebir y hacer cooperación desde una apuesta integral de los gobiernos por el desarrollo sostenible. Cabe subrayar aquí otra de las particularidades de la cooperación

madrileña que la diferencia en otras regiones: la inexistencia de un fondo municipal de cooperación, cuestión que pone de relieve también la falta de voluntad política para crear alianzas que faciliten la articulación entre los diferentes ayuntamientos de la región madrileña en materia de cooperación y desarrollo<sup>40</sup>.

Finalmente, es necesario subrayar que la importancia de los espacios de articulación en el contexto actual reside especialmente en la constatación de que la respuesta a desafíos tan complejos como los que la sociedad tiene por delante, y que se describían en el capítulo 2 de la investigación desbordan la iniciativa individual y exigen de una apuesta firme por la acción colectiva y multinivel. En este sentido, no es suficiente con el establecimiento y puesta en marcha de este tipo de espacios, sino que es fundamental revisar y repensar el propio concepto de articulación y ampliar la forma predominante de concebir estos espacios, que suele responder a una lógica de coordinación para sumar también la de las responsabilidades comunes y la articulación multinivel con el fin de afrontar colectivamente los desafíos compartidos.

---

<sup>40</sup> Para más información sobre las razones que explican la inexistencia del fondo municipal de cooperación ver Martínez et al. (2012).

## **CAPÍTULO 5 | LA SOCIEDAD CIVIL MADRILEÑA ANTES LOS RETOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA COOPERACIÓN**

Una vez analizadas las administraciones públicas, se vuelve necesario centrar el foco en la valoración de las organizaciones de la sociedad civil madrileña y sus potencialidades y desafíos para promover una política de cooperación transformadora, comprometida políticamente y con capacidad para proponer alternativas al modelo de desarrollo hegemónico. En este sentido, y como se ha explicado en el capítulo 2, el presente trabajo de investigación parte de la premisa de que la promoción del desarrollo sostenible y la construcción de un modelo político que ponga en el centro la vida es una responsabilidad compartida por los actores públicos y las organizaciones de la sociedad civil. En consecuencia, sin organizaciones sociales comprometidas con la transformación profunda del sistema económico y social y la construcción de modelos cognitivos críticos, el avance hacia el desarrollo sostenible es muy problemático y limitado. Por ello, el presente capítulo pretende describir y valorar las diferentes potencialidades de la sociedad civil madrileña, haciendo especial énfasis en las ONGD, que han sido tradicionalmente, las organizaciones más cercanas a la cooperación.

### **5.1 Las organizaciones de la sociedad civil en España**

Partiendo de la idea de que la globalización ha reconfigurado las relaciones de poder ampliando las esferas de influencia de los poderes económicos, también ha abierto el espacio para la organización de estructuras de contrapoder (Beck, 2005). Así, desde una perspectiva amplia, entendemos a la sociedad civil como un espacio que no forma parte ni del Estado y ni del mercado; espacio donde se configuran ámbitos alternativos de deliberación política para construir modelos alternativos y “desde abajo”. De este modo, las organizaciones de la sociedad civil son catalizadores del activismo social, donde se promueve la participación y la autonomía ciudadana para que esta pueda influir en la construcción de una sociedad más equilibrada en términos ecológicos, políticos y sociales. Por último, fruto de los procesos de interdependencia y transnacionalización, existe una emergente sociedad

civil global que se destaca por su carácter cosmopolita, estableciendo reivindicaciones que se debaten en el espacio global y trascienden las fronteras e intereses nacionales (Kaldor, 2005).

La crisis y las políticas de austeridad y de recorte del gasto social implementadas en España desde 2008 han dado lugar a un resurgimiento de la articulación y la movilización ciudadana. En este marco, han surgido nuevos sujetos sociopolíticos de diversa índole al tiempo que se han incorporado nuevos sectores a la protesta social. Desde 2011, se han suscitado importantes movilizaciones entre las que destaca el Movimiento 15M, también llamado movimiento de los indignados. Las propuestas del 15M se orientaban a promover una democracia más participativa –alejada del dominio de bancos y corporaciones– y abarcaban diversos ámbitos como la economía, la política, las migraciones, el ecologismo, la salud, la educación o el feminismo. El 15M ha funcionado como un catalizador de la articulación social dando paso a diversos movimientos como las “mareas” ciudadanas que luchan contra las reducciones en derechos sociales, así como plataformas de afectados por la actuación de bancos y cajas, como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) o la Plataforma de Afectados por las Preferentes.

La movilización ciudadana se erige en este período como un contrapoder frente a los poderes fácticos y las clases dirigentes con dos importantes aportaciones. En primer lugar, se pone el foco en los problemas sociales, llamando la atención de los medios de comunicación y de la opinión pública. De esta forma, la movilización social ha servido para denunciar las vulneraciones de derechos y dar a conocer esta problemática entre la opinión pública. Un ejemplo ilustrativo de este hecho podría ser la PAH, que ha logrado atraer la atención mediática y política sobre el problema de los desahucios y las cláusulas abusivas de las hipotecas, centrándose en la vulneración de derechos humanos que suponen esas prácticas.

En segundo lugar, desarrollando actividades cooperativas y de protesta que podrían limitar e incluso hacer retroceder la vulneración de los derechos de

la ciudadanía en diferentes ámbitos como la salud, la educación, la dependencia o los derechos de los inmigrantes.

En síntesis, la evidencia parece demostrar que la gestión de la crisis ha ampliado el ámbito de la resistencia y la contestación social y ha promovido espacios cooperativos de acción entre la ciudadanía española. Se trata de un movimiento de carácter más sistémico que pretende nuevas formas de articulación entre la ciudadanía española (Antón, 2015), aunque a nuestro juicio, también presenta ciertas limitaciones relacionadas con la escasa presencia de la mirada cosmopolita en la articulación de estos movimientos. Por ello, uno de los más importantes retos a los que se enfrentan estas organizaciones, y en especial aquellas relacionadas directamente con la cooperación, es el de articular respuestas y redes transnacionales que superen la mirada articulada en torno a los límites del Estado para idear respuesta cosmopolitas y colectivas a los desafíos actuales del desarrollo y la cooperación.

## **5.2 El contexto actual madrileño y la situación de las organizaciones sociales**

En el caso de la región madrileña, es de destacar que una de las más importantes fortalezas de la región es la vasta y diversa red de organizaciones de la sociedad civil. En esta Comunidad conviven diversos modelos de organizaciones sociales, con estructuras, procesos y visiones específicas.

En términos muy generales —y asumiendo que cualquier categorización será siempre una descripción limitada de la realidad— se podrían describir las organizaciones sociales madrileñas de la siguiente manera: i) movimientos 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; ii) los llamados “nuevos movimientos sociales” (aunque también tienen una larga trayectoria) donde es posible identificar a los movimientos feministas, ecologistas, de derechos humanos, pacifistas o de economía social, entre otros; iii) los movimientos

ciudadanos donde se incluyen asociaciones locales, de vecinos 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. Cabe destacar que no se trata de compartimentos estancos dado que muchas de las organizaciones descritas se encuentran en más de una de estas categorías (por ejemplos los movimientos sociales que participan en los foros sociales globales).

Esta diversidad de organizaciones y movimientos sociales poseen espacios de articulación donde se comparten objetivos y principios comunes como es la promoción de la economía social, la ecología, el feminismo, el consumo ético y responsable. Se trata de organizaciones que trabajan por generar modelos alternativos de producción y consumo basados en valores como la cooperación, la reciprocidad y la equidad, al servicio del bienestar de las personas y de la reproducción de la vida en el planeta. Varias son las iniciativas que, entre muchas otras, se pueden destacar en este ámbito: el Mercado Social de Madrid, red de producción, distribución y consumo de bienes y servicios constituida por empresas y entidades de la economía social y solidaria junto con consumidores y consumidoras; la Plataforma del Tercer Sector, que pretende representar a diversas organizaciones que defienden los derechos e intereses sociales de la ciudadanía, principalmente de las personas en situación de pobreza o riesgo de exclusión; la Red de ONGD de Madrid, red de organizaciones sin ánimo de lucro que trabajan por un desarrollo global y sostenible, los derechos humanos y la lucha contra la desigualdad; el Foro Social Mundial de Madrid, un espacio de intercambio de experiencias y de articulación de entidades y de movimientos sociales de Madrid; Madrid agroecológico, un espacio de encuentro y articulación entre distintos colectivos y actores, desde el que plantear procesos de transición agroecológica para multiplicar la capacidad de transformación y cambio social de los distintos agentes que de manera nuclear proponen alternativas de producción y consumo.

Como se ha visto, el tejido social madrileño se nutre de una gran variedad de actores que trabajan desde diversos ámbitos en la promoción del

desarrollo sostenible; algunas de estas organizaciones dependen principalmente de la aportación de sus socios y el trabajo voluntario y activista (principalmente los movimientos sociales y las asociaciones locales), mientras que otras poseen una estructura más institucionalizada y una dependencia bastante relevante de los fondos públicos debido a que, en muchos casos, asumen tareas sociales relacionadas con el cuidado y la protección de los derechos humanos y sociales. Este segundo tipo de organización —con una dependencia importante de los fondos públicos— ha sufrido en los últimos años severas restricciones y reducciones de su capacidad y estructura, debido principalmente a las políticas de recorte y gasto social implementadas por la Comunidad Autónoma y los principales ayuntamientos de la región. Como se ha explicado, las políticas de “austeridad” han afectado especialmente a la cooperación madrileña generando especiales problemas en las ONGD dedicadas a la cooperación.

### **5.3 El caso de las ONGD vinculadas a la cooperación al desarrollo**

#### *5.3.1 La evolución de las ONGD madrileñas: una visión general*

De entre todos los actores del tejido social madrileño, son las ONGD las que trabajan más directamente con la cooperación al desarrollo. Se trata de un colectivo tremendamente heterogéneo con significativas diferencias en lo que respecta a tamaño, estructura, visión y organización. Por ello, las valoraciones que se pueden realizar en el marco de esta investigación son necesariamente generales, por tanto, siempre susceptibles de omitir casos concretos y diferentes a la globalidad de los actores.

En el caso de Madrid, la diversidad de las ONGD es bastante amplia debido a diferentes razones: el tamaño de la región, el activo papel de la ciudadanía y los movimientos sociales, la importante trayectoria de la política de cooperación madrileña y la presencia de instituciones tanto de ámbito local como estatal e internacional (Martínez et al., 2012). Adicionalmente, el caso de las ONGD madrileñas es especialmente singular por la capitalidad de la ciudad de Madrid y constituir, por tanto, el lugar donde tienen su sede central la mayor parte de las ONGD estatales. Este hecho hace difícil que exista una identificación plena con la región

“madrileña” como puede haber en el caso de otras comunidades autónomas. Por el contrario, parece observarse una cierta dualidad entre la proyección estatal y el trabajo concreto que desarrollan estas organizaciones en la región de Madrid. De esta forma, en Madrid conviven modelos de grandes organizaciones con importantes recursos y estructuras con numerosas ONGD de tamaño medio y pequeño.

Las ONGD han desempeñado un papel significativo en el origen y la promoción de la cooperación descentralizada madrileña. De este modo, tanto en la Comunidad de Madrid como en una parte significativa de los ayuntamientos de la región, la participación de estas organizaciones sociales ha sido determinante para la definición de objetivos, prioridades e instrumentos de la política de cooperación. Esta particularidad —común a toda la cooperación descentralizada española— ha tenido la importante ventaja de promover la participación social y la promoción de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, también ha supuesto una suerte de “externalización” donde la administración delega en actores externos una parte importante de la ejecución y la implementación de una política pública lo que supone importantes riesgos y limitaciones. De este modo, la evolución de las ONGD madrileñas (y también estatales, dado que en el caso de Madrid comparten esta doble condición) ha estado estrechamente vinculada a la evolución y financiación que las diferentes administraciones han dedicado a la política de cooperación. Cabe destacar que estas afirmaciones no procuran cuestionar la necesaria e ineludible participación social que debe ostentar la cooperación; más bien al contrario, lo que se pretende en este estudio es una revisión de estas dinámicas para promover una configuración conjunta de la política que permita ampliar y hacer evolucionar la cooperación lo que demanda una participación que trascienda el espacio de la implementación de la política.

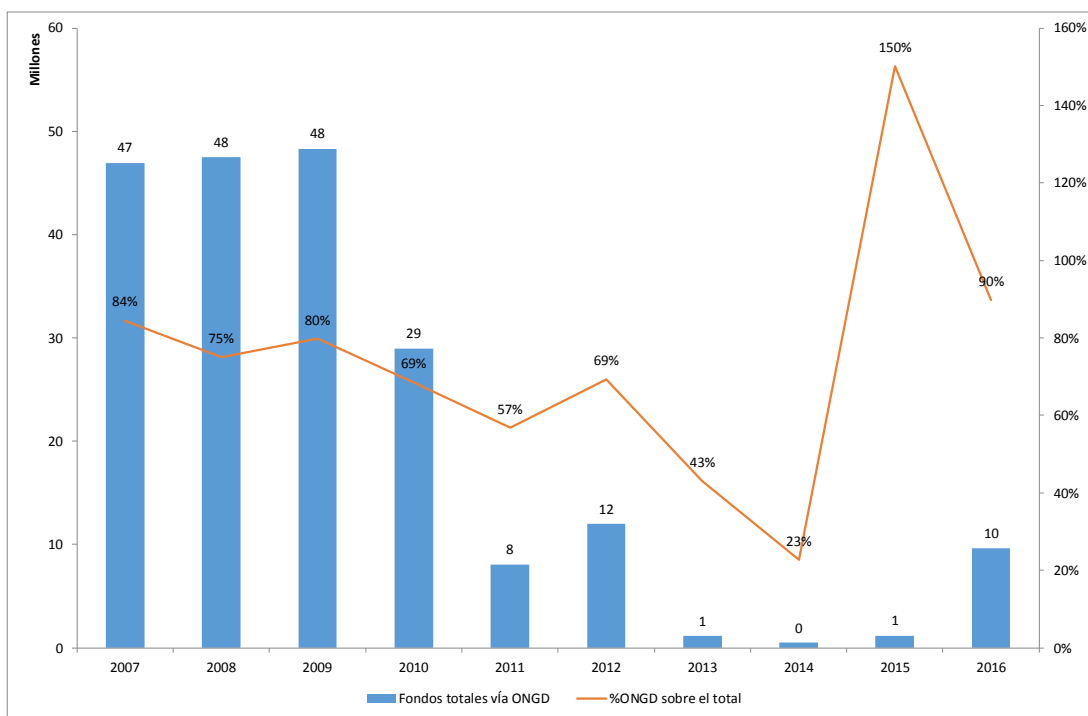
El modelo de financiación pública ha modificado la naturaleza, trabajo y gestión de las ONGD especializadas en desarrollo<sup>41</sup>. El incremento

---

<sup>41</sup> Para un análisis más detallado sobre los procesos de profesionalización que han vivido las ONGD en el período descrito, léase: Plataforma 2015 y más (2011): *Renovando el papel de la ONGD. Hacia la transformación social*. Editorial Plataforma 2015 y más.

exponencial de estos fondos ha afectado directamente a las organizaciones, que han visto ampliadas sus estructuras, recursos y programas asumiendo una estrecha dependencia de la financiación pública. Como se aprecia en el gráfico, entre 2007 y 2017, las ONGD han canalizado una significativa parte de los fondos de la AOD madrileña, al tiempo que se han visto especialmente afectadas por los recortes de estas partidas.

**Gráfico 11. Flujos de AOD madrileños canalizados por las ONGD (en términos absolutos y en porcentaje sobre el total de AOD).**



Fuente: elaboración propia utilizando los datos de InfoAOD. Los datos de 2015 superan el 100% porque ese año la Comunidad de Madrid tiene cifras negativas en AOD.

En este marco, la apuesta de las administraciones públicas ha sido principalmente la promoción de proyectos en países en desarrollo gestionados a través de ONGD. Este modelo ha ido complejizando los requisitos para la gestión de los proyectos y la adjudicación de subvenciones, obligando a las organizaciones a asumir una ingente cantidad de trabajo relacionada con el ámbito administrativo. De esta forma, es posible identificar en estas organizaciones un sistema burocrático altamente sofisticado que, además, ha proporcionado un importante

acceso al conocimiento y al control de las normas legales que rigen las subvenciones y ayudas de las convocatorias (Martínez, 2011). En este marco, las ONGD han experimentado procesos de “profesionalización” donde se han priorizado habilidades instrumentales, sean estas contables, planificadoras, o de gestión de los recursos humanos (Martínez et al., 2012; Martínez, 2011). Además, durante los años de institucionalización de la cooperación española, se crean un significativo número de ONGD que surgen con un mandato más bien técnico y de gestión de proyectos, y que a la postre han ocupado un papel central en la gestión de la política de cooperación. Si bien los procesos mencionados han podido tener un aspecto positivo, en el sentido que ha permitido consolidar al sector y dotarlo de capacidades técnicas y humanas, el balance general ofrece también elementos críticos en tanto numerosas organizaciones se han terminado caracterizando por desarrollar un papel más bien técnico y, por consiguiente, alejado de los principales objetivos de transformación y cambio social (Martínez, 2011). En este sentido, esta tecnificación y profesionalización ha limitado el papel que potencialmente las organizaciones podrían desarrollar en la construcción de una ciudadanía crítica y en el impulso de una transformación social orientada a cuestionar el modelo de desarrollo actual.

Estas tendencias se han visto modificadas por las dinámicas de austeridad que se han aplicado a la política de cooperación, tal y como se describe en los capítulos anteriores. La dependencia tan directa de los fondos públicos ha hecho que los severos recortes afecten profundamente a las estructuras, prácticas y programas de las ONGD amenazando su propia sostenibilidad y, con ello, el trabajo y el rol que tradicionalmente han desempeñado en la promoción del desarrollo y la sostenibilidad internacional (Martínez et al., 2012). Para responder a esta pérdida de recursos, una parte importante de las ONGD (especialmente las más grandes y reconocidas) han priorizado estrategias para impulsar la financiación privada, desarrollando diversas campañas de marketing y publicidad para captar socios financiadores. Si bien estas campañas han estado muy presentes desde la década de los noventa, se han visto especialmente reforzadas a partir de la entrada de la crisis. Este sistema de financiación también ha influido en la calidad de las

relaciones con la ciudadanía, que, en muchas ocasiones, han pasado a basarse cada vez más en un intercambio crecientemente instrumental y no tanto en la pertenencia y el compromiso ciudadano con la transformación social (Plataforma 2015 y más, 2011). Además, estos procesos de despolitización podrían explicar, en parte, la poca resistencia y contestación social por parte de la ciudadanía ante los severos recortes (y práctica desaparición) que ha sufrido la cooperación madrileña en los últimos años. En este sentido, no parece haberse construido ni en la clase política ni en la ciudadanía madrileña la concepción de que la promoción del desarrollo sostenible y la cooperación son también responsabilidad de los actores descentralizados que, dado su anclaje territorial y su relación con las dinámicas internacionales, deben construir políticas públicas sostenidas para promover el desarrollo y la gobernanza global (Martínez et al., 2011). En suma, las tendencias descritas en este epígrafe han derivado en una creciente tensión entre la visión política y comprometida de transformación de las relaciones de poder que se encontraba en el origen de algunas ONGD, y los procesos de burocratización y tecnificación de lo social que han primado en la gestión de la cooperación al desarrollo de estas organizaciones (Plataforma 2015 y más, 2011).

Ahora bien, el trabajo de campo realizado permite concluir que todos los elementos mencionados (la crisis económica, las políticas de recortes, la insostenibilidad del modelo de desarrollo e incluso la despolitización de una parte significativa de las ONGD) han terminado por abrir una importante oportunidad para la reflexión y la crítica al interior de las propias organizaciones. A partir de 2011, se inicia en el seno del propio sector (en todo el Estado y también en Madrid) un importante y muy relevante reflexión y autocrítica sobre el rol desempeñado y la “desnaturalización” del trabajo de compromiso político de las organizaciones<sup>42</sup> (Plataforma 2015 y

---

<sup>42</sup> Una buena parte de estas reflexiones han sido recogidas en la Jornada que tuvieron lugar en Madrid en mayo de 2011: “Eficacia del desarrollo y las ONGD: renovando nuestro papel”. Las principales reflexiones de este seminario se encuentran en el texto ya citado *Renovando el papel de la ONGD. Hacia la transformación social*. Editorial Plataforma 2015 y más.

más). Dos son los ámbitos que han protagonizado el debate en este sentido:

Por una parte, la visión política que debiera guiar la práctica de las ONGD. En este sentido, se empieza a establecer la necesidad de ampliar el espacio político y social de trabajo de las ONGD para promover la construcción de una mirada ciudadana crítica con el actual sistema de desarrollo. Se trata de un ámbito que pretende trascender y superar el espacio tradicional de trabajo de las ONGD (más orientado a la gestión de proyectos y la promoción de la solidaridad con las poblaciones más desfavorecidas) para trabajar en la construcción comprehensiva y transversal de otro modelo de desarrollo. En este sentido, se propone que las ONGD ocupen un nuevo rol orientado a la transformación social y a la construcción de espacios de contrapoder frente al mercado, el capital y la mercantilización de la vida. Esto supone un compromiso político más radical y complejo con la construcción de una mirada crítica y cuestionadora, desde el Norte y del Sur, y, por ello, una actuación más abierta a otras organizaciones de empoderamiento ciudadano como son los movimientos sociales y las asociaciones locales. Desde esta perspectiva, las ONGD debieran promover que la cooperación internacional se oriente a promover espacios de emancipación social al tiempo que a promover y facilitar alianzas estratégicas entre agentes para enfrentar y superar las subordinaciones y asimetrías globales (Fernández, 2015).

Teniendo en cuenta lo explicado hasta el momento, es fácil deducir que esta propuesta de asunción de un rol más político, emancipador y de “contrapoder” supone un cambio radical en el tipo de trabajo que desarrollan las organizaciones, sus estructuras y procesos internos, así como los actores con los que debieran relacionarse e interactuar. Y este elemento remite al segundo ámbito de reflexión, que se centra en cómo gestionar los propios modelos internos de las organizaciones que, como se ha explicado, se han construido mayoritariamente a partir de una lógica de gestión de proyectos para la implementación de la política para asumir un rol más político orientado a la incidencia y la transformación social. En este sentido, se ha debatido intensamente sobre cómo promover modelos

organizativos que permitan un compromiso político donde todos los actores de la organización aborden el trabajo desde el enfoque de derechos humanos y cambio estructural. Además, la reflexión también aborda la necesidad de relacionarse con otras ONGD desde una perspectiva más cooperativa y de construcción de identidades colectivas capaces de permear la agenda política. Por último, se ha establecido la necesidad de avanzar hacia otro tipo de herramientas de acción relacionadas con el enfoque de CPD y de construcción de ciudadanía global más que con la gestión de proyectos desde el enfoque Norte - Sur (Plataforma 2015 y más, 2011).

En suma, nos encontramos en un proceso de reflexión que ha surgido y se ha promovido en el propio sector las ONGD, tanto desde la Coordinadora estatal como en el caso de la Red de ONGD de Madrid. El hecho de que hayan sido las ONGD las que hayan propiciado este debate da cuenta de las importantes capacidades de estas organizaciones en la medida en que han sido las catalizadoras de un cuestionamiento, pero también de una potencial renovación del rol que deben desempeñar en la promoción del desarrollo sostenible. Al relacionar esta dinámica con el resto del análisis desarrollado en capítulos anteriores, es posible concluir que la renovación hacia un compromiso más político y emancipador se corresponde con la visión de una cooperación más comprehensiva y transformadora explicada en el capítulo cuatro de esta investigación y que, a nuestro juicio, debieran asumir las administraciones públicas en esta materia.

### *5.3.2 El contexto actual y la política de cooperación*

Lo descrito en el epígrafe anterior parece indicar la voluntad de una parte significativa de las ONGD por avanzar hacia un papel más activo y emancipador en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo. Esto supondría, en la práctica, una transformación estructural, en la visión, los procesos y los instrumentos que hasta el momento han guiado el trabajo de las ONGD. Como ya se comentó en el capítulo anterior -en referencia a las administraciones públicas madrileñas-, cualquier organización que asuma los nuevos retos a los que se enfrenta el desarrollo sostenible y la cooperación tendrá que afrontar una transformación compleja y

multidimensional que afectará a todos los ámbitos de su estructura, desde la definición de la misión y la visión estratégica hasta la práctica diaria de sus acciones. Por ello, para asumir un proceso de renovación se necesita una importante voluntad política para mantener esta apuesta a medio y largo plazo (y más allá de los cambios en las direcciones de las organizaciones). Junto con el compromiso político, es necesaria una clarificación, nada sencilla, sobre el tipo de cambios a promover en la organización, las orientaciones que se debieran seguir y el tipo de instrumentos a potenciar. En este sentido, sería un ejercicio extremadamente ingenuo el entender que estos procesos no llevarán aparejadas importantes resistencias y limitaciones. Por el contrario, cualquier proceso de cambio institucional genera, resistencias y limitaciones propias y es desde esta perspectiva desde la que es posible comprender las contradicciones e incoherencias en las que se ven inmersas las organizaciones que asumen estos cambios estructurales.

Teniendo en cuenta la evolución de las ONGD madrileñas y los fenómenos descritos en el epígrafe anterior, es posible identificar en el colectivo de estas ONGD dos visiones sobre el papel de las organizaciones y el trabajo por el desarrollo sostenible. De acuerdo con la diversidad de entrevistas realizadas es posible concluir que se trata de visiones, que, aunque son contrapuestas, están presentes en gran parte de las ONGD, generando tensiones y contradicciones entre los elementos internos de la misma. No obstante, cabe destacar que estas visiones ocupan espacios asimétricos en las organizaciones, es decir, que en algunos casos prevalece una visión más transformadora y, en otros, predominan las visiones más continuistas como se explica en el resto de este epígrafe.

Por una parte, se observa una visión de tipo continuista que entiende que las ONGD deben cumplir con su rol tradicional, orientado a la gestión de proyectos en los países más pobres cuyas poblaciones más desfavorecidas sufren de importantes restricciones en sus necesidades y derechos. Se trata de una perspectiva que sigue la lógica Norte /Sur, donde los países más ricos (como es el caso de España) deben contribuir a la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza en los países más frágiles del

mundo. En consonancia con esta perspectiva, la ONGD debe desarrollar un modelo organizativo orientado a la mejora en la gestión y eficacia de la ayuda, por lo que es necesario mejorar la profesionalización y la capacitación de sus miembros. Por último, se trata de una perspectiva que entiende que la política de cooperación tiene un rol específico en la lucha contra la pobreza y que no es parte del quehacer de las ONGD promover otro tipo de reivindicaciones relacionados con la desigualdad local e internacional, las políticas económicas o la emancipación social.

Las organizaciones que han asumido esta posición con respecto a la cooperación defienden su papel aséptico o apolítico como un elemento positivo que les permita trabajar con cualquier gobierno y bajo diversas circunstancias políticas, lo que supone una protección más sólida y estable con las comunidades con las que trabajan. Esta visión, además, entiende que, al ser la lucha contra la pobreza el elemento cardinal de sus actuaciones, la financiación privada es importante y deseable por lo que desarrollan diversas estrategias para captar socios y patrocinadores. De ahí, que el objetivo del trabajo con la ciudadanía del “Norte” es concientizar a la opinión pública y las empresas sobre la importancia del trabajo que estas organizaciones desarrollan en los países del “Sur”. Se trata de un enfoque que pretende trabajar con las consecuencias de las desigualdades y hegemonías del mundo, pero no prioriza el cuestionamiento de los elementos estructurales (locales, nacionales y globales) que han ocasionado esa misma pobreza y precariedad. En este sentido, parece más eficiente presentar a la pobreza como una situación de carestía que se resuelve con aportaciones y recursos económicos y no como el resultado de conflictos de intereses que exigen un trabajo extremadamente complejo de información y comunicación con la ciudadanía (Martínez Osés, 2011).

Desde la perspectiva de este trabajo de investigación, esta visión “tradicional” de las políticas de cooperación y del rol de las ONGD, aunque presenta importantes elementos positivos relacionados con el desarrollo de proyectos en comunidades altamente vulnerables, termina reproduciendo las importantes asimetrías, desigualdades y hegemonías del modelo de desarrollo actual y no supone un elemento real de transformación social. Si

bien, como veremos a lo largo de este capítulo, no se trata de un “modelo puro”, existe un número de organizaciones madrileñas en cuyo seno parece prevalecer esta visión y perspectiva política.

En el otro extremo se encuentran las visiones mencionadas en el epígrafe anterior y que entienden que el papel de la cooperación y las ONGD debe orientarse a impulsar la emancipación social y, para ello, han asumido que es necesario abordar un planteamiento amplio, que trate de abordar la realidad desde una mayor complejidad para incidir en esta desde una lógica estructural, universal e integral como vía fundamental para resolver los problemas. Como se ha explicado, se trata de una postura que se ha reforzado en el último lustro y que pretende abrir el trabajo de las organizaciones hacia otro tipo de redes y colectivos estrechamente vinculados con espacios locales y transnacionales de contrapoder. Al momento actual, la valoración general del papel de las ONGD madrileñas es que, en el ámbito colectivo, se asume cada vez más el discurso que opta por orientar el trabajo de las ONGD hacia un ámbito más transformador y emancipador, superando la visión tecnocrática que ha prevalecido hasta ahora en este colectivo.

De esta forma, se entiende que la crisis de insostenibilidad del modelo de desarrollo, las políticas de austeridad y recorte social (nacionales y globales) y el desmantelamiento de la política de cooperación demandan respuestas amplias y comprehensivas de las ONGD que deben trabajar en ámbitos que hasta ahora no eran tan frecuentes o prioritarios para muchas organizaciones, como la justicia fiscal, el feminismo, el ecologismo y la economía social y solidaria<sup>43</sup>. La Red de ONGD de Madrid se encuentra en este proceso de reflexión y ha asumido en su discurso y buena parte de sus prácticas la necesidad de ampliar sus ámbitos de trabajo y la relación con el resto de los actores del tejido asociativo madrileño. En este marco, el discurso colectivo de las ONGD madrileñas entiende que la política de

---

<sup>43</sup> Se puede observar esta perspectiva analizando las últimas acciones de las ONGD de Madrid vinculadas a la promoción de la justicia fiscal, el comercio justo o la economía feminista. Para más información, véase: <http://redongdmad.org/seccion/historico/> (28/02/2018).

cooperación también debiera trascender los ámbitos tradicionales de la gestión de proyectos para asumir un compromiso integral más orientado a la CPD. Sobre la reflexión e iniciativas en este sentido es que se desarrolla el siguiente epígrafe.

### *5.3.3 Respuestas de las ONGD a las crisis del modelo de desarrollo e iniciativas para un cambio en el rol de estas organizaciones*

Como se ha comentado, las profundas transformaciones en el contexto, el estallido de la crisis y su materialización en el desmantelamiento o debilitamiento profundo de las políticas de cooperación para el desarrollo y la insuficiencia del propio modelo de cooperación (tal y como está configurado) para dar respuesta a los desafíos del desarrollo originaron, dentro del sector de la cooperación, un proceso de reflexión sobre el papel y la propia naturaleza de estas organizaciones sociales. La Agenda 2030 y su visión comprehensiva, integral y universal del desarrollo también ha sido y continúa siendo un motor para el replanteamiento y la revisión de los modos de pensar y actuar en el ámbito específico de la cooperación. De esta forma, el sector de las organizaciones sociales vinculadas a la cooperación y al desarrollo internacional, o al menos una parte de este, se encuentra inmerso en un proceso de revisión y cuestionamiento sobre cuál ha sido y es su papel como actores de transformación social, sus formas de trabajo y de organización, sus alianzas, su manera de relacionarse con otros actores, etc. Un proceso de reflexión que comienza a traducirse en un discurso colectivo más ambicioso y transformador que, en términos generales, se sustenta fundamentalmente en, al menos, los siguientes elementos:

- Una mirada cosmopolita, que trascienda la perspectiva Norte-Sur que tradicionalmente ha caracterizado el trabajo en cooperación para trabajar desde el reconocimiento de que la realidad se ha transnacionalizado, lo que exige trabajar en el análisis y visibilización de los vínculos que existen entre las dimensiones local y lo global y, por tanto, articular las luchas por los derechos humanos, los servicios básicos y la sostenibilidad, entre otras, en el territorio local y global.

- Una mirada integral, que apela a la necesidad de ampliar y articular agendas, trascender de la estrecha mirada que pone el foco principalmente en la cooperación para asumir una mirada intersectorial y trabajar desde el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo.
- Una apuesta por la acción colectiva y multinivel para articular respuestas colectivas entre diversos actores y organizaciones sociales (organizaciones de acción social, sindicatos, asociaciones de barrio, universidad, organizaciones de la economía social, asociaciones de vecinos, etc.).

El trabajo de campo también ha detectado un esfuerzo por trasladar este nuevo marco narrativo al terreno práctico y avanzar hacia la transformación de los modelos de trabajo y las culturas organizativas. Es probablemente este ámbito en el que se encuentran mayores dificultades y en el que los posibles límites son más visibles y patentes: cómo trasladar las nuevas formas de mirar y pensar el desarrollo a la práctica y, sobre todo, cómo hacerlo con unas formas organizativas, inercias y capacidades construidas alrededor del “viejo” marco discursivo. A pesar de estas dificultades, lo cierto es que el proceso de reflexión ha cristalizado en algunas iniciativas colectivas que tratan de poner en práctica estas otras formas de hacer y que tienen en común ese compromiso por trabajar desde la acción colectiva y desde una mirada cosmopolita e integral. Entre ellas, destacamos tres. Por una parte, el trabajo de reflexión, revisión y replanteamiento de la antigua Federación de ONGD de Madrid (actualmente Red de ONGD de Madrid). Por otra, dos iniciativas de carácter estatal con una presencia importante en el espacio social madrileño comprometido con el desarrollo sostenible: Quórum Global y Futuro en Común.

#### *De la Federación de ONGD de la Comunidad de Madrid a la Red de ONGD de Madrid*

La Federación de ONGD de la Comunidad de Madrid (FONGDCAM) surge en 1995 como un lugar de encuentro entre organizaciones sociales que

trabajan en el ámbito del desarrollo y la solidaridad internacional y también como espacio de interlocución del sector con las administraciones públicas madrileñas en un momento en el que la política de cooperación comienza a institucionalizarse con la elaboración de leyes, documentos de planificación, presupuestos específicos de AOD y canales formales e informales de participación.

De esta manera, la representación y defensa de los intereses y reivindicaciones de las ONGD y de la propia política de cooperación ha ocupado tradicionalmente un lugar central en el trabajo de la FONGDCAM. En esta línea, el diálogo con las administraciones públicas madrileñas ha pivotado fundamentalmente alrededor de cuestiones relacionadas con la implementación de la política a través de instrumentos como las convocatorias públicas de subvenciones para proyectos de cooperación. Otras líneas importantes de trabajo de la federación madrileña han sido las acciones de sensibilización y educación para el desarrollo, campañas de comunicación para visibilizar el trabajo del sector y programas de formación a las organizaciones socias y a la ciudadanía madrileña.

En los últimos años, especialmente desde 2010 y como consecuencia o en reacción al estallido de la crisis y al ulterior desmantelamiento generalizado de las políticas de cooperación en la región de Madrid, la FONGDCAM decide intensificar su trabajo de defensa de la política de cooperación madrileña. Comienzan, así, a ganar protagonismo movilizaciones y acciones públicas de denuncia del desmantelamiento de la política de cooperación madrileña con el fin último de recuperar esta política.

Al mismo tiempo, y como consecuencia también y principalmente del contexto, se produce, al igual que en otras partes del estado, un proceso de reflexión sobre el papel que las ONGD y la propia FONDG actuación en la CAM habían desempeñado hasta la fecha. De este modo, y en la línea de lo que se comentaba con anterioridad, se puede observar un cierto avance hacia un discurso colectivo más complejo, integral y cosmopolita que apuesta en mayor medida por miradas que trascienden el ámbito específico de la cooperación y las dicotomías Norte-Sur que habían caracterizado el enfoque de cooperación predominante.

A este proceso responde el cambio de nombre y de identidad de la FONGDCAM que, a partir de 2017, comienza a denominarse Red de ONGD de Madrid como forma de destacar la necesidad de abrir el sector a otros actores y el compromiso con el trabajo en red como vía para la transformación social y para avanzar en la senda del desarrollo sostenible. Así lo expresan en su memoria de 2016 cuando justifican que “Nuestro cambio de nombre y de identidad respondía a un deseo de expresar nuestra nueva manera de hacer cooperación: de una manera más global, en alianza con otros movimientos sociales y con la referencia de la nueva Agenda 2030 y los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible” (FONGDCAM 2016: 3).

Este proceso de cambio se refleja también, aunque aún de forma tímida, en el terreno práctico o material. De esta forma, en los últimos años se observan esfuerzos incipientes para poner en marcha iniciativas que permitan avanzar en esta dirección discursiva más ambiciosa y transformadora. Una de ellas es el proyecto “Construyendo Barrios 2030”<sup>44</sup> que la Red de ONGD de Madrid está desarrollando en colaboración con la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM) y con apoyo del Ayuntamiento de Madrid. Esta iniciativa tiene como objetivo trabajar la Agenda 2030 en diferentes barrios del municipio de Madrid desde esa perspectiva cosmopolita que pone el foco en el carácter transnacional de la realidad y de los desafíos que la sociedad actual tiene por delante, resaltando los vínculos e interdependencias que existen entre lo local y lo global. Se crean, así, en diferentes barrios de Madrid, espacios de debate y reflexión entre las ONGD y las asociaciones vecinales sobre aquellos temas relacionados con los ODS que más preocupación suscitan en cada barrio, como el trabajo decente, el consumo sostenible, la salud o la desigualdad.

Es una iniciativa que resulta útil para identificar y visibilizar los nexos que existen entre lo que sucede en Madrid y en otras partes del mundo, entre las luchas locales y globales; poner de manifiesto las causas estructurales

---

<sup>44</sup> Para más información sobre esta iniciativa: <http://redongdmad.org/madrid-la-agenda-2030/>

comunes a los principales desafíos que todas las sociedades tienen por delante; y que tiene potencial para contribuir a la localización de la Agenda 2030 y los ODS en la ciudad de Madrid. Además, dentro del compromiso de la Red por ampliar los ámbitos de trabajo, se están desarrollando iniciativas para promover acciones conjuntas con otro tipo de organizaciones sociales como es la Plataforma del Tercer Sector de Madrid, y se ha participado en ámbitos más amplios de trabajo por el desarrollo sostenible como es Refugio por Derecho Madrid o la Plataforma por la Justicia Fiscal.

Este tipo de iniciativas puede servir también para evidenciar y aprender de las limitaciones, obstáculos y resistencias que implica la transformación de las prácticas y formas de hacer que hasta ahora han predominado en el sector de la cooperación. A pesar de que es posible que, en muchas ocasiones, exista la percepción de que no se está lo suficientemente preparado o de que no existen las capacidades necesarias para afrontar estos desafíos, es importante que esto en ningún caso suponga un freno para la acción. Lo importante es comenzar a actuar y a experimentar desde lógicas más transformadoras y, en este camino, ir adquiriendo aprendizajes y fortaleciendo capacidades.

Asimismo, aunque estas experiencias carecen aún de la entidad suficiente y no constituyen, en términos generales, una línea estructural de actuación en la Red ni en el sector, son seguramente imprescindibles como formas de ganar experiencia y aprender cómo trabajar con actores de diferente naturaleza que, aunque con innegables elementos comunes y de confluencia, se rigen, en muchas ocasiones, por otros tiempos, urgencias, lenguajes, reivindicaciones, recursos y formas de organización; cómo adaptar las lógicas y estructuras hiperprofesionalizadas que caracterizan gran parte de las ONGD con las lógicas de los movimientos sociales, asociaciones vecinales y otros actores; o cómo articular las luchas y los espacios, entre otros.

En este sentido, otro proceso relevante que, aunque de diferente naturaleza por su carácter institucional, puede poner a prueba la voluntad de renovación de la Red de ONGD de Madrid es el Foro Madrid solidario y el trabajo en el marco de los ámbitos estratégicos. Estos espacios de diálogo y

articulación constituyen una oportunidad clave para trabajar con otros actores desde una perspectiva colectiva, multinivel y en la línea de la coherencia de políticas para el desarrollo. Aquí será fundamental ver en qué medida la Red de ONGD de Madrid es capaz de trasladar y articular de forma adecuada la participación dentro de la propia red para llevar al foro la riqueza y diversidad de saberes y experiencias que aglutina, superando así posibles riesgos de participación en estos espacios desde lógicas de representación corporativa. Asimismo, si esta propuesta del Ayuntamiento de Madrid tiene recorrido, será un espacio interesante en el que trabajar desde otras lógicas que vayan más allá de los proyectos de cooperación tradicionales para asumir una perspectiva más amplia del desarrollo sostenible y con un mayor protagonismo de la acción política y de transformación social.

#### *Quórum global y Futuro en común*

Otras dos experiencias interesantes, y complementarias entre sí, que responden a esta visión más comprehensiva, integral y transformadora del trabajo por el desarrollo son *Quórum Global y Futuro en Común*. Aunque con algunas diferencias<sup>45</sup>, ambas experiencias surgen inicialmente desde el espacio de la Coordinadora estatal de ONGD con el ánimo de buscar espacios de confluencia y diálogo entre actores que, desde diferentes perspectivas, enfoques, sectores y territorios, trabajan para dar respuesta a los principales desafíos que afronta la sociedad. Es decir, para reducir la pobreza, conseguir una sociedad más igualitaria, democrática, y sostenible, con servicios sociales garantizados para todas las personas y donde se garanticen el cumplimiento de los derechos humanos en todas sus formas.

Estas iniciativas tienen como objetivo articular las narrativas y propuestas de acción de diferentes actores (ONGD, organizaciones de acción social,

---

<sup>45</sup> Ambas iniciativas surgen desde la lógica de “construir en común”, si bien se podría afirmar que Quórum Global es más un espacio de diálogo y de construcción de pensamiento y de una narrativa común, así como de encuentro entre colectivos diversos, y Futuro en Común constituye una estructura flexible pero más estable desde la que trabajar y actuar conjuntamente. Para más información sobre estas iniciativas: [www.futuroencomun.net/](http://www.futuroencomun.net/) y [www.quorumglobal.org/](http://www.quorumglobal.org/).

organizaciones de derechos humanos, movimientos ecologistas, feministas, redes de la Economía social, sindicatos y universidades y centros de investigación, entre otros) con el fin último de construir una gran agenda social y política compartida para articular respuestas colectivas a unos problemas que hasta el momento se afrontaban fundamentalmente desde lógicas excesivamente sectoriales. De esta forma, "Futuro en común es un Espacio de encuentro entre organizaciones, movimientos, redes y plataformas sociales que trabajan tanto en España como en otros países del mundo, para acabar con la pobreza y las desigualdades, y respetar los límites ambientales del planeta"<sup>46</sup>. Por su parte, "Quorum Global quiere abrir un espacio desde el que transformar juntas el activismo. Queremos dar un paso adelante en la manera de hacer. Porque luchas están conectadas y forman parte de un mismo ecosistema, pero no siempre nos articulamos estratégicamente para conseguir los cambios que buscamos. Por eso nos planteamos un proceso de acercamiento y conexión de los actores comprometidos con el cambio global desde la justicia, el bien común y la profundización de la democracia. Se trata de fortalecer nuestra acción política. Abrir espacios para experimentar y ensayar nuevas formas de trabajar desde un clima de refuerzo mutuo. Este proceso pasa también por un cambio profundo en la comunicación de estas luchas, por repolitizar discursos y mensajes, entretejer narrativas y propuestas sobre este momento de emergencias múltiples"<sup>47</sup>.

Como se observa en sus documentos, estas experiencias suponen un gran avance el ámbito discursivo, apostando por narrativas más comprensivas, desde el convencimiento de que las transformaciones y cambios necesarios para avanzar hacia sociedades más justas, sostenibles e igualitarias requieren de miradas intersectoriales y cosmopolitas, que conecten las demandas en diferentes ámbitos (económico, feminista,

---

<sup>46</sup> Página Web de la Coordinadora de ONGD madrileña. <https://coordinadoraongd.org/pagina-de-inicio/la-coordinadora/lineas-de-trabajo/incidenciasocial/> (Recuperado 5.9.2018).

<sup>47</sup> Página Web de Quorum Global . <http://quorumglobal.org/index.php?id=4> (Recuperado 05.03.2018)

ecologista, etc.) e integren lo local y lo global, rompiendo con el discurso que enfrenta a los pobres “de aquí” con los pobres “de fuera”.

Al mismo tiempo, estas iniciativas van más allá de lo meramente discursivo y constituyen, además, una apuesta por actuar desde otras lógicas que contribuyan a ampliar la capacidad efectiva de las organizaciones y movimientos sociales para generar transformaciones reales en la sociedad. Nacen también, por lo tanto, como espacios de encuentro y trabajo, de articulación de agendas políticas y sociales. Con este fin, se pretende impulsar “una nueva cultura de la acción” que priorice lógica de procesos frente a la de resultados y la flexibilidad en la participación frente a estructuras más rígidas y formales.

Son experiencias prometedoras que nacen de esa voluntad de cambio que se observa en el sector de la cooperación y que se encuentran en proceso de construcción y, por lo tanto, afrontan inevitablemente dificultades y desafíos, como se puede esperar de cualquier proceso de cambio que apueste por una nueva cultura organizativa y por formas de actuación que respondan a otras perspectivas, enfoques y esquemas.

En este sentido, uno de los principales desafíos que seguramente afrontan estas dos iniciativas es que logren consolidarse realmente como espacios de participación y articulación entre actores, organizaciones y movimientos sociales de ámbitos más allá del de cooperación para el desarrollo, que es el que cuenta aún con mayor protagonismo. De esta forma, cualquier avance en esta línea a medio y largo plazo requiere necesariamente de, al menos, dos elementos. En primer lugar, que el sector de cooperación ceda parcelas de “sus” espacios de poder a otros actores. En este sentido, es imprescindible que, en los procesos o itinerarios de decisiones, el poder de decisión, liderazgo, interlocución o representatividad de las ONGD se difumine con el del resto de actores, pues difícilmente será posible construir experiencias o iniciativas transformadoras y sostenibles en el tiempo sin este tipo de cesiones. Por otra parte, la propia realidad exige, tal y como se ha planteado en el capítulo primero, que se priorice el trabajo reivindicativo y de carácter marcadamente político con un claro foco en las

relaciones y estructuras de poder, frente a otras posibles formas de actuación y dinámicas de acción de perfil menos político que suelen ser más habituales en el sector de la cooperación.

Es importante señalar, asimismo, que, en este camino hacia “nuevas formas de hacer” no es suficiente con crear nuevos espacios y abrir o ampliar los espacios tradicionales de la cooperación a otros actores, sino que es imprescindible que las organizaciones de cooperación participen y se subsuman en otros espacios que ya existen y se articulen con otras organizaciones y movimientos sociales que, desde diferentes ámbitos y en diferentes niveles, trabajan también directa e indirectamente por el desarrollo sostenible y los derechos humanos. Es decir, es imprescindible que las ONGD sean capaces de articularse con los actores del territorio desde una lógica cosmopolita y de hacerlo sin cooptar estos espacios. No se trata solo de coordinarse con otros actores y participar en espacios comunes, sino de “transformarse con los otros” y construir colectivamente.

En la misma línea, resulta clave combatir otro problema estructural derivado del proceso de “desnaturalización de las ONGD” (Plataforma 2015, 2011) que tiene que ver con las dinámicas que articulan el trabajo cotidiano. En este sentido, es fundamental evitar que estos espacios se impregnen de las lógicas de funcionamiento rígidas y burocráticas que han caracterizado gran parte de los espacios tradicionales de cooperación hasta la fecha. No hay que olvidar que las inercias que operan en el sector son aún muy fuertes y, si bien es cierto que las ONGD cuentan con recursos económicos y humanos que pueden contribuir a dar impulso a este tipo de iniciativas, hay que tener presente que, al mismo tiempo, existe el riesgo de que este impulso vaya asociado a determinadas dinámicas (control, ritmos, rigidez, horarios, entre otras) que, como hemos explicado, pueden limitar el carácter transformador de estas iniciativas y entrar en contradicción con esa voluntad de hacer las cosas de otra manera desde la que precisamente surgieron. A este respecto es importante señalar que se observa un cierto contexto de oportunidad, con diversas administraciones inmersas en procesos de revisión de sus políticas de cooperación y desarrollo con el fin

de avanzar hacia esquemas más flexibles que favorezcan este tipo de funcionamiento.

En definitiva, estas experiencias tienen por delante un recorrido prometedor y su éxito dependerá en gran medida de que se consigan abordar las limitaciones estructurales del sector que las lidera y que son intrínsecas a su propia naturaleza. De esta forma, el sector de la cooperación debe luchar contra muchas de las características estructurales que han configurado su propia naturaleza en los últimos tiempos. El sector de la cooperación se enfrenta, así, con un reto fundamental: cómo repensarse y actuar sin hacerlo desde (o trascendiendo) las propias características estructurales que exigen esa revisión del rol que desempeñan y que, en suma, determinan (actualmente) lo que son.

#### *5.3.4 Las potencialidades, desafíos, límites y contradicciones de las ONGD para la construcción de una política de desarrollo y cooperación transformadora.*

Con objeto de finalizar el análisis del papel de las ONGD, el presente apartado pretende describir las fortalezas y desafíos a los que estos actores se enfrentan al momento de iniciar y mantener procesos de transformación profundos orientados a dotar a estas instituciones de un mayor compromiso e implicación política. Cabe recordar que nos referimos a un grupo altamente heterogéneo y amplio de organizaciones que poseen importantes fortalezas relacionadas con su trayectoria, legitimidad social e implicación histórica con las causas de la justicia social y la construcción de mundo con menos pobreza y precariedad. En efecto, nos referimos a un colectivo que posee un amplio conocimiento, experiencia y trabajo en los ámbitos de promoción del desarrollo sostenible que, además, son los que tradicionalmente han canalizado la preocupación y el compromiso de múltiples sectores de la sociedad sobre estos ámbitos. Por otra parte, las ONGD poseen hasta el momento una importante legitimidad social en tanto son las instituciones mejor valoradas por la sociedad española<sup>48</sup>. Por

---

<sup>48</sup> De acuerdo al Barómetro de opinión del Real Instituto Elcano, las fuerzas armadas y las ONGD son las instituciones mejor valoradas por la sociedad española (Real Instituto Elcano, 2014).

último, cabe destacar que estas organizaciones han creado redes (nacionales y transnacionales) entre diversos actores de la sociedad civil, promoviendo un rico y diverso tejido asociativo.

Ahora bien, como se ha avanzado, el proceso de transformación y renovación que se supone que las ONGD deben asumir para desempeñar un rol más transformador comporta importantes resistencias y limitaciones que es importante valorar para entender el marco en el que estos actores se desenvuelven, así como los límites propios de su actividad. Una de estas limitaciones ya mencionada en capítulos anteriores (y detectadas también en el ámbito de las ONGD) se relaciona con las resistencias naturales que las organizaciones y sus integrantes tienen al cambio. Por ello, es necesario un importante trabajo de pedagogía para generar un entorno de confianza y participación para integrar a todos los actores de la organización en la construcción de una nueva alternativa.

Adicionalmente, uno de los más significativos desafíos a los que se enfrentan las ONGD para avanzar en un rol más político es el propio cuestionamiento sobre la financiación de sus estructuras y recursos humanos. En este sentido, es necesario resaltar que una parte significativa de la financiación de la mayor parte de las ONGD depende de las administraciones públicas que no son, en general, proclives a recibir críticas a sus políticas públicas. En consecuencia, uno de los cuestionamientos lógicos que pueden tener las organizaciones es que será muy difícil obtener fondos públicos si se asume el papel de promotor del cambio y el empoderamiento social como se ha propuesto a lo largo de este estudio. Junto con los miedos y resistencias al cambio, otro de los elementos que puede limitar el avance se refiere al propio modelo de organización tradicional basado en la gestión de proyectos, un modelo de perfil tecnocrático e instrumental que entra en clara contradicción con las visiones y acciones más políticas y comprometidas.

Todo ello nos permite concluir que las ONGD han asumido, en su mayor parte, un importante compromiso por la renovación de sus organizaciones para construir espacios alternativos de contrapoder y empoderamiento social. Sin embargo, estos actores están produciendo resistencias y

contradicciones al momento de llevar a la práctica esta visión que supondría un cambio radical en sus procesos y prácticas organizativas. En efecto, al tratarse de organizaciones orientadas tradicionalmente a la búsqueda de financiación y a la gestión eficiente de los proyectos, este cambio de mirada genera más interrogantes que certezas con respecto tanto a la supervivencia y los recursos que necesita la propia organización, como a la identificación de nuevas herramientas y estrategias para poner en práctica esta nueva visión corporativa.

#### **5.4 La articulación colectiva de la política de desarrollo sostenible y cooperación**

Con objeto de terminar este capítulo, se hará referencia a la necesidad de acción colectiva para promover una cooperación transformadora entre los actores del tejido asociativo madrileño. Como se ha explicado a lo largo de la presente investigación, tanto la construcción de una política de desarrollo sostenible como la configuración de una cooperación transformadora requieren de una articulación colectiva donde los diferentes actores madrileños aporten sus capacidades y visiones. Por este motivo, el presente capítulo pretende realizar una valoración general sobre las posibles aportaciones de esos actores (ONGD ya analizadas, universidades, empresas, movimientos sociales y asociaciones locales) a las políticas de desarrollo, así como la posición general que actualmente están desempeñando en este ámbito. En este sentido, cabe precisar que la propuesta de esta investigación es la construcción de una política de cooperación transformadora orientada al empoderamiento social y a la construcción de una ciudadanía crítica. Una política cuyos actores desarrollen un compromiso político sostenido en la promoción de otro modelo de desarrollo. Esto requiere necesariamente de visiones, procesos y enfoques novedosos, así como la participación de actores diversos que puedan aportar riqueza a la configuración de la política.

Uno de los elementos básicos para la promoción de esta transformación es el impulso y la gestión del conocimiento aplicado que permita analizar diversos ámbitos mencionados anteriormente entre los que se pueden

mencionar i) la reflexión y el debate sobre la visión y los modelos de desarrollo; ii) el análisis de las diversas políticas y su potencial contribución a la construcción de un sistema más sostenible; iii) el debate sobre los cambios necesarios en la configuración y la articulación de una nueva política de cooperación; iv) la evaluación de las programas e instrumentos; v) el desarrollo de nuevas propuestas transversales para la mejora de las políticas públicas. En este sentido cobran vital importancia las instituciones madrileñas relacionadas con el conocimiento como son las universidades, pero también otro tipo de instituciones dedicadas a la investigación. En este ámbito es indiscutible la capacidad y riqueza que tienen las instituciones madrileñas; Madrid posee catorce universidades (seis públicas y ocho privadas) así como una importante red de instituciones que se dedican a la investigación en desarrollo (como son los departamentos de estudios de las ONGD, las fundaciones y asociaciones dedicadas a la investigación y las consultoras). Todas estas instituciones trabajan en mayor o menor medida en temas relacionados con el desarrollo sostenible a través de sus enseñanzas regladas, departamentos y grupos de investigación y estudios, fundaciones y, en el caso de las universidades públicas madrileñas oficinas de cooperación; pero, además, muchas de estas instituciones trabajan en forma articulada y en red (como es el caso nuevamente de las oficinas de cooperación de las universidades públicas madrileñas).

Ahora bien, hasta el momento la política de cooperación madrileña (tanto por parte de la Comunidad como por los principales ayuntamientos) no se ha construido incorporando el conocimiento como un elemento cardinal a la hora de iniciar sus procesos y programas; por el contrario, la incorporación del conocimiento a la política de cooperación aparte de ser, hasta el momento, extremadamente limitada, ha dependido de iniciativas individuales de organizaciones de la sociedad civil, principalmente de las ONGD madrileñas. En este sentido, a pesar del rico, diverso y amplio potencial en la promoción del conocimiento que tiene la región de Madrid se trata de un ámbito poco potenciado por las administraciones públicas.

Por ello, tanto las administraciones como las universidades y agentes del conocimiento deben asumir la necesidad de trabajar en conjunto tanto en

el ámbito de la reflexión sobre los modelos de desarrollo posibles como en la aplicación práctica de este conocimiento a los programas públicos. En este sentido, es necesario una apertura transversal (en la línea de la CPD) por parte de las universidades y centros de conocimiento.

Como se ha explicado, el conocimiento es un ámbito cardinal en la transformación de la política pública, pero lo es también, la articulación de ese conocimiento en propuestas concretas y el trabajo para dotar a los actores sociales (y a la ciudadanía) de una reflexión crítica sobre el modelo de desarrollo y la precarización de la vida. En estos ámbitos son los movimientos sociales y también las ONGD los actores más cercanos a la ciudadanía. Las políticas de desarrollo deben estar orientadas al empoderamiento y la emancipación social, intentado dar respuesta a las tendencias mercantilizadoras y patriarcales del sistema capitalista. Parte de esta política son los agentes de contrapoder, como los movimientos sociales que pretenden presionar al sistema social hacia una nueva configuración del poder, bajo relaciones más horizontales y participativas (Calix, 2010). Una vez más Madrid se configura como un espacio privilegiado donde se articulan y configuran diversos tipos de movimientos sociales como el ecologismo, el feminismo, el cooperativismo o la economía social. Son estos grupos los que deben participar en la política de cooperación para dotar a este ámbito de la mirada crítica y transformadora que requiere la construcción de un modelo de desarrollo sostenible. Las ONGD, que como se explicó en el epígrafe anterior, están viviendo un proceso de cambio hacia una renovación de corte más transformador y crítico también están impulsando procesos de apertura con movimientos sociales y asociaciones vecinales para intentar construir en conjunto, alternativas a la tradicional visión del desarrollo y la cooperación.

En este sentido, parte de las ONGD madrileñas están iniciando acciones para ocupar un rol diferente que trascienda el ámbito de la gestión de proyectos para construir con movimientos sociales y asociaciones vecinales propuestas emancipadoras de cambio social. El caso del trabajo de la Red de ONGD con los barrios madrileños o la configuración de foros como

Futuro en Común y o Quorum Global ya han sido señalados como ejemplos de lo que aquí se está argumentando.

Sin embargo, cabe recordar que como ya se ha dicho se trata de un proceso complejo para las ONGD donde parte de ellas no participan y, las que lo hacen, han asumido sus propias limitaciones, contradicciones y resistencias. No obstante, desde la perspectiva de este trabajo, este es el único camino que estas organizaciones pueden asumir si realmente pretenden contribuir a la configuración de otro modelo de desarrollo y otra política de cooperación en la región madrileña.

Por último, cabe mencionar entre estos actores la necesaria (aunque hasta ahora extremadamente limitada) participación del sector privado y las empresas madrileñas en la promoción del desarrollo sostenible. De esta forma, a pesar de que la Confederación de Empresarios de Madrid (CEIM) participa en el Foro Madrid Solidario no parece existir ninguna iniciativa concreta para llevar a sus prácticas empresariales los temas relacionados con el desarrollo; en este sentido, llama la atención de que a escala estatal un número reducido de empresas están trabajando en la incorporación de la Agenda 2030 estas iniciativas no se han llevado a la práctica en el ámbito de la CEIM<sup>49</sup>.

Por último, cabe resaltar que, como se ha explicado, se está proponiendo una articulación colectiva de la política por lo que es necesario e ineludible construir espacios compartidos y de diálogo donde los actores puedan debatir y reflexionar sobre los diversos ámbitos de la política. En este sentido, el Foro Madrid Solidario promovido por el Ayuntamiento de Madrid se está constituyendo como un espacio interesante donde participan todos los actores madrileños mencionados. Además, como se ha mencionado, los actores de la sociedad a civil madrileñas también están construyendo

---

<sup>49</sup> De todas formas, este avance ha sido muy limitado también en la escala nacional. De acuerdo al informe publicado por Deloitte en 2017: *2030 Purpose: Good Business and a Better Future*, que ha evaluado la vinculación entre las estrategias de las principales compañías españolas y al Agenda 2030, en España, sólo el 9% de las empresas del IBEX 35 ha incorporado a su estrategia un objetivo que integre, de forma clara, alguno de los diecisiete ODS (Deloitte, 2017)

espacios de diálogo para la transformación social como es Quorum Global o Futuro en Común.

En suma, parece claro que la región madrileña posee una importante potencialidad dada la riqueza de los actores de la sociedad civil que se encuentran en ella, así como al trabajo que algunos de estos actores están impulsando para “repotilizar en clave de ciudadanía global” (Quorum Global, 2017: 5). Si bien estas iniciativas son importantes para potenciar un mayor empoderamiento social, se trata de espacios que aún no se han consolidado por lo que necesitan del compromiso sostenido de todos los actores mencionados. Por otro lado, las administraciones públicas tienen la responsabilidad de ser parte de estos procesos de cambio, tanto articulando espacios de debate y reflexión, como es el caso del Foro Madrid Solidario, como participando activamente en otros foros. Por último, es necesario incorporar a los estudios del desarrollo y los actores relacionados con el conocimiento (como son las universidades y los centros de investigación) a la práctica de la política de cooperación. Todo ello contribuirá a la articulación compartida de una visión y un nuevo modelo de desarrollo configurado sobre la participación de los actores sociales, la cercanía con la ciudadanía y el trabajo transversal para el cambio y la transformación social.

## CAPÍTULO 6 | CONCLUSIONES GENERALES

Con objeto de cerrar la investigación, el presente capítulo se orienta a presentar, de manera sucinta, las principales conclusiones y reflexiones que se derivan de este estudio. Se trata de conclusiones que abordan desde los ámbitos más generales y analíticos relacionados con el marco general de la investigación y la crisis del modelo de desarrollo hasta reflexiones concretas relacionadas con la práctica política de las administraciones madrileñas y las organizaciones de la sociedad civil en materia de cooperación y desarrollo sostenible. Cabe mencionar que esta investigación ha incorporado un extenso trabajo de campo, basado en entrevistas en profundidad, rastreo de documentos y declaraciones y el desarrollo de un grupo de discusión. Todo ello, permite dotar a las conclusiones de reflexiones que van más allá de las consideraciones teóricas y que permiten extraer lecciones aprendidas sobre las experiencias prácticas de los actores de la cooperación madrileña.

### **1. La crisis civilizatoria y los cambios en la Agenda global de desarrollo sostenible demandan transformaciones complejas y estructurales para los actores del desarrollo y la cooperación.**

La primera conclusión que se aprecia en este estudio es la constatación de que es necesario repensar profundamente el modelo de desarrollo global y local que hasta el momento se ha basado (y centrado) en la promoción del crecimiento económico sin considerar de forma suficiente los límites propios de la naturaleza, los cuerpos y la vida. Un modelo de desarrollo construido sobre la falsa creencia de que es necesario y posible crecer hasta el infinito y de que la competencia es la mejor relación posible a impulsar entre los actores de las organizaciones humanas. Un sistema erigido desde la hegemonía de los grupos de poder dominantes, que entiende que el desarrollo y el progreso humano se encuentran íntimamente ligados con el éxito económico, el consumo sin restricciones y el estatus social y que se ven beneficiados por este modelo.

Como se ha visto, se trata de un sistema económico, político y social que ha degradado los ecosistemas poniendo en riesgo la vida de millones de seres y generando verdaderas amenazas globales relacionadas con la sostenibilidad de la vida humana en el planeta. Pero, además, es un modelo de desarrollo, en esencia, asimétrico y desigual; al tiempo que supone riqueza y bienestar para una parte de la población genera pobreza, precariedad y violencia para la mayor parte de las personas del planeta.

La reflexión de que es necesario repensar y reestructurar este modelo es cada vez más pertinente y aceptada entre una parte de los actores del sistema internacional de desarrollo, entre los que es posible mencionar a ciertos centros de conocimiento y universidades, organismos internacionales, ONGD, fundaciones e incluso algunos gobiernos. Es, en este contexto, en el que la comunidad internacional ha consensuado una Agenda Internacional de Desarrollo Sostenible para el 2030 que plantea, no sin contradicciones, la necesidad de revisar todas las políticas públicas para que asuman que es necesario transformar el modelo para hacerlo compatible con la sostenibilidad de la naturaleza y, por ende, la vida.

Este marco demanda una profunda transformación en todos los actores para el cumplimiento de las responsabilidades que todos ellos tienen con el desarrollo. En consecuencia, las administraciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil deben asumir un compromiso político real y sostenido con el desarrollo sostenible, la transformación social y el empoderamiento ciudadano. Esto supone, en la práctica, poner en el centro de la política el cuidado y la protección de la vida, lo que implica un cambio interpretativo de la realidad, que hasta el momento ha puesto en el centro de la política la promoción del capital.

Dos son los ámbitos más destacables en los que es necesario avanzar en este sentido. Por una parte, es imperativo comprender que la política de cooperación, por sí sola, no generará los cambios necesarios para transformar el sistema, por lo que hay que avanzar hacia la visión transversal y comprehensiva que supone la coherencia de políticas para el desarrollo. En consecuencia, la situación de crisis actual nos conmina a

asumir que las administraciones públicas y, en este caso, las entidades locales deben responsabilizarse en todos sus ámbitos y políticas de promover el desarrollo sostenible. Por otra parte, el propio sistema de cooperación debe reestructurarse para desempeñar, también, un papel más político donde trabajar con otros actores en la construcción de una opinión pública fuerte y comprometida con la transformación social. Esto supone, además, que la cooperación debe repensar la forma de articularse de manera conjunta entre diversos actores para generar espacios compartidos de contrapoder y de construcción conjunta de procesos y programas que trabajen por un mundo más sostenible y equitativo.

Todos estos elementos nos llevan a concluir que el marco actual demanda cambios profundos y estructurales en los actores que inciden en el desarrollo sostenible y la cooperación para que estos trabajen en la creación de un nuevo marco interpretativo de construcción de la realidad orientado a la promoción y el cuidado del planeta y de las vidas que habitan en él.

## **2. Es perfectamente viable el desarrollar políticas públicas poniendo en el centro la promoción del desarrollo humano y el interés general.**

Como se ha explicado a lo largo de esta investigación, en términos generales, la política pública parece estar cooptada por intereses privados. De esta forma, los procesos derivados de la desregulación de los mercados, la transnacionalización y la creciente interdependencia financiera han producido la emergencia de poderes económicos transnacionales con una gran esfera de influencia en los procesos de toma de decisiones de los Estados y sus gobiernos. Esta situación genera estructuras asimétricas de poder donde actores privados son capaces de modificar procesos gubernamentales para que las políticas públicas favorezcan sus intereses particulares. Esta situación deriva en el hecho de que, en diversas ocasiones, las políticas públicas no responden al interés general, y, por

tanto, no incorporan la visión del desarrollo sostenible a sus procesos de diseño, implementación y evaluación.

En coherencia con lo expuesto hasta el momento, cabe recordar que, a nuestro juicio, la realidad de las organizaciones humanas se encuentra socialmente construida, por lo que es fundamental comprender las visiones, creencias y expectativas que estructuran y guían los sentimientos y la acción de la ciudadanía. Y es en este punto donde es fundamental considerar la importancia del discurso hegemónico (principalmente transmitido a través de los medios de comunicación, pero también de altos funcionarios y representantes políticos) que se construye a partir de la idea de que este modelo de desarrollo mercantil y economicista es la única vía realista para promover el desarrollo y superar las diferentes crisis a las que se enfrentan las sociedades humanas. En este marco de interpretación, el mensaje principal es que la precariedad, la vulnerabilidad e incluso la degradación de la naturaleza son externalidades que tienen que ser asumidas por la ciudadanía, porque este es el coste del único modelo de desarrollo posible. En este sentido, el argumento continúa explicando que una transformación profunda del sistema —en línea con la generación de políticas públicas centradas en la protección y el cuidado de las personas— supondría un caos profundo que no sería tolerado por los mercados internacionales y los actores globales, que verían esos procesos como amenazas para la sostenibilidad del sistema. De este modo, si la ciudadanía no quiere que su sociedad colapse debe asumir estos costes; esto es asumir, con resignación y miedo la realidad de la pobreza, la vulnerabilidad y la precariedad.

Ahora bien, desde la perspectiva de esta investigación, este discurso es una realidad social que se ha construido desde el espacio del poder estructural (Strange, 2001) de actores que deben justificar que, de manera sistemática, las políticas públicas promuevan intereses privados y, por ende, las decisiones de los gobiernos no respondan al interés de la ciudadanía que los votó, generando además una crisis de representación democrática muy profunda en las sociedades occidentales. Sin embargo, la evidencia empírica de esta investigación parece demostrar una experiencia en la

gestión pública extremadamente divergente de esta “realidad” construida desde la hegemonía.

Los procesos que se han descrito en lo que se refiere al Ayuntamiento de Madrid evidencian que es posible poner en práctica políticas transversales de desarrollo donde se incorporen elementos relacionados con la promoción de los cuidados, el feminismo, el enfoque de derechos humanos y la sostenibilidad ambiental como ámbitos cardinales de la acción pública. Además de estos ámbitos transversales mencionados —entre los que cabría incluir el diseño (aunque no implementación aún) de una estrategia de localización de los ODS—, en lo que refiere a la política de cooperación al desarrollo, analizada en este estudio, es posible afirmar que se ha iniciado una práctica que pretende generar una transformación real de la política para que esta se oriente hacia un ámbito más transversal y comprometido políticamente, así como a la generación de espacios de encuentro entre la administración local y los actores sociales que participan en esta política. Como se ha evidenciado a lo largo de este estudio, esto no significa que el Ayuntamiento de Madrid esté transformando de manera profunda y estructural todas las políticas públicas (que sería el escenario deseable si realmente se quiere modificar el modelo para hacerlo sostenible), pero sí es posible afirmar que existe un importante compromiso político para poner el interés general y la protección de la vida en el centro de la acción del gobierno local. De esta forma, la investigación ha evidenciado que la realidad es una construcción social y política y que, más allá de los resultados concretos, se puede cambiar la agenda política para poner en el centro de la acción pública el desarrollo sostenible.

Por tanto, junto con la necesidad de un cambio profundo y estructural del modelo de desarrollo, la principal conclusión de esta investigación es que se pueden diseñar y ejecutar políticas públicas realistas orientadas a promover el desarrollo humano<sup>50</sup> y proteger a las personas y generar

---

<sup>50</sup> Como se observa, hemos preferido utilizar en este apartado el concepto de desarrollo humano debido a que las políticas públicas hasta ahora desarrolladas por el Ayuntamiento de Madrid se circunscriben más en el marco de este concepto que en la visión transformadora y estructural del desarrollo sostenible. Las diferencias entre estos dos conceptos están explicadas en el capítulo 1 de esta investigación.

espacios de cuidado de la vida humana y del planeta. En otras palabras, a pesar de la prevalencia del discurso hegemónico, sí que es posible construir otro modelo de desarrollo con políticas alternativas orientadas al impulso del interés general y el cuidado y la protección de la vida.

**3. El marco estatal actual se presenta como un elemento restrictivo para que los gobiernos locales puedan avanzar tanto en el diseño de políticas transversales de desarrollo (CPD y Agenda 2030) como en el impulso de una política de cooperación transformadora.**

Al momento de empezar a analizar ámbitos más concretos de las experiencias examinadas en esta investigación, es posible afirmar que el marco estatal del Gobierno español se erige como un espacio de restricción para la implementación de políticas transformadoras de desarrollo sostenible. En este contexto, parece detectarse que el desarrollo sostenible no es una prioridad política para el Gobierno actual. Tres son los elementos que se considera pueden corroborar esta afirmación: i) en primer lugar, se trata de un gobierno que entiende que la (casi) única y más importante prioridad es la promoción del crecimiento económico sostenido; ii) en segundo lugar, los elementos relacionados con el desarrollo sostenible se conciben como ámbitos secundarios y prescindibles en la agenda pública; iii) por último, las políticas de austeridad y ajuste que se han impulsado en los últimos años han aumentado la pobreza y la precariedad en que vive una parte significativa de la población de España.

Además, de la falta de compromiso político con el desarrollo sostenible existe una significativa tendencia a la recentralización política (en un intento, entre otros motivos, de aliviar unas estructuras que se entienden hipertrofiadas y duplicadas), lo que ha supuesto una creciente fiscalización del gobierno central sobre las prácticas de las administraciones locales. Se trata de un proceso de aumento significativo del control político y normativo a través del refuerzo de órganos de supervisión que ejercen una importante presión burocrática y normativa sobre comunidades

autónomas y ayuntamientos. La combinación de estos dos factores restringe de manera significativa las posibilidades de aplicar políticas transversales de desarrollo sostenible, lo que supone una verdadera limitación para los gobiernos descentralizados.

En lo que respecta a la cooperación al desarrollo, es importante considerar que no se trata de una prioridad política para el gobierno central, que ha recortado (junto con otros actores descentralizados) en más del 70% de los presupuestos generales de AOD desde 2008<sup>51</sup>). Pero, además, existe una disputa competencial con los Ayuntamientos en la que la aparente posición del Gobierno, transmitida de manera relativamente informal y en documentos internos de la Administración general del Estado, es que estos actores debieran restringir sus políticas de cooperación. Todo ello genera importantes obstáculos normativos y políticos para el avance hacia políticas de transformación consolidadas y sostenidas en el tiempo.

Ahora bien, asumiendo el argumento analítico de que el marco estatal funciona como una restricción para la promoción del desarrollo sostenible, este no es óbice para que los gobiernos descentralizados no avancen en este sentido. Por el contrario, lo que ha demostrado esta investigación es que se pueden desarrollar políticas orientadas a la transformación social más allá de los limitantes e impedimentos que es posible detectar en cualquier coyuntura y que esto depende en buena medida del compromiso político de cada una de las administraciones locales.

En definitiva, el marco estatal se erige como un espacio limitante para avanzar en el ámbito transversal del desarrollo sostenible y la cooperación, aunque este hecho no es un impedimento insuperable en tanto las entidades locales poseen todavía un amplio espacio para la definición de sus prioridades y agendas políticas como se ha visto a lo largo de este estudio.

---

<sup>51</sup> Cabe recordar que los recortes en cooperación empezaron en el año 2009 con el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero.

La siguiente ilustración pretende graficar las principales oportunidades y amenazas para la promoción de políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible.

**Figura 7: Oportunidades, amenazas y limitaciones para la transformación de las políticas públicas**



Fuente: elaboración propia.

- 4. La región madrileña posee un importante potencial arraigado en su rico, amplio y diverso tejido asociativo y de administraciones públicas para la articulación de políticas de desarrollo y cooperación transformadoras.**

En lo que respecta a la región madrileña, la primera reflexión que cabe realizar es el importante potencial que tienen las instituciones y

organizaciones que forman parte de este territorio. La investigación ha podido contrastar la riqueza y diversidad de las administraciones públicas, las universidades y centros de estudio, las ONG de desarrollo, los movimientos sociales y el tejido empresarial y asociativo en los barrios.

Como se ha explicado a lo largo del estudio, la crisis del modelo de desarrollo y los cambios en el sistema nacional e internacional demandan la puesta en práctica de políticas públicas orientadas a la promoción de la transformación social y la construcción de ciudadanía crítica. Se trata de una visión que supone necesariamente que estas políticas se articulen de manera compartida entre diferentes actores dando un especial valor al conocimiento y la innovación que las organizaciones sociales pueden aportar. Y es en este punto donde radica una de las mayores ventajas de la región al contar con una gran diversidad de actores que trabajan en el conocimiento y la innovación aplicadas al desarrollo sostenible. En este sentido, la riqueza de las universidades madrileñas, la fortaleza de sus movimientos sociales, la importante red de asociaciones vecinales y el preponderante rol de sus actores económicos y políticos tributan unas importantes capacidades a la región.

Además, como ciudad global, Madrid posee una situación privilegiada para crear redes nacionales y globales de trabajo compartido y espacios de contrapoder desde donde promover opciones al modelo de desarrollo hegemónico. En este sentido, la capitalidad brinda a esta Comunidad un intenso tejido asociativo y un potencial espacio de encuentro para la articulación compartida de las políticas públicas. Cabe destacar que no se trata únicamente de promover la participación ciudadana, sino de crear espacios comunes para que estos actores tengan ámbitos de encuentro y reflexión, algo que es perfectamente posible en la región.

Por último, es importante destacar la riqueza de las administraciones locales (con heterogéneas estructuras, procesos y visiones) donde residen, además, diversos tipos de instituciones y organismos (como universidades, sedes centrales de empresas o instituciones culturales).

Todo ello lleva a concluir que Madrid posee una posición privilegiada en la necesaria tarea de promover la articulación compartida de las políticas de desarrollo, además de importantes capacidades que residen en la riqueza y conocimiento de los actores (públicos y privados) con presencia en la región. Además, Madrid es un espacio privilegiado para promover los espacios de diálogo y cooperación entre los diferentes actores del desarrollo.

**5. Las organizaciones sociales madrileñas que se han dedicado tradicionalmente a la cooperación se encuentran en 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.**

Una de las conclusiones más significativas en el estudio realizado, es el potencial que actualmente tienen las organizaciones sociales para asumir un importante rol protagónico en la construcción de una política de cooperación transformadora. En este sentido, a pesar de que, como se ha explicado, estas organizaciones se han configurado tradicionalmente en torno a la gestión de proyectos (lo que ha supuesto una profesionalización del sector) es indudable que esta tendencia, al menos en una parte significativa de las organizaciones, está en proceso de transformación.

De este modo, se está asistiendo a la construcción de un discurso colectivo, —que en el caso de Madrid está representado por la Red de ONGD— que pretende ampliar la mirada desde la cooperación al modelo global y local de desarrollo. Este discurso ha partido de la reflexión y la autocrítica del sector que ha visto cómo en los últimos años estos procesos de profesionalización han limitado el papel político y de transformación social de estas organizaciones.

De esta forma, las ONGD están desarrollando acciones e iniciativas para formar parte de un tejido social madrileño más complejo y crítico, donde se

debatan y se trabajen los temas cardinales de la crisis de desarrollo: la desigualdad, las estructuras asimétricas de poder, los discursos hegemónicos o la insostenibilidad del modelo de producción y consumo actual. Se trata de un compromiso político que muchas organizaciones madrileñas han asumido para promover un proceso colectivo de apertura a las transformaciones globales.

Cabe destacar que, al ser las ONGD un grupo amplio y heterogéneo de organizaciones, no todas ellas están inmersas en este proceso de renovación. Además, no se trata de transformaciones automáticas, dado que existe una importante tensión entre los ámbitos de reflexión colectiva y debate que llevan a las organizaciones a pretender orientar su labor a los espacios de incidencia política y educación para la transformación social, y los modelos organizativos tradicionales encaminados primariamente a la gestión de proyectos y la búsqueda de financiación. Sin embargo, al asumir desde el marco analítico de este estudio que es imposible promover cambios estructurales sin tensiones y contradicciones, el hecho de que las ONGD madrileñas asuman el compromiso del cambio hacia un modelo más político y comprometido supone una importante fortaleza para la región madrileña.

**6. En Madrid se han articulado espacios para el encuentro entre diversos actores del ámbito de la cooperación y el desarrollo sostenible. Sin embargo, no se han configurado ámbitos para el encuentro, el debate y la coordinación entre todas las administraciones públicas madrileñas.**

Otra de las fortalezas que ha demostrado la región madrileña es la generación de espacios de encuentro tanto entre administraciones públicas y actores sociales como entre una diversidad de organizaciones del tejido asociativo. Como se ha visto a lo largo de esta investigación, existe un espacio de diálogo y de articulación conjunta de la política de cooperación del Ayuntamiento de Madrid donde participan diversos departamentos de

este Ayuntamiento, así como ONGD, movimientos sociales, asociaciones feministas, ecológicas o de economía social, universidades, sindicatos y empresas.

Como se ha explicado, se parte de la idea de que la configuración de una política de cooperación transformadora necesita de una articulación compleja con actores sociales que puedan incorporar el conocimiento, la innovación, el compromiso de movilización política y la visión ciudadana al diseño e implementación de esta política. En este sentido, el Foro Madrid Solidario puede ser un punto de partida muy positivo para que los actores dialoguen y generen reflexiones sobre los desafíos de desarrollo. Además, es un ámbito que pretende incluir en el diseño y la ejecución de la política la participación ciudadana, lo que supone una instancia para mejorar la calidad democrática de esta política.

Además, ha habido diversas iniciativas promovidas por la ONGD para generar espacios de encuentro entre actores sociales de diversa naturaleza como es el caso Quórum Global, Futuro en Común o el trabajo de la Red de ONGD de Madrid con las asociaciones de barrios. Se trata de espacios que pretenden fortalecer el tejido asociativo madrileño, lo que permitiría promover nuevas alianzas para la construcción compartida de espacios de contrapoder y transformación social. El hecho de que la región madrileña albergue toda esta riqueza de puntos de encuentro supone una gran fortaleza para la región.

Ahora bien, en este punto la región madrileña también se caracteriza por una importante debilidad que radica en el hecho de que no hay iniciativas generales para que las diversas administraciones públicas conformen estrategias y visiones compartidas con respecto a la cooperación al desarrollo, la coherencia de políticas o la Agenda 2030. El Foro Madrid Solidario, ya mencionado, no integra a ninguna otra entidad pública madrileña y esto es lo que parece explicar que el resto de las administraciones no haya participado (ni se haya informado) sobre los procesos de cambio que está viviendo la política del ayuntamiento. La única iniciativa reseñable en este sentido es la Alianza de Municipios del Sur por

los Objetivos del Desarrollo Sostenible, que es importante por la intención de mejorar la coordinación y organización de estos municipios, pero que abarca un número muy limitado de administraciones madrileñas.

Todo lo mencionado nos lleva a concluir que la región madrileña posee una importante fortaleza que radica tanto en la riqueza de las instituciones que residen en esta Comunidad como en la configuración de espacios compartidos para la reflexión, el debate y la ejecución de las políticas de desarrollo. Sin embargo, el hecho de no se haya incorporado a estos espacios el resto de las administraciones públicas madrileñas, al tiempo de la casi inexistencia de iniciativas de articulación conjunta de estas instituciones en la política de cooperación, genera, a su vez, una importante debilidad y limitación para que la región avance en la necesaria transformación compartida de la política de cooperación.

**7. El avance hacia la puesta en práctica de políticas de desarrollo sostenibles depende, en gran medida, del compromiso político que los Gobiernos descentralizados asuman con este enfoque que, en el caso de las administraciones madrileñas, es extremadamente divergente.**

Otro de los elementos fundamentales que es necesario destacar en este capítulo de conclusiones es la importancia cardinal del compromiso político en la promoción de programas y procesos de desarrollo sostenible en las entidades locales madrileñas. En este sentido, este estudio ha podido corroborar que es el compromiso político el elemento principal e ineludible que necesitan los gobiernos para promover el desarrollo sostenible.

Más allá de los límites y restricciones que son parte del modelo existente, el estudio ha demostrado que es posible poner en el centro de la política el desarrollo humano siempre y cuando exista entre los representantes de los gobiernos la firme convicción de que este debe ser el objetivo principal y

prioritario de la acción pública. En este sentido, el compromiso observado en los diferentes actores madrileños ha sido muy heterogéneo.

Por una parte, no parece que la Comunidad haya desarrollado en los últimos años un compromiso político firme con el desarrollo sostenible y la cooperación. Por una parte, no se ha podido identificar, durante el desarrollo de este estudio, ningún avance en lo que respecta a la CPD y a la implementación de la Agenda 2030 de desarrollo. Por otro, parece que nos encontramos frente a una visión muy instrumental de la cooperación, donde se entiende esta política como un programa secundario y prescindible dentro de las prioridades de esta institución. Así, la falta de una estructura de cooperación consolidada, las fluctuaciones en los desembolsos de la AOD y la práctica desaparición de estos fondos entre 2010 y 2016, así como la ausencia de continuidad en la planificación de esta parecen evidenciar el escaso compromiso político que la Comunidad de Madrid tiene con la cooperación. A esto hay que añadir que los espacios de articulación con la ciudadanía han sido extremadamente restrictivos y no han permitido la participación real de las organizaciones sociales en el diseño de esta política. Todo ello lleva a concluir que la Comunidad de Madrid no parece estar diseñando una política de desarrollo y cooperación adaptada a los desafíos locales y transnacionales explicados en esta investigación.

El caso del Ayuntamiento de Madrid parece conformarse como una experiencia diferente a la de la Comunidad. En el caso de este actor sí se observa un importante compromiso político orientado en tres direcciones: i) en primer lugar, parece existir una apuesta integral por transversalizar en toda la acción del Ayuntamiento los elementos básicos del desarrollo sostenible como son los derechos humanos, el feminismo, la promoción de los cuidados y la sostenibilidad ambiental; ii) en segundo lugar, se está empezando a avanzar (aunque de manera muy incipiente y limitada) en la implementación de la Agenda 2030 de desarrollo; iii) en tercer lugar, la política de cooperación está viviendo un proceso de renovación y transformación intentando articularse en torno a una visión más estratégica y ambiciosa; iv) por último, se han generado espacios de

diálogo, debate y rendición de cuentas para articular una política de cooperación más fuerte e innovadora. Estos elementos parecen indicar que existe, en el Ayuntamiento de Madrid, un claro compromiso político por promover políticas orientadas a la sostenibilidad y a la cooperación que puedan dar respuestas a los diversos desafíos del desarrollo que presenta el ámbito actual.

En lo que respecta al resto de ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, esta investigación no ha podido identificar iniciativas transformadoras en el ámbito de la CPD o de la Agenda 2030 ni en el espacio de la cooperación al desarrollo. Si bien es cierto que el análisis realizado con respecto al resto de Ayuntamientos madrileños es una valoración general que puede estar omitiendo experiencias innovadoras en estas entidades, el trabajo de campo realizado evidencia que una gran parte de las administraciones madrileñas presenta una visión más bien “tradicional” de la cooperación más orientada a la cooperación Norte y Sur y la gestión de proyectos.

De esta forma, la evidencia empírica que se deriva de este trabajo de investigación parece indicar que el elemento principal para avanzar hacia el desarrollo sostenible es el compromiso político y, que es, este compromiso (o la falta de este) lo que explica las diferentes experiencias de las administraciones públicas madrileñas.

La siguiente figura pretende ilustrar las principales fortalezas para que la Comunidad de Madrid avance en la promoción de políticas transformadoras.

**Figura 8: Fortalezas de la región madrileña para avanzar hacia políticas transformadoras.**



Fuente: elaboración propia

**8. Las administraciones locales madrileñas no están aprovechando la importante oportunidad que supone la Agenda 2030 para fortalecer la posición de las entidades locales y dotarlas de instrumentos y políticas orientadas al desarrollo sostenible.**

Como se ha explicado, la Agenda 2030 ha supuesto una verdadera oportunidad para promover la importancia de las entidades locales en la promoción del desarrollo sostenible. Este contexto internacional ha permitido reposicionar el rol fundamental de los gobiernos locales en la provisión de servicios básicos, derechos fundamentales, políticas de sostenibilidad o empoderamiento ciudadano. Además, la cercanía de los gobiernos locales con la ciudadanía permite avanzar hacia la configuración de políticas públicas más democráticas y participadas.

Ahora bien, más allá de los avances descritos en el Ayuntamiento de Madrid, no parece que, en términos generales, las administraciones madrileñas estén aprovechando esta oportunidad para diseñar planes

transversales de desarrollo sostenible ni para impulsar un rol transformador en las políticas de cooperación. De esta forma, ni la Comunidad de Madrid ni la mayor parte de los ayuntamientos de la región han desarrollado estrategias de implementación de la Agenda 2030. En el mismo sentido, si, como se ha dicho, los nuevos retos del desarrollo demandan políticas articuladas en torno al conocimiento y la investigación, llama la atención la falta de conocimiento y compromiso sobre los temas relacionados con la Agenda 2030 y el desarrollo sostenible en las áreas ajenas a la cooperación.

La conclusión en este sentido es que la mayor parte de las entidades locales no están valorando adecuadamente la trascendental oportunidad que la Agenda 2030 supone para el poner en valor el necesario papel de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo sostenible.

**9. Los cambios en el sistema internacional demandan que los actores y políticas de cooperación asuman una profunda transformación, lo que supondrá importantes resistencias al seno de las organizaciones. Estas resistencias deben interpretarse como procesos inherentes a los cambios propuestos de los que extraer lecciones más que como límites insuperables de las organizaciones.**

A lo largo de esta investigación se ha puesto de manifiesto los profundos cambios que se demandan tanto a las administraciones públicas como a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de la cooperación y el desarrollo sostenible. Además, la evidencia empírica ha demostrado que las administraciones públicas pueden avanzar hacia un cambio profundo en el desarrollo de sus políticas si existe el necesario compromiso político para asumir estos desafíos. Para terminar esta reflexión, es necesario, además, destacar la importancia de las resistencias de diversa índole que surgen en las organizaciones cuando estas emprenden un proceso de transformación.

Las resistencias frente a los cambios han afectado tanto al Ayuntamiento de Madrid como a las ONGD, que son las organizaciones que han asumido procesos orientados a la transformación de la política de cooperación. En este sentido, una de las más importantes lecciones de esta investigación es que estas resistencias son disyuntivas inherentes a las transformaciones sociales, pero no son límites reales que impidan la acción política.

Esto no significa que no exista un marco general que restringe la promoción del desarrollo; como se ha explicado, los procesos transnacionales de interdependencia económica, el creciente poder de los actores económicos, la cooptación de las políticas públicas por los intereses privados y la posición política y centralizadora del Gobierno español suponen importantes restricciones para que los gobiernos madrileños avancen hacia políticas reales de desarrollo sostenible. Se trata de limitaciones que exceden la competencia de los gobiernos locales y que deben ser interpretadas en clave de restricciones para la evolución y renovación de la acción política.

Muy diferente es el caso de las resistencias y limitaciones internas sobre las cuales la presente investigación ha señalado dos cosas: i) que se trata de dinámicas que son propias de las transformaciones y, por tanto, inevitables; y que es necesario aprender de estas experiencias para enriquecer el proceso de transformación; ii) que aunque suponen dificultades e impedimentos que pueden obstaculizar las renovaciones organizativas, son perfectamente superables si existe una voluntad política firme y sostenida en el tiempo.

En suma, se ha demostrado que ante los procesos de transformación social las organizaciones madrileñas presentan límites, restricciones y resistencias. Los límites se relacionan con el escenario transnacional que parece estar orientado a la promoción del capital internacional y los actores privados; las restricciones remiten al marco nacional español que reduce el margen para la transformación, aunque no impiden que se lleve a cabo; las resistencias son parte inherente e ineludible de los procesos mencionados,

aunque con compromiso político es posible tanto superarlos como aprender de ellos para enriquecer los procesos de renovación social.

**10. Los procesos de transformación política orientados a la promoción del desarrollo sostenible deben ser asumidos a largo plazo, por lo que requieren de un compromiso transversal que trascienda los ciclos políticos y los cambios de gobierno tanto en las administraciones públicas como en las organizaciones sociales.**

Cabe destacar que la investigación ha puesto de manifiesto una vez más que es necesario que los procesos de cambio orientados a que las políticas públicas pongan en el centro de su acción la protección de la vida requieren de programas y procesos sostenidos en el tiempo. Cuatro son los espacios que se retroalimentan y donde es necesario trabajar para que esta visión a largo plazo sea posible:

En primer lugar, es necesario que todos los grupos políticos, tanto en la Asamblea como en los ayuntamientos de Madrid, asuman la importancia del desarrollo sostenible y la crisis del modelo de crecimiento económico. Para ello es necesario un importante trabajo de pedagogía y de construcción de espacios compartidos con los actores de la sociedad civil. El objetivo, en este sentido, es que la visión del desarrollo sostenible no sea entendida como “patrimonio” exclusivo de un tipo de ideología, sino como un cambio necesario y “realista” para dar respuesta a la crisis actual del modelo de desarrollo.

En segundo lugar, es necesario que las organizaciones de la sociedad civil asuman el compromiso con el empoderamiento social y la transformación a largo plazo. Para ello, el trabajo político orientado a la incidencia, la educación transformadora y la construcción de una ciudadanía crítica tiene que ocupar un rol protagónico en las ONGD. En este sentido, el hecho de que la acción colectiva y las iniciativas conjuntas de estas organizaciones hayan incorporado la necesidad de promover una transformación política en el sector es una fortaleza para la región madrileña. Además, estas organizaciones están impulsando espacios de encuentro con el resto de tejido asociativo de Madrid para promover espacios colectivos de empoderamiento ciudadano.

El tercer elemento necesario para el sostenimiento del compromiso con el desarrollo sostenible es una opinión pública comprometida con estos cambios. Para ello es fundamental también el trabajo de diversos actores: ONGD, universidades, administraciones públicas, movimientos sociales y medios de comunicación.

Por último, es necesario que todas las áreas de las administraciones públicas comprendan que los cambios en el sistema internacional demandan políticas transformadoras que pongan en el centro el desarrollo sostenible. De ahí, que la formación y la pedagogía en estos temas sea un eje cardinal, aunque, como se ha visto, las administraciones públicas madrileñas no parecen haber avanzado en este ámbito.

**11. La cooperación al desarrollo, y sus actores más relevantes, están llamados a desempeñar un papel fundamental en la promoción de transformaciones políticas transversales que pongan en el centro de la acción de los gobiernos al desarrollo sostenible.**

Por último, y con objeto de cerrar el presente estudio, es necesario mencionar la importancia de la política de cooperación en este nuevo marco internacional y nacional. Como se ha expresado a lo largo de esta investigación, frente a los importantes desafíos que supone la transnacionalización del desarrollo, los retos ambientales y la mercantilización de la vida, todas las políticas públicas tienen que ser transformadas para poner en el centro el desarrollo sostenible. En este sentido, la cooperación debe asumir un papel político cardinal centrado en cuestionar y modificar la totalidad de las políticas que afectan al desarrollo al tiempo de orientar su acción a la construcción de una ciudadanía crítica y comprometida con la transformación social y ambiental. El compromiso de transformar la cooperación recae tanto en los actores públicos (Gobiernos nacionales y locales) como a los principales actores de esta política (ONGDs, universidades, movimientos sociales, cooperativas, etc.,). Tres son los ámbitos principales donde la cooperación puede promover las transformaciones requeridas: i) En primer lugar, esta política puede

desempeñar un papel único en la promoción de instrumentos de cooperación transformadoras y horizontales tendientes a promover alianzas con diversos actores del ámbito nacional e internacional; ii) En segundo lugar, la política de cooperación posee la responsabilidad de transformar transversalmente todas las políticas públicas lo que supone desarrollar programas de educación y sensibilización a todos los departamentos de las instituciones pública; iii) En tercer lugar, el ámbito de la cooperación posee una responsabilidad central en la promoción de instrumentos orientados a construir una ciudadanía crítica y comprometida con los temas de desarrollo sostenible. De esta forma, la cooperación debe transformarse para incorporar los nuevos desafíos del desarrollo y, de esa forma, asumir la importancia fundamental de esta política en la construcción de un mundo más justo y sostenible.

## Bibliografía

ACNUR (2016): *informe anual de ACNUR Tendencias Globales*, Documento electrónico:

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627> (Recuperado: 22/01/2018)

Aguiló, Antoni (2013): "Democracia y crisis económica en un mundo global". *Anuario CEIPAZ El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales*, N.º. 6, 2013-2014. pp 39-60.

Alonso, José Antonio Pablo Aguirre, Rogelio Madrueño y Natalia Millán (2010): *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Documento de trabajo número 42. Fundación Carolina. Madrid. Pp.173-195.

Álvarez, Nacho y Fernando Luengo (2011): "Competitividad y costes laborales: más allá de las apariencias", *Working Paper 02/11*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid.

Álvarez, Nacho, Fernando Luengo y Jorge Uxo (2013): *Fracturas y Crisis en Europa*. Madrid: Clave intelectual.

Antón, Antonio (2015): *Poder, protesta social y cambio institucional*. Cuaderno de Trabajo Universidad Autónoma de Madrid. Recurso electrónico: <https://www.dyskolo.cc/cat%C3%A1logo/lib014/> (Recuperado: 21/02/2018).

Ayuntamiento de Madrid (2009): *Plan General de la Cooperación 2009-2012* Recurso electrónico: <http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Cooperacion/EspecialesInformativos/ProgramaCoopDesarrollo/PlanGen/Plan%20General%202009-2012..pdf> (7.02.2018).

Ayuntamiento de Madrid (2016a): *Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid. 517 Acuerdo de 3 de marzo de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueban las líneas estratégicas para una política de ciudadanía global y cooperación internacional de la Ciudad de Madrid*. BOAM 7616.

Ayuntamiento de Madrid (2016b): Foro Madrid Solidario. Proceso de constitución. Situación y fases. <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actividad-economica-y-hacienda/Hacienda/Cooperacion-Internacional-y-Fondos-Europeos?vgnextfmt=default&vgnextoid=c3fa00514bd0e310VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=e51b6d5ef88fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&idCapitulo=10116329> (10.02.2018).

Ayuntamiento de Madrid (2016c): *Foro Madrid Solidario. Propuesta política para la puesta en marcha*. Disponible en la página web del Ayuntamiento de Madrid (10.02.2018).

Ayuntamiento de Madrid (2017a): *Marco Estratégico Política de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional de la ciudad de Madrid (2018-2021)*. Borrador.

Ayuntamiento de Madrid (2017b): *Plan Estratégico de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid*. Ayuntamiento de Madrid.

Barbero, Celia y David Llistar (2015): *El modelo energético español. Un análisis desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo*. Madrid: Editorial Plataforma 2015 y más.

Banco Mundial (2016): Informe sobre Pobreza y Prosperidad Compartida. Recurso electrónico: <http://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity> (Recuperado: 23.01.2018).

Banco Mundial y OMS, 2017: *Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report*. Documento electrónico: <http://www.worldbank.org/en/topic/universalhealthcoverage/publication/tracking-universal-health-coverage-2017-global-monitoring-report> (23.01.2018)

Bauman, Zygmunt (2014): *La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos*. Paidós: Barcelona.

Beck, Ulrich (2005): *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Paidós, Barcelona.

Brundtland, Gro Harlem (1987): *Informe Brundtland*. Editorial: OMS Washington.

Calix, Alvaro (2010): *Emancipación y cambio social: la acción colectiva de los movimientos sociales*. Tegucigalpa: Satyagraha Editores.

Carrasco, Cristina (2009): "Mujeres, sostenibilidad y deuda social ", *Revista de Educación*, Número extraordinario 2009. Pp. 169-191.

Comunidad de Madrid (2017a): *ORDEN 1523/2017, de 26 de septiembre, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones para la cofinanciación de proyectos de cooperación para el desarrollo, proyectos de educación para el desarrollo y la ciudadanía global y proyectos de acción humanitaria*. Recurso electrónico : [https://www.google.es/search?q=ORDEN+1523%2F2017%2C+de+26+de+septiembre%2C+de+la+Consejer%C3%ADa+de+Pol%C3%ADticas+ Sociales+y+Familia%2C+por+la+que+se+aprueban+las+bases+reguladoras+de+subvenciones+para+la+cofinanciaci%C3%B3n+de+proyectos+de+cooperaci%C3%B3n+para+el+desarrollo%2C+proyectos+de+educaci%C3%B3n+para+el+desarrollo+y+laciudadan%C3%ADa+global+y+proyectos+de+acci%C3%B3n+humanitaria.&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gfe\\_rd=cr&dcr=0&ei=j5B1Wo7VJO6ZX6Gnnsjl](https://www.google.es/search?q=ORDEN+1523%2F2017%2C+de+26+de+septiembre%2C+de+la+Consejer%C3%ADa+de+Pol%C3%ADticas+ Sociales+y+Familia%2C+por+la+que+se+aprueban+las+bases+reguladoras+de+subvenciones+para+la+cofinanciaci%C3%B3n+de+proyectos+de+cooperaci%C3%B3n+para+el+desarrollo%2C+proyectos+de+educaci%C3%B3n+para+el+desarrollo+y+laciudadan%C3%ADa+global+y+proyectos+de+acci%C3%B3n+humanitaria.&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gfe_rd=cr&dcr=0&ei=j5B1Wo7VJO6ZX6Gnnsjl) (3.02.3018)

Comunidad de Madrid (2017b): *Plan General de Cooperación para el Desarrollo C.M. 2017-2020*. Recurso electrónico: [http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_InfPractica\\_FA&cid=1354662258831&idConsejeria=1109266187278&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266227679&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&sm=110926610977](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1354662258831&idConsejeria=1109266187278&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266227679&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&sm=110926610977) (3.02.3018)

Comunidad de Madrid (2017c): *Plan Anual de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid*. Recurso electrónico: [https://www.google.es/search?q=plan+anual+de+la+cooperacion+madrile%C3%B1a&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gfe\\_rd=cr&dcr=0&ei=kZd1WsulCaOs8we29ZuoAw](https://www.google.es/search?q=plan+anual+de+la+cooperacion+madrile%C3%B1a&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gfe_rd=cr&dcr=0&ei=kZd1WsulCaOs8we29ZuoAw) (03.01.2018)

Comunidad de Madrid (2017d): *El Consejo de Gobierno aprueba el Plan Anual de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2017*. Recurso electrónico:

[https://www.google.es/search?q=El+Consejo+de+Gobierno+aprueba+el+Plan+Anual+de+Cooperaci%C3%B3n+para+el+Desarrollo+de+la+Comunidad+de+Madrid+2017&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gfe\\_rd=cr&dcr=0&ei=vl14WrOvO4Kt8wfki4LoCw](https://www.google.es/search?q=El+Consejo+de+Gobierno+aprueba+el+Plan+Anual+de+Cooperaci%C3%B3n+para+el+Desarrollo+de+la+Comunidad+de+Madrid+2017&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gfe_rd=cr&dcr=0&ei=vl14WrOvO4Kt8wfki4LoCw) (05.02.2018)

Credit Suisse (2016): *The Global Wealth Pyramid 2016*. Documento electrónico: <https://www.credit-suisse.com/corporate/en/articles/news-and-expertise/the-global-wealth-pyramid-2016-201612.html> (18/01/2016)

Cortez, David (2010) 'Genealogía del "Buen Vivir" en la nueva constitución ecuatoriana'. En: Raúl Fornet-Betancourt (ed.) *Gutes Leben als humanisiertes Leben. Vorstellungen vom guten Leben in den Kulturen und ihre Bedeutung für Politik und Gesellschaft heute. Dokumentation des III. Internationalen Kongresses für Interkulturelle Philosophie. Denk Traditionen im Dialog. Studien zur Befreiung und Interkulturalität. Band 30. Wissenschaftsverlag Main*, pp. 227-248.

Deloitte, 2017: *2030 Purpose: Good Business and a Better Future. Connecting sustainable development with enduring commercial success* <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/about-deloitte/articles/purpose-2030-good-business-better-future.html> Recuperado: 02.03.2018.

Eberhardt, Maria Laura (2015): "Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción". *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 17, nº 33.

European Report on Development (2013): *Post 2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*, Overseas Development Institute (ODI), German Development Iborra, Jose y Guillermo Santander (2012): *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana*. Madrid: Editorial 2015 y más.

Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Bruselas.

Falk, Richard (2002): *La globalización depredadora. Una crítica*, Siglo XXI, Madrid.

FAO (2015a): *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015*. Recurso electrónico: <http://www.fao.org/forest-resources-assessment/es/> (Recuperado 11.03.2018).

FAO (2015): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015*. Recurso electrónico: <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf> (23.01.2018).

Fernández, Gonzalo (2015): *Cooperación Vasca y Movimientos Sociales: Manual de implementación de la agenda alternativa de solidaridad internacionalista*. Bilbao: Universidad del País Vasco.

Fernández Durán, Ramón y González Reyes, Luis (2014): *En la espiral de la energía. Historia de la humanidad desde el papel de la energía (pero no sólo)*, 2014, vol. 1.

Ferrajoli, Luigi (2005): "La crisis de la democracia en la era de la globalización ", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 39, Pp. 37-51.

Futuro en Común (2016): *Valoración de la Agenda 2030*. Recurso electrónico: <https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2016/06/Valoraci%C3%B3n-Agenda-2030-Futuro-en-Comun.pdf> (25.01.2017).

Fukuyama, Francis (1992): *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Editorial Planeta.

García Matías, Rafael (2014): *La competencia de los municipios en materia de cooperación internacional para el desarrollo*. Recurso electrónico: <https://municipalismoysolidaridad.wordpress.com/2014/04/09/la-competencia-de-los-municipios-en-materia-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo/> (14.02.2018).

Junta General del Consejo de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de Cataluña (2014): *Dictamen jurídico sobre la competencia de los municipios en materia de cooperación internacional en el marco de aplicación de la LRSAL y sobre la justificación de las aportaciones económicas que los ayuntamientos tramitan a través del Fons Caralá de Cooperació al desenvolupmanet*. Redactado por : Joan Anton Font Monclús, Secretario General del Ayuntamiento de Tarragona Jesús Gutiérrez

Bustillo, Secretario General del Ayuntamiento de Leyda Joan Ramon Sagalés  
Guillamón, Interventor General del Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat.  
Recurso electrónico:

[http://www.fonscatale.org/upload/archivos//20150108\\_0636Informe\\_LRSAL-Cooperacio\\_Cast.pdf](http://www.fonscatale.org/upload/archivos//20150108_0636Informe_LRSAL-Cooperacio_Cast.pdf) (14.02.2018).

Kabber, Naila, Can the MDGs provide a pathway to social justice? The challenge of intersecting inequalities. IDS and MDG Achievement Fund, 2010.

Kaldor, Mary (2005): *La sociedad civil global. Una respuesta a la Guerra*. Barcelona: Tusquets Editores.

Kaplan, Marcos (2002): *Estado y Globalización*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México.

Kopitoff, Igor (1984). "La Biografía Cultural De Las Cosas: La Mercantilización Como Proceso", en APPDURAI A (ed.) *La vida social de las cosas, perspectiva cultural de las mercancías*, Ed. Grijalbo, México, pp. 89-124.

Herrero, Yayo (2015): Apuntes introductorios sobre ecofeminismo. Centro de documentación HEGOA. Recurso electrónico: [http://tratarde.org/wp-content/uploads/2015/07/apuntes-sobre-ecofeminismo\\_Yayo\\_Herrero-2015.pdf](http://tratarde.org/wp-content/uploads/2015/07/apuntes-sobre-ecofeminismo_Yayo_Herrero-2015.pdf) (Recuperado: 18/01/2018)

La Mundial y AIETI (2017): *Investigación y propuestas para una nueva política de desarrollo en Extremadura*. Borrador (en prensa). Recurso electrónico: <http://www.extremadura.com/noticias/2017/11/10/la-aexcid-presenta-el-diagnostico-para-construir-un-nuevo-modelo-de-cooperacion-extremena-al-desarrollo> (Recuperado: 18/01/2018).

Martínez, María Jose e Idoye Zabala (2011): *Una visión de género de la agenda de desarrollo y de la eficacia de la ayuda*. Universidad de Jaén, 2011. Recurso electrónico: <http://xivrem.ujaen.es/wp-content/uploads/2011/11/52-R-030M514.pdf> (Recuperado: 26/05/2014).

Martínez Oses, Pablo (2011): *Redefinición del papel de las ONG: hacia una mirada más política*. Jornadas Eficacia del Desarrollo y ONGDs: renovando nuestro papel Editorial Plataforma 2015 y más.

Martínez Osés, Pablo (2016): *La Agenda 2030: Contradicciones, transformaciones y resistencias*. Boletín del Centro de Documentación HEGOA. Recuperado a partir de [https://www.academia.edu/30931994/La\\_Agenda\\_2030\\_Contradicciones\\_transformaciones\\_y\\_resistencias](https://www.academia.edu/30931994/La_Agenda_2030_Contradicciones_transformaciones_y_resistencias) (Recuperado: 18/01/2018)

Martínez Osés, Pablo (2017): *El poder y la nueva agenda de desarrollo: oportunidades para un cambio del paradigma*. Recuperado a partir de <http://ctxt.es/es/20170906/Firmas/14826/desarrollo-agenda-paradigma-cambio-economia-global.htm> (Recuperado: 25.01.2018).

Martínez, Ignacio (2012): "Coherencia de políticas: una mirada a los gobiernos descentralizados", *Otro mundo está en marcha. X Informe anual de la Plataforma 2015 y más*, Madrid: Editorial 2015 y más, pp.75-85

Martínez, Ignacio (2017): *La cooperación vasca en el nuevo contexto internacional de desarrollo: análisis y propuestas en relación al marco de instrumentos, los agentes y los espacios de participación y diálogo*. Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo / Universidad del País Vasco. Recuperado a partir de [http://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones\\_memorias/eu\\_pubmem/adjuntos/Lankidetza\\_Doc\\_05IND.pdf](http://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_memorias/eu_pubmem/adjuntos/Lankidetza_Doc_05IND.pdf)

Martínez, Ignacio y Pablo Martínez Osés (2016): "La agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del Poder?" *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, (33), 73–102.

Martínez y Sanahuja (2009): *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española*. CEIPAZ e ICEI.

Milanovic, Branko (2016): *Global inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Boston: Harvard University Press

Millán, Natalia, Guillermo Santander, Pablo Aguirre y Anabel Garrido (2012): *Coherencia de Políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*. Plataforma 2015 y más.

Millán, Natalia (2013): *La Estrategia Marca España y sus implicaciones para el desarrollo humano. Working Paper Plataforma 2015 y más.*

Millán, Natalia (2014): La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en España: desafíos, percepciones, intereses y resistencias institucionales. Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo. Indexada. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo //Iberoamerican Journal of Development Studies* Volumen/volume 3, número/issue 2 (2014), pp. 6-25.

Millán, Natalia (2015): Un análisis de la agenda post 2015 de desarrollo desde la perspectiva de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. *Revista Relaciones Internacionales*. UAM. Volumen 28. Pp. 81/104.

Mulligan, Martin (2015): *An introduction to sustainability: enviromental, social and personal perspectives*. Nueva York: Routledge

Naciones Unidas (2003): *Informe sobre desarrollo humano. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Mundi-Prensa Libros, S.A., Barcelona.

Naciones Unidas (2014): *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2014*. Recurso electrónico: [www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2014-spanish.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2014-spanish.pdf) (Recuperado: 11.03. 2018)

Naciones Unidas (2015a): *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015*. Recurso electrónico: [www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg\\_2015\\_s\\_summary\\_web.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg_2015_s_summary_web.pdf) (Recuperado: 11.03. 2018)

Naciones Unidas (2015b): *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015*. Recurso electrónico: *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* Recurso electrónico: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S) (Recuperado: 11.03. 2018)

Naciones Unidas (2016): *Estudio socioeconómico mundial 2016 - Resistencia al cambio climático: una oportunidad para reducir las inequidades*. Recurso electrónico: <https://wess.un.org/wp-content/uploads/2014/11/E201650-Spanish.pdf> (Recuperado: 11.03. 2018)

OCDE (2017): *Development Co-operation Report 2017*. Paris. Recurso electrónico: <http://www.oecd.org/dac/DCR2017highlights.pdf> (Recuperado: 25.01.2018).

OIT (2017): *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Informe 2017*. recurso electrónico: <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2017/lang--es/index.htm> (Recuperado: 22.01.2018).

OMS (2015): *Progress on sanitation and drinking wáter* Recurso electrónico: [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/publications/jmp-2015-update/en/](http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/jmp-2015-update/en/) (Recuperado: 23.01.2018).

Oxfam Internacional (2011): *Cultivar un mundo mejor*, Campaña CRECE. recurso electrónico: [http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/growing-a-better-future-010611-es\\_0.pdf](http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/growing-a-better-future-010611-es_0.pdf). (Recuperado 11.03.2018).

Oxfam internacional (2018): *Premiar el trabajo, no la riqueza. Para poner fin a la crisis de desigualdad, debemos construir una economía para los trabajadores, no para los ricos y poderosos*. Recurso electrónico <https://www.oxfam.org/es/informes/premiar-el-trabajo-no-la-riqueza> (Recuperado 11.03.2018).

Pérez, Javier (2015): *La política española de internacionalización de la empresa*. Madrid: Editorial Plataforma 2015 y más.

Politikon (2016): *La España irreformable*. <https://politikon.es/2015/10/01/la-espana-irreformable/> (Recuperado: 14/02/2018).

Plataforma 2015 y más (2011): *Renovando el papel de la ONGD. Hacia la transformación social*. Editorial Plataforma 2015 y más.

PNUD (2011): *Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*, Mundi-Prensa, Madrid.

Prats, Fernando, Yayo Herrero, Alicia Torrego (2017): "La Gran Encrucijada. Sobre la crisis ecosocial y el cambio de ciclo histórico", *Teoría de la educación*. Vol. 29, Nº 1, 2017.Pp. 346-349.

Quesada, María del Rocío y William Vila Arena (2007): *Estudio del Trabajo. Notas de clase*. Instituto Tecnológico Universitario. Medellín.

Polanyi, Karl (1944): *La gran transformación*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Real Instituto Elcano (2014): *Barómetro del Real Instituto Elcano*. Recurso electrónico:

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/publicaciones/barometro-rielcano](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicaciones/barometro-rielcano) (Recuperado: 15/03/2018).

Red de ONGD de Madrid (2018): *Posicionamiento de la Red de ONGD de Madrid ante el proyecto de Consejo de Cooperación de la Comunidad de Madrid*. Recurso electrónico: <http://redongdmad.org/wp-content/uploads/2018/02/COM-Consejo-de-Cooperaci%C3%B3n.pdf> (Recuperado: 15/03/2018).

Rendueles, Cesar (2015): *Capitalismo Canalla*. Barcelona: Seix Barral

Sanahuja, José Antonio, "Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015", en Mesa, Manuela (coord.) (2013): *El reto de la pobreza en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario 2013-2014*, Madrid, Fundación Cultura de Paz, CEIPAZ, 2013, pp. 61-100.

Santander, Guillermo (2018): *El futuro de la cooperación descentralizada española*. Intermón Oxfam. Borrador.

Santander, Guillermo y Natalia Millán (2014): *La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos. Working Paper Plataforma 2015 y mas*.

Strange, Susan (2001): *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Icaria, Barcelona.

Sogge, David (2015): *Los donantes se ayudan a si mismos*. Plataforma 2015 y más. Recurso electrónico: [file:///C:/Users/natym/Downloads/cuadernos\\_6\\_donantes.pdf](file:///C:/Users/natym/Downloads/cuadernos_6_donantes.pdf) (Recuperado: 25.01.2018)

Sen, Amartya (1999): *Desarrollo y Libertad*, Planeta, España.

Steffen, Will, Lisa Deutsch, Jan Zalasiewicz, Mark Williams, Katherine Richardson, Carole Crumley, Paul Crutzen, Carl Folke, Line Gordon, Mario Molina, Veerabhadran Ramanathan, Johan Rockström, Marten Scheffer, Hans Joachim Schellnhuber, y Uno Svedin (2011): "The Anthropocene: From Global Change to Planetary Stewardship", *AMBIO*, 40 (7), pp: 739-761

Streeck, Wolfgang (2011): *Las Crisis del Capitalismo Democrático*. Artículo presentado en el European University Institute de Florencia en las «Lecciones Max Weber» de 2011. Recurso electrónico: <http://newleftreview.es/71> (Recuperado: 24.01.2018).

Strange, Susan (2001): *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Icaria, Barcelona.

Unceta, Koldo e Irati Labaien, (2017): La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales. Reflexiones a la luz del caso del País Vasco. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 164-187

Unceta, Koldo, María José Martínez e Idoe Zabala (2011a): "Objetivos del milenio, financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda 2000-2010: Necesidad de un análisis integrado y de un enfoque alternativo" en *Entorno a la gobernanza global: cooperación y Conflicto en el Sistema Económico Mundial. XIII Reunión de Economía Mundial*. 26-27 de mayo de 2011. San Sebastián, 2011.

Unceta, Koldo, Jorge Gutiérrez, Irati Labaien, María José Martínez, Eduardo Malagón, Michel Sabalza e Idoe Zabala (2011b): *La cooperación al desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*. Universidad del País Vasco.

Varoufakis, Yanis (2017): *Comportarse como adultos. Mi batalla contra el establishment europeo*. Deusto

Vilches, Amparo y Daniel Gil Pérez (2009): Una situación de emergencia planetaria a la que debemos y podemos hacer frente. *Revista de Educación*, número extraordinario, pp. 101-122.

Villar, Francisco (2014): "Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, ISSN 1889-0016, N°. 46, 2014.Pp: 42-55.

VV.AA. (2013). La cooperación descentralizada a debate. Barcelona: Cidob - Art PNUD - Campaña del Milenio.

## CAPÍTULO 7 | ANEXOS

### 1. Personas entrevistadas

1. Luis Cámara	CIDEAL
2. Guillermo Santander	Universidad Complutense de Madrid
3. Itziar Ruiz Giménez	Universidad Autónoma de Madrid
4. Yayo Herrero	Ecologistas en acción
5. José Luis García Quiñones	Oxfam Internacional
6. Juan Klett	Fundación Madrid Paz y Solidaridad
7. Silvia Arias	Universidad Autónoma de Madrid
8. Carlos Ballesteros	Universidad Pontificia de Comillas
9. Jorge Solana	Universidad de Alcalá
10. Javier Nieto	Ayuntamiento de Madrid
11. Pablo Martínez	Ayuntamiento de Madrid
12. Juan Luis Revuelta	Comunidad de Madrid
13. Adrián Morro	Ayuntamiento de Alcalá de Henares
14. Soledad López y Marifé Palacio	Ayuntamiento de Alcobendas
15. Nelson Respreto	Ayuntamiento de Fuenlabrada
16. Raúl Moreno	Ayuntamiento de Leganés
17. Sonsoles García Nieto	Red de ONGD de Madrid
18. Antonio Sánchez Ortega Salesianas	Coord. Estatal Plataformas Soc.
19. Eva Serrano Clavero	CEIM
20. Josefa Navarro	Partido Socialista- Asamblea de Madrid
21. Alberto Reyero	Partido Ciudadanos Asamblea de Madrid
22. Emilio Delgado	Partido Podemos- Asamblea de Madrid
23. Begoña García	Partido Popular- Asamblea de Madrid
24. Ramón Muñagorri	Coord. ONGD-España/Quórum Global.
25. Carlos García Paret	Coordinadora de ONGD-España

## 2. Ayuntamientos que han sido contactados para contestar al cuestionario

**Criterio: todos los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid con más de 20.000 habitantes**

### Ayuntamientos a los que se ha enviado el cuestionario

1	Madrid	18	Collado Villalba
2	Móstoles	19	Aranjuez
3	Alcalá de Henares	20	Arganda del Rey
4	Fuenlabrada	21	Boadilla del Monte
5	Leganés	22	Pinto
6	Getafe	23	Colmenar Viejo
7	Alcorcón	24	Tres Cantos
8	Torrejón de Ardoz	25	San Fernando de Henares
9	Parla	26	Galapagar
10	Alcobendas	27	Arroyomolinos
11	Rozas de Madrid, Las	28	Villaviciosa de Odón
12	San Sebastián de los Reyes	29	Navalcarnero
13	Pozuelo de Alarcón	30	Ciempozuelos
14	Coslada	31	Torrelodones
15	Rivas-Vaciamadrid	32	Paracuellos de Jarama
16	Valdemoro	33	Mejorada del Campo
17	Majadahonda	34	Algete

### Ayuntamientos que han contestado el formulario

1. Alcalá de Henares	8. Majadahonda
2. Alcobendas	9. Móstoles
3. Arroyomolinos	10. Pinto
4. Coslada	11. San Fernando de Henares
5. Fuenlabrada	12. Torrejón de Ardoz
6. Getafe	13. Torrelodones
7. Madrid	14. Tres Cantos

