

30 años de políticas de cooperación para el desarrollo en la región de Madrid

Financiado por:



Edita:



C/ Embajadores 26, local 4.

Entrada por calle Fray Ceferino González.

info@redongdmad.org

915 399 137

28012 MADRID

www.redongdmad.org

Publicación editada en Madrid durante diciembre 2025.

Autor:

Valentín Villarroel Ortega

Financia:

Comunidad de Madrid

Diseño:

Freepress Coop

Esta obra está bajo licencia Creative Commons, Reconocimiento No Comercial Sin Obra Derivada 3.0 España. Se permite copiar, distribuir y comunicar libremente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta.

Índice

- **Presentación** _____ Pág. 5
- **Introducción a la cooperación para el desarrollo** _____ Pág. 9
- **30 años de cooperación madrileña** _____ Pág. 20
- **Agentes de la cooperación madrileña** _____ Pág. 33
- **Gobernanza y adscripción orgánica** _____ Pág. 48
- **Planificación y normativa** _____ Pág. 63
- **Financiación** _____ Pág. 76
- **Consejos de cooperación** _____ Pág. 96
- **Conclusiones** _____ Pág. 108
- **Recomendaciones** _____ Pág. 113
- **Bibliografía** _____ Pág. 116
- **Anexos** _____ Pág. 119

Listado de acrónimos

- **AECID.** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- **AOD.** Ayuda Oficial al Desarrollo.
- **CAD.** Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.
- **CEOE.** Confederación Española de Organizaciones Empresariales.
- **CEPYME.** Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa.
- **CRUE.** Conferencia de Rectores y Rectoras de las Universidades Españolas.
- **CUD.** Cooperación Universitaria al Desarrollo.
- **EpD.** Educación para el Desarrollo.
- **ESS.** Economía Social y Solidaria.
- **FEMP.** Federación Española de Municipios y Provincias.
- **FONGDCAM.** Federación de ONGD de la Comunidad de Madrid.
- **ICI.** Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- **OCDE.** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- **ODM.** Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- **ODS.** Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- **ONGD.** Organizaciones No Gubernamental de Desarrollo.
- **RSE.** Responsabilidad Social Empresarial.
- **UAM.** Universidad Autónoma de Madrid.
- **UCCI.** Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas.
- **UC3M.** Universidad Carlos III de Madrid.
- **UCM.** Universidad Complutense de Madrid.
- **UPM.** Universidad Politécnica de Madrid.
- **URJC.** Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

Presentación

La Red de ONGD de Madrid cumple 30 años en 2025 y aprovecha esta efeméride para publicar una investigación sobre más de tres décadas de políticas descentralizadas de cooperación para el desarrollo en la región. El objetivo es analizar la evolución de estas políticas en las administraciones públicas madrileñas: la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid y el resto de ayuntamientos de la región.

A lo largo de estas décadas se han publicado diversas investigaciones sobre la cooperación madrileña, centradas en diferentes etapas entre los años 1980 y 2015. Estos trabajos han analizado tendencias y transformaciones en ámbitos como la financiación, los tipos de acciones de cooperación, la normativa, los espacios de participación, los marcos discursivos, los instrumentos de planificación y sus potencialidades, entre otros.

La presente investigación aspira a ofrecer una visión de conjunto que conecte las etapas estudiadas en esos trabajos previos, cubra por primera vez el período 2015-2024 y señale las principales tendencias y los hitos que han marcado cambios de fase en la cooperación madrileña.

Estructura del informe

El informe se abre con una introducción a conceptos clave sobre políticas de cooperación para el desarrollo que se emplean en el resto del documento. A continuación, se presenta una primera parte que ofrece una visión general de estos 30 años, en la que se identifican cuatro grandes ciclos. La segunda parte está dedicada a los agentes de la cooperación madrileña, mientras que la tercera desarrolla un análisis detallado de cuatro ámbitos principales: la gobernanza y la adscripción orgánica de la cooperación dentro de las administraciones, los instrumentos de planificación empleados, la financiación y el papel de los consejos de cooperación. El documento se cierra con unas conclusiones generales y una serie de recomendaciones dirigidas a distintos agentes.

Metodología de investigación

La investigación busca responder a la pregunta de qué ha ocurrido en más de 30 años de políticas públicas de cooperación para el desarrollo en Madrid y cómo estos procesos se han relacionado con el contexto social y político. Para ello, combina un análisis cuantitativo de la evolución de la financiación con un análisis cualitativo que describe las políticas, los instrumentos y los espacios de participación, relacionando sus trayectorias e identificando los hitos que han marcado cambios significativos de tendencia.

Se han empleado dos tipos principales de fuentes: investigaciones anteriores, fuentes secundarias de datos y fuentes primarias obtenidas a

través de entrevistas. Las investigaciones consultadas, cuyas referencias se detallan al final del informe, son las realizadas por GPI Consultores (1998); Martínez, Medina y Sandantes (2012); Franco y Ballesteros (2013); Freres y Cabos (2003); Millán y Gil (2017); Borja y García (2020); y Sánchez y Martínez (2021). Para el análisis de los agentes de la cooperación se han consultado las investigaciones de Borja y García 2020, para las ONGD; Álvarez (2015), Arias y Molina (2006), Mataix, Sierra Miñano *et al.* (2021), Unceta *et al.* (2005), para las universidades, y Sánchez y Martínez (2021) para las empresas.

Las fuentes de datos económicos analizadas han sido: las liquidaciones de los presupuestos anuales de los ayuntamientos estudiados, el portal infoAOD (Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación), la plataforma de Cooperación Pública Local de la FEMP¹, la Base de Datos Nacional de Subvenciones y los portales web de los ayuntamientos analizados.

En el caso de los datos económicos, el enfoque adoptado prioriza la identificación de tendencias por encima de la precisión absoluta de las cifras, debido a las limitaciones de las fuentes. Por un lado, no existen datos sobre la financiación de los ayuntamientos para los años 2003 y 2004, salvo en el Ayuntamiento de Madrid. Por otro lado, a lo largo de estas tres décadas las distintas fuentes han empleado criterios diversos para determinar las partidas destinadas a cooperación, especialmente en el ámbito municipal, lo que genera información no homogénea. En algunos ejercicios, dos fuentes ofrecen cifras distintas para un mismo

1. Federación Española de Municipios y Provincias.

año. Estas limitaciones afectan a la precisión de los datos, pero no impiden identificar las tendencias generales, que es el foco de este estudio.

Para el análisis de las normativas e instrumentos de planificación se han consultado los documentos correspondientes publicados en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid y los portales institucionales pertinentes.

Asimismo, se ha completado la información mediante entrevistas a responsables actuales o anteriores de tres ayuntamientos: Elena Lebrato Bustos, concejala de Coslada; Rocío Vicente Ruiz, ex concejala de San Fernando de Henares; y Luis Ortiz Guerrero, técnico del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid.

Introducción a la cooperación para el desarrollo

Presentamos algunos conceptos generales sobre la cooperación al desarrollo que pueden resultar útiles para comprender el contenido de este informe.

La **cooperación al desarrollo** se refiere al conjunto de políticas, acciones y recursos movilizados con el objetivo de mejorar, a escala global, las condiciones de vida y promover un desarrollo sostenible, justo e inclusivo.

La política de cooperación dispone de diversos **instrumentos** que permiten movilizar recursos y capacidades para impulsar procesos de desarrollo de manera eficaz y coherente. Entre ellos, la cooperación financiera, que incluye aportaciones no reembolsables, créditos en condiciones favorables y apoyo a presupuestos públicos destinados a fortalecer políticas nacionales. Junto a ella, la cooperación técnica aporta conocimiento especializado, fortalecimiento institucional, formación y asistencia para la elaboración de estrategias y marcos normativos. La acción humanitaria constituye otro instrumento clave, orientado a prevenir, atender y superar crisis derivadas de conflictos, emergencias o desastres, y a facilitar la recuperación temprana. Asimismo, la educación para el desarrollo y la ciudadanía global contribuye a generar una sociedad informada, crítica y comprometida

con la justicia global, promoviendo cambios culturales y sociales. Finalmente, la cooperación triangular y otras modalidades permiten sumar capacidades entre múltiples actores o países para responder de forma más estratégica a los retos globales.

La ayuda puede **canalizarse** de forma bilateral, cuando un país donante coopera directamente con un país receptor; de forma multilateral, a través de organizaciones internacionales; o mediante cooperación triangular, que combina la participación de un país donante, un país receptor y un tercer país con experiencia específica.

Entre los **agentes** de la cooperación se encuentran los organismos internacionales, como Naciones Unidas o la Unión Europea; las administraciones estatal, autonómicas y locales; la sociedad civil, representada por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), fundaciones y asociaciones; las universidades y centros académicos; y entidades del sector económico, como sindicatos, empresas y organizaciones de la economía social y solidaria.

Educación transformadora para la ciudadanía global

La **Educación para el Desarrollo (EpD)** se concibe hoy como un proceso orientado a generar conciencias críticas, capaces de promover una ciudadanía informada, responsable y comprometida con una solidaridad corresponsable y participativa. Su propósito es facilitar que las personas comprendan las dinámicas que producen desigualdad, asuman un papel activo en la construcción de sociedades más

justas y participen en las decisiones políticas, económicas y sociales que afectan al bienestar común. En esencia, se trata de un instrumento que impulsa un modelo de desarrollo humano, sostenible y solidario, fortaleciendo tanto la comprensión global como la implicación transformadora de la ciudadanía.

Este enfoque actual ha evolucionado paralelamente a la propia historia de la cooperación internacional. Se suele describir a través de cinco generaciones que muestran cómo se ha ampliado la comprensión de las causas de la desigualdad y, con ella, el papel transformador de la educación:

- **Primera generación (caritativa-asistencial, años 40–50):** centrada en sensibilizar ante emergencias y carencias, sin un enfoque educativo estructurado.
- **Segunda generación (desarrollista, años 60):** nace la educación para el desarrollo, con un énfasis en promover la cooperación frente al asistencialismo, aunque con una visión frecuentemente eurocéntrica.
- **Tercera generación (crítica y solidaria, años 70):** incorpora la denuncia y el análisis de las causas estructurales de la pobreza, estimulando el activismo social y campañas.
- **Cuarta generación (desarrollo humano y sostenible, años 80–90):** cuestiona la sostenibilidad del modelo de desarrollo dominante e integra temáticas transversales como paz, género, derechos humanos, medio ambiente o comercio justo.

- **Quinta generación (Ciudadanía Global, desde los años 90):** la crisis se percibe como global y la educación para el desarrollo se orienta abiertamente hacia la **Educación para la Ciudadanía Global (ECG)**. Este enfoque promueve la participación activa, la incidencia política y social y el trabajo en red, avanzando “de la protesta a la propuesta”. Hay entornos en los que se comienza a hablar de una sexta generación caracterizada por el término **Educación Transformadora para la Ciudadanía Global (ETCG)**.

Un pilar estratégico para las políticas de cooperación

La educación para la ciudadanía global se considera hoy una herramienta imprescindible para fortalecer la cooperación internacional. Su capacidad para dotar a la ciudadanía de criterios propios, fomentar la corresponsabilidad y promover la transformación social la sitúa en el centro de las agendas globales y de las políticas públicas.

Las ONGD han sido las principales impulsoras de la Educación para el Desarrollo en España. La Red de ONGD de Madrid, como el resto de coordinadoras autonómicas y la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo de España, defiende que una política de cooperación sólida debe promover una ciudadanía crítica y activa, capaz de participar en los debates globales y localmente relevantes. Además, reclama aumentar la financiación destinada a la Educación Transformadora para la Ciudadanía Global, proponiendo asignar al menos el 10% del presupuesto de cooperación al desarrollo.

Naciones Unidas, a través de la Agenda 2030, ha dado un impulso decisivo a la educación para la ciudadanía global. En particular, la Meta 4.7 del ODS 4 insta a los Estados a promover la educación para el desarrollo sostenible, los derechos humanos, la igualdad de género y la ciudadanía mundial como eje transformador de los sistemas educativos.

En el ámbito estatal, la Ley de Cooperación de 1998 ya reconocía la educación para el desarrollo como un instrumento clave, y la Ley Orgánica de educación de 2020 (LOMLOE) la refuerza incorporando estos enfoques en los planes educativos. En la Comunidad de Madrid, la educación para el desarrollo se recogió en la Ley de Cooperación de 1999 y ha tenido continuidad en la cooperación descentralizada. La Red de ONGD de Madrid ha sido un actor central en su impulso y evolución conceptual hasta su posicionamiento actual en torno a la Educación Transformadora para la Ciudadanía Global.

Políticas de cooperación y Ayuda Oficial al Desarrollo

Las políticas de cooperación para el desarrollo abarcan el conjunto de estrategias, instrumentos y acciones impulsados por gobiernos e instituciones públicas en el ámbito de la cooperación el desarrollo sostenible.

Dentro de estas políticas, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) engloba los recursos, tanto monetarios como en forma de asistencia técnica, que los gobiernos e instituciones públicas destinan a la coopera-

ción internacional para el desarrollo. Para que un flujo financiero sea considerado AOD debe cumplir los criterios establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE: tener como finalidad el desarrollo, provenir de organismos públicos y concederse bajo determinadas condiciones.

La AOD puede adoptar alguna de las modalidades e instrumentos explicados anteriormente.

Coherencia de políticas de desarrollo

La coherencia de políticas de desarrollo es el enfoque que busca garantizar que todas las políticas públicas (económicas, comerciales, fiscales, migratorias, ambientales, de seguridad u otras) contribuyan de manera alineada y complementaria a los objetivos de desarrollo sostenible, evitando que unas decisiones anulen o perjudiquen los avances logrados por otras. Implica identificar y prevenir impactos negativos, promover sinergias entre sectores y asegurar que las acciones internas y externas de un gobierno estén orientadas a la justicia global, reducir la pobreza, la desigualdad y las vulnerabilidades globales.

La coherencia de políticas de desarrollo es fundamental en las políticas públicas de cooperación porque garantiza que los esfuerzos destinados al desarrollo internacional no se vean contrarrestados por otras políticas del mismo gobierno. Por ejemplo, una política comercial, migratoria o ambiental que ignore sus efectos en países socios puede limitar el impacto de la ayuda al desarrollo. La coherencia per-

mite optimizar recursos, aumentar la efectividad de la cooperación y generar sinergias entre distintos ámbitos de actuación. Además, refuerza la credibilidad de un país como actor de desarrollo, asegurando que su compromiso con el desarrollo sea integral y no limitado a unas determinadas acciones.

Agenda internacional del desarrollo

La agenda internacional del desarrollo es el conjunto de prioridades, objetivos y compromisos que los Estados y las organizaciones internacionales acuerdan para orientar las políticas públicas, la cooperación y la financiación destinadas a la cooperación al desarrollo.

En la práctica, esta agenda funciona como una hoja de ruta que guía a los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y los organismos multilaterales en la formulación de políticas, programas de cooperación y mecanismos de seguimiento basados en indicadores comunes. De este modo, estructura el debate global sobre qué entendemos por desarrollo y cómo deben distribuirse responsabilidades y recursos para alcanzarlo.

La agenda internacional del desarrollo surge en el marco de organizaciones multilaterales, especialmente Naciones Unidas, y aborda aspectos como los objetivos de desarrollo, la eficacia de la ayuda o la financiación del desarrollo. Entre sus hitos más relevantes destacan:

- Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2000): ocho metas globales orientadas a reducir la pobreza extrema, mejorar la

educación y la salud básica y promover la igualdad de género antes de 2015.

- Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005): establece principios para mejorar la efectividad de la cooperación, como la apropiación por parte de los países receptores, la alineación con sus estrategias nacionales y la responsabilidad mutua.
- Agenda de Acción de Accra (2008): refuerza la Declaración de París, promoviendo la participación de actores no estatales, la transparencia en la ayuda y un mayor compromiso de los donantes con los países en desarrollo.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (2015): un marco universal compuesto por 17 objetivos y 169 metas para impulsar un desarrollo sostenible, inclusivo y respetuoso en 2030.
- Agenda de Acción de Addis Abeba (2015): define un marco global de financiación para el desarrollo que combina recursos nacionales, ayuda internacional, inversión privada y comercio para apoyar el cumplimiento de los ODS.
- Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015): establece prioridades y objetivos para prevenir y reducir los riesgos de desastres, protegiendo vidas, infraestructuras y capacidades de los países.

Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por unanimidad en Naciones Unidas en 2015, constituye el marco global más ambicioso y completo para afrontar los grandes desafíos del siglo XXI. Articula 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas que abarcan desde la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades hasta la acción climática, la protección de la biodiversidad, la igualdad de género, la paz, la justicia y el fortalecimiento institucional. A diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), centrados en intervenciones sociales básicas en los países más pobres, la Agenda 2030 introduce un cambio conceptual fundamental: concibe el desarrollo como un desafío universal que afecta a todos los países, incluidos los de renta alta, y que exige transformaciones estructurales en los modelos económicos, sociales, energéticos y ambientales, entre otros.

Este nuevo enfoque reconoce la interdependencia de los problemas globales y la necesidad de respuestas integradas que combinen desarrollo, sostenibilidad y derechos humanos. Ya no se trata solo de apoyar a los países en situación de pobreza, sino de transformar patrones de producción y consumo, reducir emisiones, fortalecer la cohesión social y garantizar instituciones inclusivas en todo el mundo. Por ello, la Agenda 2030 no es únicamente una agenda de cooperación internacional, sino un marco transversal que orienta políticas públicas, estrategias empresariales y la movilización ciudadana a escala global.

En España, la Agenda 2030 se ha asumido como una política de Estado. Orienta los planes nacionales, las estrategias sectoriales y la acción exterior, y se integra en los marcos legislativos y programáticos. La Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global de 2023 incorpora explícitamente los ODS como referencia para toda la política de cooperación española, alineando sus instrumentos, prioridades geográficas y sectores de intervención con las metas globales. De este modo, España se compromete no solo a apoyar el desarrollo sostenible fuera de sus fronteras, sino también a impulsar internamente los cambios necesarios para avanzar en el cumplimiento de los objetivos globales.

La cooperación descentralizada

La cooperación descentralizada es el conjunto de actuaciones en cooperación para el desarrollo realizadas por gobiernos subestatales, que en el caso español se corresponden con las comunidades autónomas y entidades locales. Entre los rasgos que aportan singularidad a la cooperación descentralizada destacan la horizontalidad y la reciprocidad, que permiten superar las dinámicas asimétricas de la relación donante–receptor y avanzar hacia alianzas más simétricas y de beneficio mutuo. A ello se suma la proximidad territorial, que facilita el diálogo con los actores locales, la implicación de la ciudadanía y la adaptación de las intervenciones a contextos concretos. La cooperación descentralizada cuenta además con competencias técnicas especializadas en ámbitos vinculados a la gestión pública local —como el urbanismo, la planificación municipal, la educación o el fortalecimiento institucional—, lo que la convierte en un agente rele-

vante para impulsar procesos de descentralización en los países socios. Asimismo, al operar con menores condicionantes diplomáticos o geoestratégicos, permite reforzar la coherencia de políticas y mantener el foco en prioridades de desarrollo a largo plazo.

En el contexto internacional, España se ha consolidado como el país con el sistema de ayuda al desarrollo más descentralizado del mundo. En las últimas décadas, la Ayuda Oficial al Desarrollo Descentralizada ha llegado a representar entre el 8% y el 32% de la ayuda bilateral bruta española, alcanzando un 24% en 2018, cifras muy superiores a las de otros donantes relevantes². La cooperación descentralizada española se caracteriza por su pluralidad, diversidad y amplitud, pero también por la persistencia de problemas de coordinación y atomización, que generan duplicación de esfuerzos y elevados costes de transacción³. Una de sus particularidades más destacadas es la alta canalización de fondos a través de ONGD y otras organizaciones de la sociedad civil, que gestionan cerca de dos tercios de las acciones financiadas con AOD descentralizada, proporción significativamente mayor que en la cooperación estatal. Asimismo, la cooperación descentralizada ha desarrollado una fuerte especialización en Educación para la Ciudadanía Global, dedicando a este ámbito un porcentaje muy superior al del conjunto de la cooperación española.

2. Pérez A., (2020).

3. Martínez, I. y Sanahuja, J. A. (Coords.) (2012)

30 años de cooperación madrileña

El año 1991 puede considerarse el punto de partida de la institucionalización de las políticas de cooperación en la región de Madrid, marcado por dos hitos relevantes en la Comunidad de Madrid: la aprobación de las primeras bases reguladoras de subvenciones para programas de cooperación realizados por ONGD y la elaboración del primer Plan Anual de Cooperación al Desarrollo.

A partir de este momento es posible identificar cuatro grandes ciclos en la evolución de estas políticas en la región:

1. 1982 a 1990: orígenes e institucionalización.
2. 1991 a 2009: consolidación y expansión.
3. 2010 a 2015: colapso y desactivación.
4. 2016 a 2025: reactivación marginal.

Estos ciclos pueden observarse con claridad en las dos gráficas siguientes: la **Figura 1**, que recoge la evolución del volumen total de las políticas de cooperación en la región a partir de la suma de los importes de tres bloques de instituciones (Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid, resto de ayuntamientos de la región), y la

Figura 2, que muestra de forma comparada la evolución de esos tres bloques institucionales.

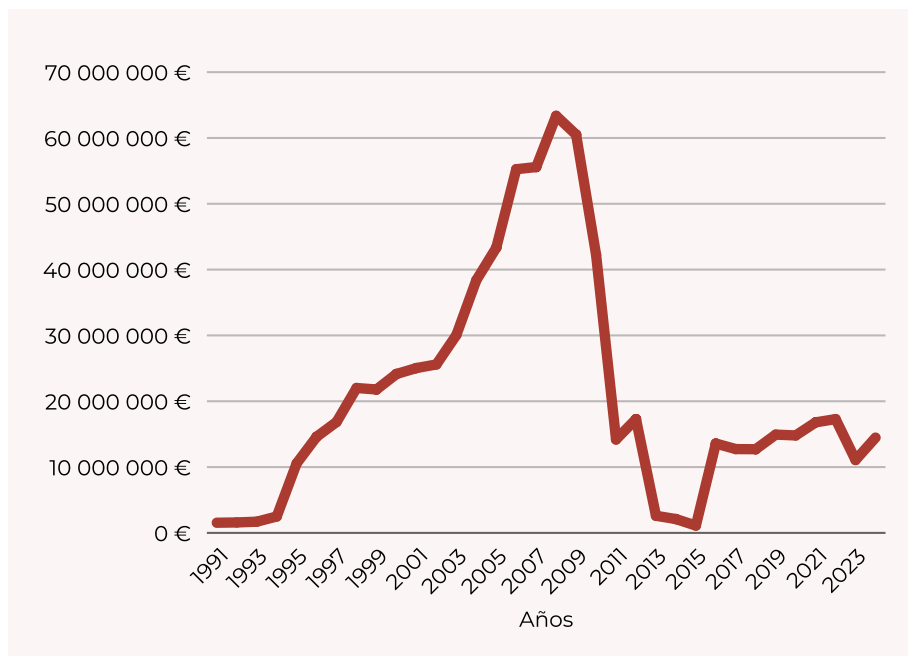


Figura 1. AOD conjunta de la región de Madrid entre 1991 y 2024 (Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid y resto de ayuntamientos).

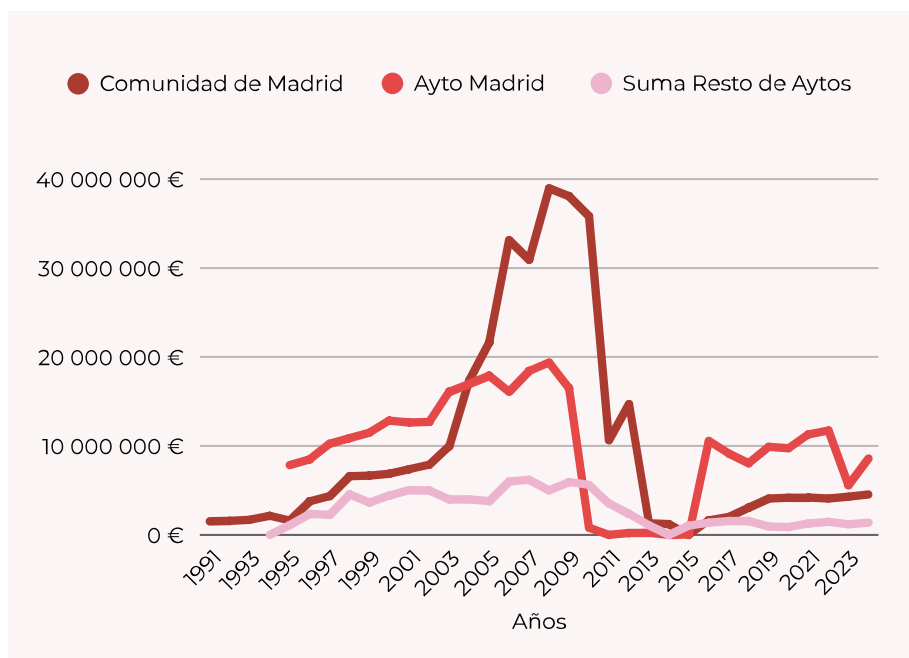


Figura 2. AOD de la región de Madrid entre 1991 y 2024, desagregada entre Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid y resto de ayuntamientos.

1982 a 1990: orígenes e institucionalización

Las primeras acciones de cooperación para el desarrollo en Madrid se sitúan en los años ochenta y primeros noventa, en un contexto de profundas transformaciones. En 1981 España pasa de ser considerado país receptor a país donante de ayuda internacional, coincidiendo con las primeras elecciones autonómicas en 1983 y en una década marcada por la expansión del Estado del bienestar, las reconversiones industriales, la modernización y la apertura económica. En el plano internacional, son los años de la guerra de las Malvinas, el fin de las dictaduras en Argentina, Brasil y Chile, los avances hacia la paz en

Centroamérica, así como la caída del Muro de Berlín en 1989, la reunificación de Alemania en 1990 y la disolución de la URSS en 1991.

Este ciclo se caracteriza por las primeras acciones puntuales de cooperación para el desarrollo, el despliegue de hermanamientos de ayuntamientos madrileños con municipios del Sur global y los primeros pasos hacia una institucionalización de las políticas de cooperación para el desarrollo.

En 1982, el Ayuntamiento de Madrid impulsa la creación de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) y, en paralelo, se inician los hermanamientos municipales como un modelo de relaciones de solidaridad internacional característicos de esos años, como Móstoles con Dolores Hidalgo (México). Algunos ayuntamientos canalizan donaciones puntuales ante emergencias, otorgan ayudas a ONGD y participan en programas de formación y asistencia técnica organizados por la UCCI o por el entonces Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI, antecedente de la AECID⁴). En este periodo también crece la demanda de colectivos sociales solidarios con Centroamérica y con territorios de especial conexión histórica y política, como Cuba, el Sáhara o Palestina.

En 1985 Coslada inicia la concesión de ayudas a proyectos de ONGD y experiencias de cooperación directa con técnicos propios, y en 1988 Getafe se incorpora al Programa de Formación e Intercambio Municipal de la UCCI con apoyo de la Comunidad de Madrid. A finales de

4. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

los ochenta, se expanden los hermanamientos: Coslada con Palacagüina, Fuenlabrada con San Juan del Río Coco, Leganés con Somoto, Arganda con Villa Carlos Fonseca y San Fernando de Henares con Bucraa (Sáhara). En 1990 Getafe se hermana con Jetafe (Filipinas) y Las Rozas de Madrid con Zuerat (Mauritania), articulando también donaciones de material. A comienzos de los noventa, ya son al menos diez los ayuntamientos de la región con algún tipo de cooperación internacional: Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Arganda del Rey, Coslada, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Las Rozas de Madrid y San Fernando de Henares.

La Comunidad de Madrid inicia sus primeras acciones formales en 1986, con convenios de cooperación y asistencia técnica con el Ayuntamiento y la Provincia de Buenos Aires, impulsados por la Consejería de Política Territorial. En 1987 firma un primer convenio marco con el ICI, que establece líneas de colaboración en vivienda, urbanismo, medio ambiente y servicios municipales, constituyéndose en el primer instrumento institucional de cooperación al desarrollo en la región. En 1988, suscribe un convenio con la UCCI para promover intercambios de personal técnico entre administraciones, consolidando esta línea de trabajo. En 1989 crea la Oficina de Cooperación, adscrita a la Consejería de Política Territorial, y confía su gestión a la Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos, lo que representa un primer paso hacia la dotación de capacidades internas.

En 1990 se produce un salto cualitativo con la aprobación por unanimidad en la Asamblea de Madrid de la Proposición No de Ley 57/90, “Plan de Cooperación para el Desarrollo de los Países Iberoamericanos”. Este acuerdo parlamentario plantea la elaboración de un Plan

Anual de Cooperación, reconoce el papel de las ONGD y define tres vías de actuación: cooperación directa, a través de ONGD y mediante la ARE (Asamblea de Regiones de Europa). Asimismo, propone destinar en 1991 un 0,1% del presupuesto autonómico a cooperación, con un compromiso de incremento progresivo, y contempla medidas como la financiación de campañas de sensibilización, la reserva de un tercio de los fondos para ONGD, la creación de una unidad de gestión especializada y la constitución de un Consejo de Coordinación de la Cooperación con representación municipal, socioeconómica y política. El consenso alcanzado otorga legitimidad a esta primera apuesta regional, que se concreta en el Programa Conjunto de Cooperación con América Latina, verdadero antecedente de la planificación autonómica en este ámbito.

1991 a 2009: consolidación y crecimiento

Este largo ciclo de expansión presupuestaria y de consolidación de una institucionalidad generalizada de la cooperación para el desarrollo en todos los niveles de la administración lo dividimos en tres períodos: 1991-1994, 1995-2003 y 2004-2009.

El primer período, entre 1991 y 1994, transcurre en un contexto internacional marcado por la Guerra del Golfo, el inicio de la guerra de Yugoslavia, la guerra y hambruna en Somalia, el fin del Apartheid en Sudáfrica con la presidencia de Nelson Mandela, y el genocidio en Ruanda. En estos años se dan los primeros pasos hacia la institucionalización de la cooperación en Madrid, que arranca en 1991 con el pionero Plan Anual de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid y con las

primeras bases reguladoras de subvenciones a proyectos de ONGD. La Comunidad de Madrid se convierte así en la primera administración madrileña en destinar fondos a cooperación para el desarrollo, aunque sin apenas variación en los importes durante los años siguientes. En ese momento, las competencias de cooperación para el desarrollo están ubicadas en la Consejería de Educación. El período se cierra con las importantes movilizaciones sociales por el 0,7% en 1994, que transforman la percepción pública de la cooperación y generan un fuerte impulso en los años siguientes.

El segundo período, de 1995 a 2003, se desarrolla en un escenario internacional marcado por las guerras en los Balcanes, el levantamiento zapatista, la llegada del Partido Popular al Gobierno de España con sus reformas económicas, el auge del movimiento antiglobalización, la movilización de “Nunca Más” y la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En 1995 se lanza la primera convocatoria de subvenciones a proyectos de cooperación del Ayuntamiento de Madrid. Este período se caracteriza por el liderazgo presupuestario del Ayuntamiento frente a la Comunidad de Madrid, por la consolidación de hasta 24 ayuntamientos⁵ (ver **Figura 3**) que financian regularmente proyectos de cooperación (directa, a través de terceras instituciones o de convocatorias para ONGD) y por un proceso de institucionaliza-

5. Se trata de los siguientes, ordenados por año de inicio de la financiación de cooperación: Arganda del Rey (1982), Coslada (1985), San Fernando de Henares (1989), Fuenlabrada (1991), Alcobendas (1992), Alcorcón (1993), Leganés (1993), Valdemoro (1993), Móstoles (1993), Rivas Vaciamadrid (1994), San Sebastián de los Reyes (1994), Getafe (1994), Collado Villalba (1995), Majadahonda (1995), Torreloaños (1995), Aranjuez (1995), Tres Cantos (1996), Algete (1996), Torrejón de Ardoz (1996), Las Rozas de Madrid (1996), Villaviciosa de Odón (1996), Colmenar Viejo (1996), Alcalá de Henares (1997) y Galapagar (año no identificado).

ción creciente: en 1999 se aprueba la Ley Autonómica de Cooperación al Desarrollo, se establecen instrumentos de planificación en la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de la capital y varios municipios; se organizan las competencias en todas las administraciones; se mejoran los procedimientos y se definen prioridades en el destino de los fondos. En estos años se crea la FONGDCAM (antecesora de la actual Red de ONGD de la Comunidad de Madrid) y las ONGD atraviesan una etapa de crecimiento y maduración. También nacen los primeros consejos de cooperación tanto en la Comunidad de Madrid como en siete ayuntamientos: Coslada (1991), San Sebastián de los Reyes (1994), Majadahonda (1995), Aranjuez (1995), Villaviciosa de Odón (1997), Alcalá de Henares (2000) y Rivas Vaciamadrid (2003).

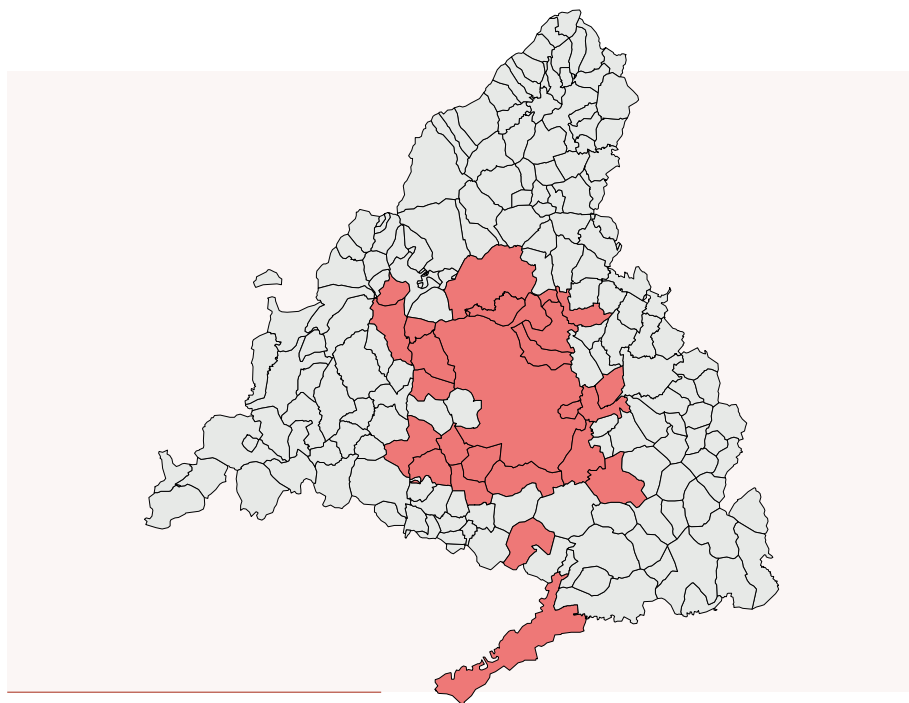


Figura 3. Municipios con políticas de cooperación en 1997.

El tercer período, de 2004 a 2009, coincide con un importante crecimiento de la economía española, la consolidación del Estado del bienestar y el aumento de las migraciones en España, la invasión de Irak, la vuelta del PSOE al Gobierno de España, los avances en derechos civiles, así como con la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008) sobre eficacia de la ayuda. Este ciclo se caracteriza por un fuerte incremento de los recursos, liderados por primera vez por la Comunidad de Madrid por delante de la capital. En 2005 se crea la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación, mientras que en el Ayuntamiento de Madrid se inicia la planificación plurianual y se constituye el Consejo de Cooperación. Paralelamente, 35 ayuntamientos consolidan sus políticas de cooperación⁶ (ver **Figura 4**) y cinco establecen nuevos consejos de cooperación [Colmenar Viejo (2005), Madrid (2005), San Fernando de Henares (2005), Móstoles (2007), Pinto (2007), Getafe (sin año identificado)].

6. Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Algete, Aranjuez, Boadilla del Monte, Brunete, Collado Mediano, Collado Villalba, Colmenar Viejo, Coslada, Daganzo, Fuenlabrada, Getafe, Hoyo de Manzanares, Humanes, Leganés, Majadahonda, Meco, Mejorada del Campo, Móstoles, Parla, Pinto, Pozuelo de Alarcón, Rivas Vaciamadrid, San Fernando de Henares, San Martín de la Vega, San Sebastián de los Reyes, Soto del Real, Torrejón de Ardoz, Torreloredones, Tres Cantos, Valdemoro, Villanueva de la Cañada y Villaviciosa de Odón.

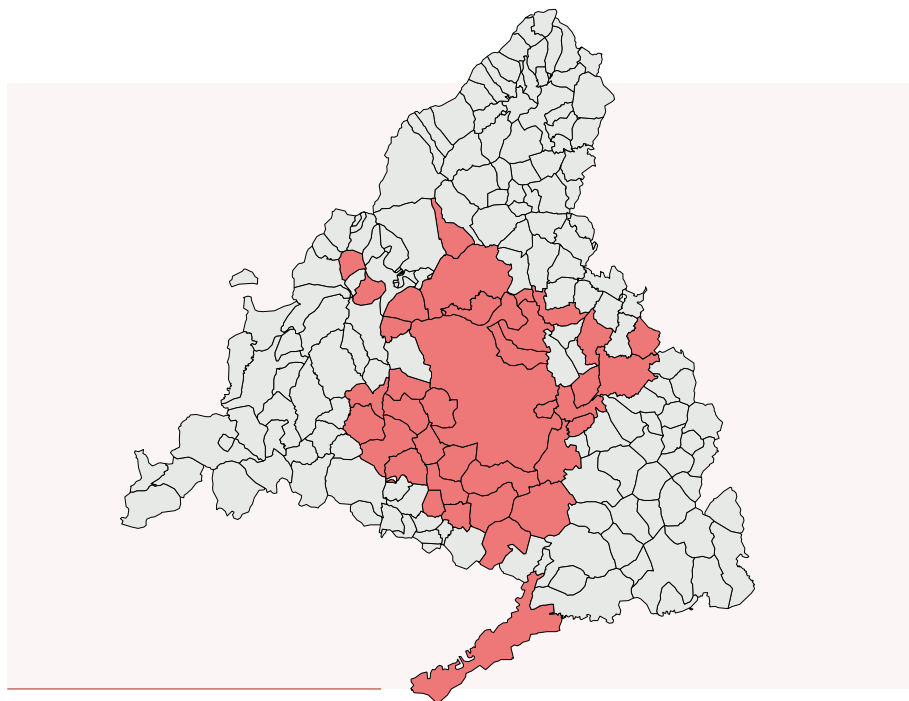


Figura 4. Municipios con políticas de cooperación al desarrollo en el período 2010 a 2015.

2010 a 2015: desplome y desmantelamiento

En el contexto de la crisis económica de 2008 y de las duras políticas de ajuste y reducción del gasto público, las políticas de cooperación al desarrollo en la región de Madrid se desploman. El Ayuntamiento de Madrid anula la convocatoria de subvenciones de 2010, que no recupera hasta 2016, y deja de reunir al Consejo de Cooperación. La Comunidad de Madrid también sufre una caída drástica de la financiación hasta llegar a cero en 2015, elimina el Consejo de Cooperación en 2011 y omite la planificación plurianual prevista para 2013. En el resto de municipios, de forma progresiva, varios ayuntamientos dejan de destinar fondos a cooperación para el desarrollo durante estos años hasta

quedarse en doce⁷ los que tienen políticas activas en 2016, además del ayuntamiento de Madrid (ver **Figura 5**). Al mismo tiempo, en 2011, Alcobendas pone en marcha su consejo de cooperación.

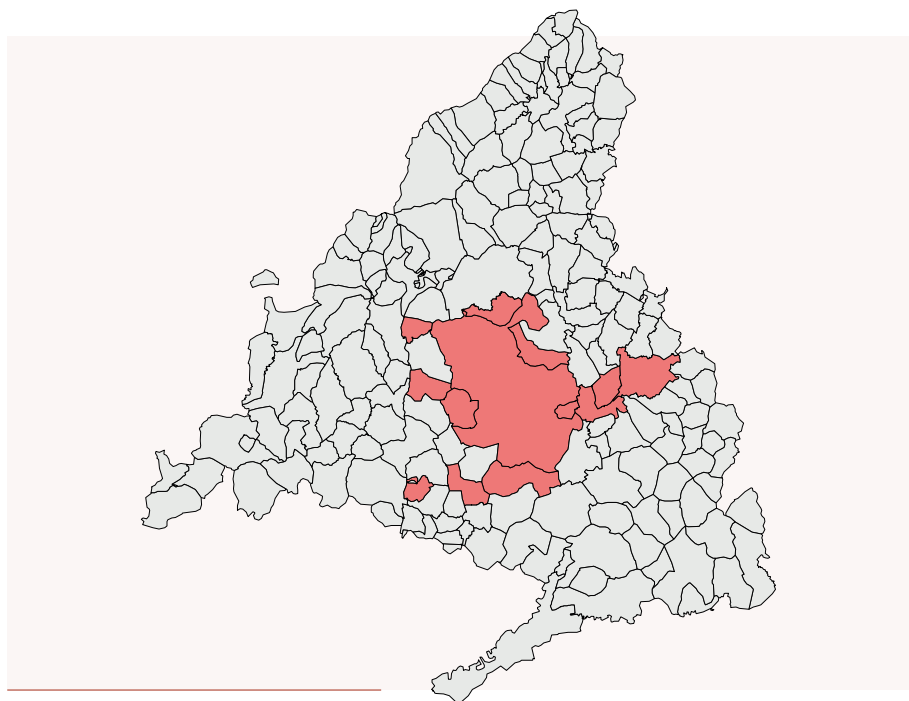


Figura 5. Municipios con políticas de cooperación al desarrollo en 2016.
Fuente: infoAOD, citada en Millán y Gil, 2017.

7. Según Millán y Gil 2017, serían: Alcalá de Henares, Alcobendas, Arroyomolinos, Coslada, Fuenlabrada, Getafe, Majadahonda, Pozuelo de Alarcón, San Fernando de Henares, Torrejón de Ardoz, Torrelodones y Tres Cantos.

2016 a 2025: reactivación y cronificación del recorte

La reactivación de las políticas de cooperación a partir de 2016 se desarrolla de manera desigual según la administración. En el Ayuntamiento de Madrid, tras el cambio de gobierno en 2015, la cooperación al desarrollo pasa a depender de la Alcaldía junto con las áreas de acción exterior. Se reanudan las convocatorias de subvenciones, aunque con niveles presupuestarios bajos —en torno a un 45% de lo que eran en 2008—, y se impulsa una nueva planificación marcada por un cambio significativo de enfoque y terminología: el I Marco Estratégico de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La Comunidad de Madrid retoma en 2016 la aplicación de fondos, aunque desde entonces se mantiene en niveles muy reducidos, en torno al 11% de lo que representaba en 2008. Recupera la planificación en 2017 y reactiva el Consejo de Cooperación en 2018, pero con una profunda modificación de su estructura, que otorga a la administración autonómica la mayoría de los asientos (cuatro de nueve), elimina la representación de los grupos parlamentarios de la Asamblea, sindicatos y organizaciones empresariales, e incorpora a las universidades. La nueva senda del consejo de cooperación es fuertemente criticada por la Red de ONGD, por ser poco participativa y muchas veces limitada a que la administración presente información sin apenas atender las propuestas del resto de agentes, por su desigual actividad y por su composición, que considera desequilibrada en favor de la Comunidad de Madrid y por la ausencia de los agentes que quedaron sin representación en el consejo.

En el resto de municipios, con cada proceso electoral disminuye el número de consistorios que reservan fondos para cooperación. En 2024 once ayuntamientos mantienen formalmente políticas en este ámbito: Alcobendas, Alcorcón, Coslada, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Pinto, Rivas Vaciamadrid, San Fernando de Henares y Tres Cantos (ver **Figura 6**); de ellos, ocho conservan sus consejos de cooperación (Alcobendas, Coslada, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Rivas Vaciamadrid, San Fernando de Henares) y tres cuentan con instrumentos de planificación (Coslada en preparación, Leganés y Rivas Vaciamadrid).

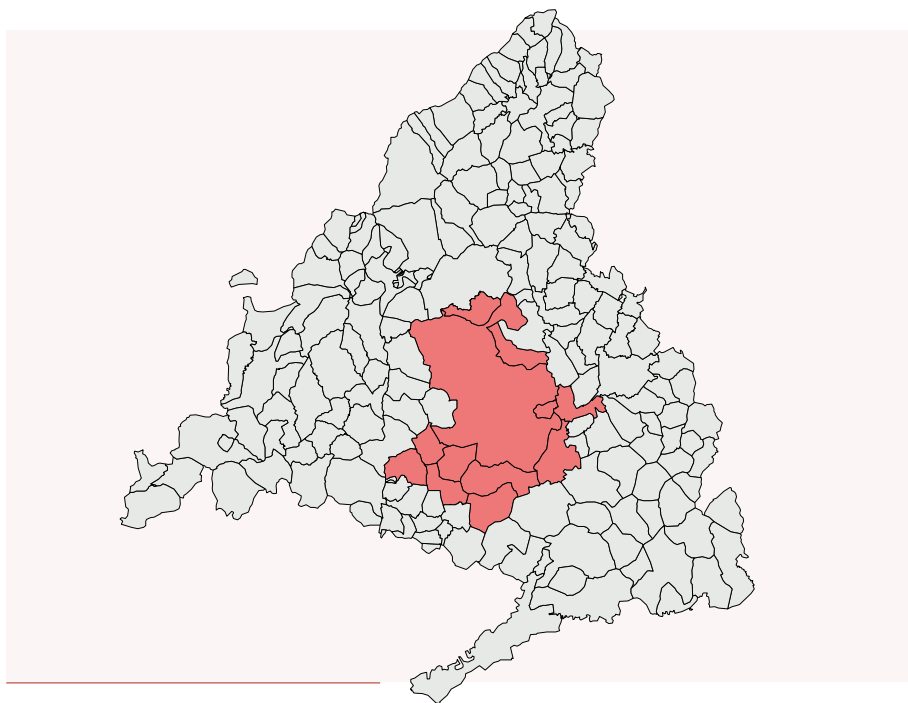


Figura 6. Municipios con políticas de cooperación al desarrollo en 2024.

Agentes de la cooperación madrileña

Una de las características más destacadas del sistema de cooperación en España —incluida la cooperación descentralizada— es la participación de una amplia variedad de agentes, como administraciones públicas, ONGD, universidades, sindicatos y empresas. Esta diversidad aporta una pluralidad de enfoques, favorece la complementariedad entre iniciativas y genera importantes sinergias. Al mismo tiempo, introduce desafíos relevantes en materia de coordinación, coherencia y gobernanza del sistema, tal y como reconoce la Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

En este apartado se ofrece una visión sintética de los principales agentes de la cooperación en el caso de la Comunidad de Madrid.

ONGD madrileñas

Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) son actores fundamentales del sistema de cooperación y un pilar de la sociedad civil organizada en este ámbito. Así lo reconoce la Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, que también establece que el Estado fomentará sus actividades. En el contexto de la cooperación madrileña, las ONGD pueden considerarse el principal agente, en buena medida porque, en

la cooperación descentralizada española, las organizaciones sociales son el actor que ejecuta la mayor parte de las intervenciones.

Las ONGD se caracterizan por su naturaleza no lucrativa, su autonomía respecto a los gobiernos y su compromiso con el desarrollo. Su diversidad refleja la pluralidad de enfoques existentes en el sector, que ha evolucionado conforme cambiaban los modelos de desarrollo y los marcos internacionales. En el caso madrileño, esta evolución ha consolidado a las organizaciones como actores con capacidad para impulsar transformaciones sociales y políticas. Entre sus principales ventajas comparativas destacan su cercanía a las personas, su profundo conocimiento de las realidades sociales y su capacidad para tejer alianzas amplias y diversas.

La identidad de las ONGD españolas se ha construido sobre valores como la justicia social, la equidad, los derechos humanos y la participación ciudadana, así como por su vocación de transformación, su independencia y su compromiso con la transparencia. Sus estrategias de actuación se articulan principalmente a través de seis grandes líneas de trabajo: proyectos de desarrollo, educación para la ciudadanía global, incidencia política orientada a influir en decisiones y políticas públicas de cooperación), investigación y reflexión, comercio justo como herramienta para promover relaciones económicas más equitativas, y acción humanitaria.

La trayectoria del sector en España —también visible en Madrid— ha seguido cinco grandes etapas, identificadas por Borja y García⁸. En la

8. La investigación sobre las ONGD madrileñas impulsada por la Red de ONGD y realizada por Carmen Borja Segade y Paloma García Varela en 2020 es una excelente fuente sobre la evolución de este sector.

fase de **primeras ONGD (hasta 1985)** predominan las organizaciones de inspiración religiosa, en un contexto marcado por los procesos de descolonización. Con el **boom de 1985-1990**, impulsado por las movilizaciones del 0, 7%, surge un gran número de organizaciones laicas y políticas, acompañando la institucionalización de la cooperación. La etapa de **estabilización (1990-2000)** coincide con la consolidación del sistema de cooperación, la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional (1998), el auge de la cooperación descentralizada y la creación de coordinadoras regionales, entre ellas la FONGDCAM en 1995. Las ONGD viven un proceso de **profesionalización (2000 y 2015)** bajo el paradigma de la eficacia de la ayuda, ganan reconocimiento como agente esencial y gestionan volúmenes crecientes de AOD, aunque también se intensifica su dependencia financiera. Esta fase culmina con la crisis de 2008 y el colapso del financiamiento. Desde **2015**, con la Agenda 2030 como referencia, las ONGD se reafirman como **agentes de transformación social**, en un contexto marcado por la crisis de personas refugiadas y por niveles de financiación pública aún reducidos.

Los datos del informe del sector de las ONGD de 2023⁹, elaborado por la Red de ONGD de Madrid, reflejan la amplitud del tejido madrileño, integrado por 90 organizaciones que trabajan en ámbitos diversos, en mayor medida educación para la ciudadanía global, derechos humanos, igualdad de género, medio ambiente, acción humanitaria y defensa de los derechos de la infancia. Como señala el informe, esta diversificación muestra el compromiso del sector con desafíos globales y locales, aunque también implica riesgos de sobrecarga y desatención de áreas menos visibles. En 2022, las ONGD madrileñas de-

9. Informe del sector de las ONGD de Madrid 2023, <https://informedelsector.redongdmad.org/>

sarrollaron proyectos en 61 países —32 en África, 14 en América, 8 en Asia, 4 en Europa y 1 en Oceanía—, especialmente en educación, igualdad de género, derechos humanos, sectores económicos (como la agricultura o las microfinanzas), salud y defensa del espacio cívico.

La base social es otro de los pilares del sector. El 95% del apoyo proviene de personas socias o padrinas, y en menor medida de entidades, mientras que las donaciones representan el 4%. El voluntariado, mayoritariamente femenino, también representa un valor significativo del sector. En cuanto a la financiación, el 59,6% procede de fuentes públicas y el 40,39% de fuentes privadas. Dentro de la financiación pública, el 52% proviene de administraciones autonómicas y locales, el 32,5% de la administración nacional, el 10,5% de fondos europeos y el 5% de organismos internacionales.

En el ámbito autonómico, la Ley de Cooperación de la Comunidad de Madrid de 1999 supuso un hito al institucionalizar a las ONGD como canalizadoras de fondos y reconocerlas como actores políticos en la construcción de la política pública de cooperación. Los planes generales de 2001-2004 y 2005-2008 las consolidaron como actor principal. No obstante, a partir de 2011 la cooperación madrileña entró en un periodo de colapso institucional: el Consejo de Cooperación fue suprimido en 2013 y los presupuestos de AOD cayeron a mínimos entre 2013 y 2015. La reactivación comenzó con el Plan General 2017-2020, en un proceso en el que la Red de ONGD de Madrid desempeñó un papel clave para recuperar espacios de diálogo. El Consejo de Cooperación se restableció en 2018, aunque con importantes cambios en su composición y un funcionamiento desigual, que son muy criticados por la Red de ONGD de Madrid.

En el Ayuntamiento de Madrid, el reconocimiento del papel central de las ONGD se remonta al primer Plan General de Cooperación 2005-2008, en el que se las identifica como “principal agente de la cooperación madrileña”. Su participación se articula a través del Consejo Municipal de Cooperación y del Comité de Coordinación de Acción Humanitaria, órganos a través de los cuales contribuyen a la elaboración de los Planes Estratégicos de Actuación (PEA). Entre 2011 y 2015, la política municipal de cooperación desapareció prácticamente, pero fue retomada a partir de 2016. El Marco Estratégico de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional (2018-2021) volvió a situar a las ONGD como actores destacados, ahora junto con otros agentes del tercer sector.

En el ámbito local, 35 de los 179 municipios madrileños han desarrollado políticas o acciones de cooperación en las últimas décadas. En la mayoría de los casos, estas acciones se han ejecutado de forma indirecta a través de ONGD y han estado estrechamente vinculadas a las políticas de participación social. Allí donde los consejos de cooperación han sido más sólidos, también lo han sido las políticas municipales de cooperación, evidenciando la importancia de estructuras estables de gobernanza participativa para el desarrollo local.

Red de ONGD de Madrid

La Red de ONGD de Madrid es el actor social más relevante en la Comunidad de Madrid en materia de cooperación para el desarrollo y educación para la ciudadanía global. Representa al conjunto de organizaciones madrileñas de desarrollo y actúa como su plataforma

de coordinación, interlocución y fortalecimiento. Es, además, el principal referente de la sociedad civil madrileña en la defensa y promoción de políticas públicas de cooperación descentralizada. En este papel, mantiene un diálogo constante con las administraciones regionales y locales, con fuerzas políticas y con otros actores sociales, y forma parte tanto de la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo —la red estatal de ONGD— como de la Red de Coordinadoras Autonómicas y de plataformas como el Tercer Sector de Madrid, Futuro en Común o la Plataforma por la Justicia Fiscal.

La Red combina funciones internas y externas. Internamente, articula, representa y forma a las ONGD madrileñas, y promueve su fortalecimiento colectivo. Externamente, impulsa la sensibilización ciudadana, la incidencia política ante la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos, y la investigación en políticas de cooperación. Asimismo, desarrolla y pone a disposición del sector un banco de recursos que incluye manuales, informes, publicaciones y materiales audiovisuales. Su actividad se organiza a través de varios grupos de trabajo especializados en incidencia política y Agenda 2030, educación para la ciudadanía global, comunicación e incidencia social, y género.

Fundada en 1995 bajo el nombre de FONGDCAM, la Red adoptó su denominación actual en 2016, coincidiendo con un cambio estratégico que se venía gestando desde dos años antes: abrir su actividad a la colaboración con organizaciones sociales de ámbitos distintos a la cooperación para el desarrollo, en línea con el enfoque integral y multisectorial de la Agenda 2030. Esta apuesta se concretó, entre 2017 y 2019, en el proyecto *Construyendo Barrios 2030*, desarrollado junto a la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid

(FRAVM), que permitió diagnosticar y plantear propuestas ciudadanas vinculadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Desde entonces, la Red ha intensificado su trabajo en alianza con otros actores sociales madrileños. Entre sus colaboraciones recientes destacan las iniciativas realizadas junto al colectivo juvenil Dragones de Lavapiés —en el barrio multicultural donde se ubica su sede— para promover actividades de sensibilización a través del deporte, así como la ampliación de vínculos con la Red de Economía Social y Solidaria de Madrid, Ecologistas en Acción y otras organizaciones sociales. Estas alianzas reflejan la evolución de la Red hacia un enfoque más amplio, transversal y comunitario, coherente con los desafíos multidimensionales de la Agenda 2030.

Universidades madrileñas

La Universidad ha sido un agente fundamental de la cooperación madrileña desde la década de 1990, configurándose como uno de los elementos diferenciales del sistema español de cooperación descentralizada. Su papel ha llegado a definirse mediante el concepto de **Cooperación Universitaria al Desarrollo (CUD)**, entendido como el conjunto de acciones impulsadas por la comunidad universitaria orientadas a la transformación social en los países más desfavorecidos, con el objetivo de promover la paz, la equidad, el desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental. En este ámbito, el fortalecimiento institucional y académico ha sido una línea de trabajo especialmente relevante.

La Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global de 2023 reconoce expresamente a las universidades como agentes del sistema español de cooperación. Les atribuye como función principal la generación y transferencia de conocimiento experto para el desarrollo sostenible, lo que abarca acciones en países socios —como redes interuniversitarias, investigación aplicada, asistencia técnica o participación de especialistas— e incorpora un elemento clave: la integración de las prioridades del desarrollo sostenible global en los planes de estudio y en los programas de investigación.

Tradicionalmente, las acciones de cooperación universitaria al desarrollo se han estructurado alrededor de las funciones esenciales de la universidad, priorizando aquellas en las que cuenta con una ventaja comparativa:

- **Formación (docencia) y educación para el desarrollo:** Incluye la formación de profesorado, investigadores y profesionales; la especialización de técnicos y gestores en cooperación; y las iniciativas de sensibilización dirigidas a la comunidad universitaria y a la sociedad. Abarca también la incorporación de valores de solidaridad, paz e igualdad en los currículos.
- **Investigación (I+D+i):** Generación de conocimiento científico y tecnológico sobre problemas prioritarios para el desarrollo, así como metodologías de intervención.
- **Asistencia técnica y proyectos de desarrollo:** Realización de estudios, asesorías, diagnósticos, formulaciones y evaluaciones de pro-

gramas; apoyo institucional a universidades del Sur global y proyectos más allá del ámbito estrictamente académico.

- **Sensibilización y difusión:** Impulso de valores solidarios en la comunidad universitaria y sensibilización social sobre la cooperación para el desarrollo.
- **Financiación:** Movilización de recursos propios, como fondos del 0,7% o fondos de solidaridad, para proyectos de desarrollo o acción humanitaria.

La evolución de la cooperación universitaria al desarrollo en la Comunidad de Madrid sigue los mismos ciclos que las políticas públicas de cooperación descritas en este informe.

Hasta 1998: orígenes

Las primeras experiencias datan de finales de los años 80 y principios de los 90. Un hito temprano fue el convenio en 1988 entre la Universidad de Alcalá de Henares (UAH) y la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN-León). En 1992, la Universidad Complutense de Madrid (UCM) creó el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), que se convirtió en referente estatal en investigación sobre cooperación. A finales de los 90, al calor de la movilización social del 0,7%, las universidades comenzaron a estructurar líneas de trabajo específicas y a crear oficinas y centros de estudios. Como ejemplo de colaboración entre Universidad y ONGD, destaca la iniciada en 1997 entre el Grupo de Bioingeniería y Telemedicina de la

UPM¹⁰ y la ONGD Ingeniería sin Fronteras en el programa Enlace Hispanoamericano de Salud (EHAS).

1998–2009: reconocimiento y consolidación

La ley estatal de cooperación de 1998 otorgó un marco legal a la participación universitaria en la cooperación, seguida en 1999 de la ley de cooperación de la Comunidad de Madrid. En 2000, la CRUE¹¹ aprobó la Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo (ESCUDE), base de las políticas universitarias del periodo. Las universidades madrileñas comenzaron a consolidar estructuras: la UAM¹² impulsó programas en Centroamérica y creó en 2002 la Oficina de Acción Solidaria y Cooperación; la UCM¹³ y la UC3M¹⁴ lanzaron en 1999 el Máster en Acción Solidaria Internacional; y todas las universidades públicas madrileñas iniciaron programas propios de cooperación.

El II Plan General de Cooperación de la Comunidad de Madrid (2005–2008) incluyó a la universidad como agente prioritario, y en 2005 se firmó un Convenio Marco entre la Comunidad de Madrid y las seis universidades públicas (UAM, UC3M, UCM, UPM Y URJC). Ese mismo

10. UPM: Universidad Politécnica de Madrid.

11. CURE: Conferencia de Rectores y Rectoras de las Universidades Españolas.

12. UAM: Universidad Autónoma de Madrid.

13. UCM: Universidad Complutense de Madrid.

14. UC3M: Universidad Carlos III de Madrid.

año el Ayuntamiento de Madrid creó la Red Universitaria de Cooperación para mejorar el impacto de la cooperación a través de investigaciones, seminarios y publicaciones. También se aprobaron instrumentos clave: el Código de Conducta de la CRUE (2006), la reforma de la LOU¹⁵ (2007) y la creación del Observatorio de la Cooperación Universitaria (2008). En este periodo se celebraron además los primeros congresos especializados en Cooperación Universitaria al Desarrollo.

2010–2015: crisis y reestructuración

La universidad sufrió el mismo retroceso que el conjunto del sistema de cooperación. Las fuentes tradicionales de financiación desaparecieron o se redujeron drásticamente: el PCI de la AECID quedó sin convocatoria en 2012 y la Red Universitaria de Investigación del Ayuntamiento de Madrid dejó de recibir financiación. La CUD entró en un ciclo de cambio profundo que obligó a las unidades de cooperación a reorientarse hacia una mayor gestión de conocimiento y alianzas¹⁶.

2016–2025: cronificación de la crisis

Aunque la economía española mostró signos de recuperación, las universidades madrileñas continuaron en una situación de “grave crisis de financiación”, en palabras de la Conferencia de Rectores de las Univer-

15. LOU: Ley Orgánica de Universidades, de 2001.

16. Mataix *et al.* (2012).

sidades Públicas Madrileñas. La inversión destinada a cooperación permaneció estancada o en descenso —con algunas excepciones como UPM y UC3M—, lo que puede observarse en la **Figura 7**. En este escenario, la cooperación universitaria se ha orientado progresivamente hacia la financiación de la movilidad internacional del profesorado y el estudiantado, relegando otras líneas tradicionales de intervención.

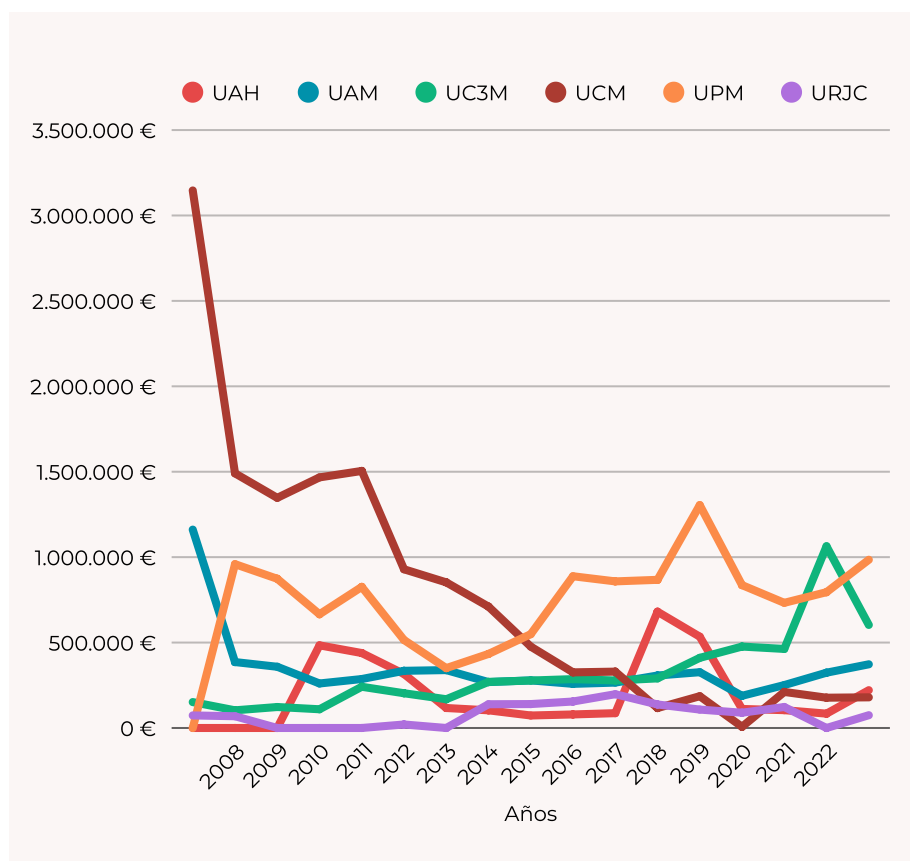


Figura 7. Financiación de la AOD desde las universidades madrileñas entre 2008 y 2022. Fuente: infoAOD. Datos en anexos.

Empresas madrileñas

La participación empresarial en la cooperación al desarrollo ha experimentado en los últimos treinta años una evolución marcada por una creciente institucionalización y por el impulso de alianzas multiactor. De un modelo centrado en donaciones puntuales se ha avanzado tímidamente hacia la integración estratégica de las empresas como agentes de desarrollo, especialmente a partir de los planteamientos de la Agenda 2030.

El reconocimiento del sector empresarial como actor del sistema español de cooperación comenzó ya en la década de 1990, y quedó recogido en la ley estatal de Cooperación de 1998, que incorporó a las empresas como posibles agentes en acciones de asistencia técnica. Con el inicio del siglo XXI, la agenda internacional reforzó este enfoque: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000–2015), especialmente el ODM 8 sobre asociación global para el desarrollo, promovieron explícitamente la participación empresarial en la cooperación, impulsando su presencia en los años posteriores. Este camino cristalizó en el III Plan Director 2009–2012, que introdujo la promoción de alianzas, y se consolidó en el IV Plan Director 2013–2016. Este último supuso un salto cualitativo con la creación de una unidad específica de empresa y desarrollo dentro de la AECID y la aprobación de un protocolo para las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD). Más recientemente, la ley de Cooperación de 2023 amplió el reconocimiento a las entidades de la Economía Social y Solidaria (ESS), otorgándoles un papel más complejo en la creación de alianzas orientadas a los ODS, la mejora de cadenas de valor, la innovación y la difusión de buenas prácticas.

En la Comunidad de Madrid, el Plan General de Cooperación 2017–2020 incorporó explícitamente el objetivo de promover alianzas público-privadas y aprovechar los conocimientos tecnológicos y de gestión del sector empresarial. Sin embargo, estas alianzas no llegaron a materializarse de forma significativa. A nivel de la capital, los Marcos Estratégicos del Ayuntamiento de Madrid y otros instrumentos de planificación posteriores también reconocieron, desde 2018, el papel del sector empresarial y de la Economía Social y Solidaria como agentes de cooperación y fijaron metas para reforzar estas colaboraciones, aunque sin resultados destacables.

El tejido empresarial implicado en iniciativas de cooperación es muy diverso. Incluye grandes empresas y multinacionales —con capacidad financiera, redes globales de suministro y estructuras de responsabilidad social (RSE) o fundaciones corporativas—, así como pequeñas y medianas empresas (PYME), cuyas contribuciones han sido más modestas pero numerosas, a menudo en forma de pequeñas donaciones o cesiones de bienes y servicios. Organizaciones empresariales como la CEOE o CEPYME han mantenido cierta actividad de promoción de la cooperación en sus respectivos ámbitos.

Destaca, por su potencial transformador, la Economía Social y Solidaria, integrada por cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, centros especiales de empleo o empresas de inserción. Por su orientación hacia la participación, el interés general y la cohesión social, constituye un actor particularmente adecuado para la cooperación. La Economía Social y Solidaria puede impulsar modelos económicos inclusivos, favorecer el desarrollo local y apoyar la creación de tejido productivo entre colectivos vulnerables. CEPES, su entidad de referencia,

ha desempeñado un papel relevante en los últimos años, aunque su participación en la cooperación aún es reciente y en consolidación.

Pese a los avances normativos e institucionales, la realidad muestra que las colaboraciones empresariales más frecuentes continúan siendo las aportaciones económicas o la donación de bienes y servicios. No obstante, se distinguen distintos niveles de relación¹⁷:

- **Colaboración técnica en proyectos o programas**, basada en el intercambio de conocimientos y en el voluntariado corporativo especializado.
- **Colaboración corporativa o alianzas estratégicas**, integradas en estrategias de responsabilidad social empresarial (RSE) o marketing social y centradas en la financiación estable de intervenciones.
- **Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD)**, la modalidad más formal y compleja, caracterizadas por la corresponsabilidad en objetivos, recursos, riesgos y resultados.

Las entidades de la Economía Social y Solidaria tienden a especializarse en proyectos orientados a la creación de empleo y al crecimiento económico inclusivo a escala local, apoyando emprendimientos de campesinos, mujeres y pequeños productores. Su afinidad con los valores y objetivos de las ONGD abre un espacio especialmente fértil para la colaboración, con un potencial aún poco explorado en la Comunidad de Madrid.

17. Sánchez y Martínez (2021).

Gobernanza y adscripción orgánica

En este apartado analizamos la evolución de la gobernanza de las políticas de cooperación, lo que incluye tanto la adscripción orgánica dentro del organigrama de las administraciones públicas como los espacios e instrumentos de coordinación interna y de toma de decisiones que se ponen en marcha a lo largo del tiempo.

Como norma general, los cambios de adscripción orgánica se producen con la formación de gobiernos al inicio de cada legislatura y resultan más significativos cuando cambia la composición política de los ejecutivos. En la mayoría de las administraciones madrileñas, la cooperación para el desarrollo se vincula principalmente a las políticas sociales, aunque en algunos ayuntamientos se relaciona con las políticas de participación ciudadana, lo que refleja diferentes orientaciones y finalidades. Existen, no obstante, dos excepciones destacables: la dependencia de la cooperación del área de Educación en la Comunidad de Madrid entre 1995 y 2001 y la vinculación con las políticas de acción internacional en el Ayuntamiento de Madrid durante los mandatos 2016-2019 y 2019-2023.

Dentro del ámbito social, se dan también períodos en los que la cooperación está estrechamente ligada a las políticas migratorias, lo que supone el riesgo de que las prioridades migratorias puedan imponerse sobre las de la cooperación al desarrollo, más centradas en las necesidades de las comunidades destinatarias en los países

socios. Esta relación entre cooperación y migración se da en la Comunidad de Madrid en dos períodos: 2001 a 2011 y 2021 a 2023. En el Ayuntamiento de Madrid y en varios municipios de la región, la cooperación también se asocia en muchos momentos con las políticas migratorias.

En cuanto al rango institucional, la posición de las políticas de cooperación dentro de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid fluctúa a lo largo del tiempo. En el ámbito autonómico, asciende hasta el nivel de Dirección General en 2000, para después descender y mantenerse por debajo del rango de Subdirección General. En la capital, el mayor nivel se alcanza entre 2017 y 2019, cuando se constituye como Dirección General, quedando posteriormente en el rango de Subdirección.

En el caso de la Comunidad de Madrid, uno de los cambios más significativos es la creación, entre 2005 y 2011, de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación.

La **Figura 8** y **Figura 9** muestran la evolución del estatus y la adscripción orgánica del área de cooperación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, respectivamente.

Comunidad de Madrid

La Comunidad de Madrid crea en 1989 su primera Oficina de Cooperación, dos años después de haber firmado un convenio marco con el Instituto de Cooperación Iberoamericana para realizar accio-

nes de cooperación al desarrollo. Esta oficina depende de la Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos, dentro de la Consejería de Política Territorial, que ya tiene experiencia en la cooperación con otros niveles de la administración pública española. En 1991 se da un paso relevante con la constitución de la Comisión de Cooperación Internacional en la Asamblea de Madrid, concebida como espacio de coordinación regional entre las fuerzas políticas con representación institucional. Un año después, en 1992, las políticas de cooperación aumentan de rango con la creación de la Subdirección General de Cooperación al Desarrollo, adscrita también a la Consejería de Política Territorial, aunque con recursos muy limitados.

En 1995, con la llegada del primer gobierno del Partido Popular en la Comunidad de Madrid, la cooperación al desarrollo se desvincula de Política Territorial y pasa a la Consejería de Educación, en un cambio significativo que la convierte en Dirección General de Cooperación y Voluntariado Social. Desde ese momento, la cooperación queda vinculada al voluntariado.

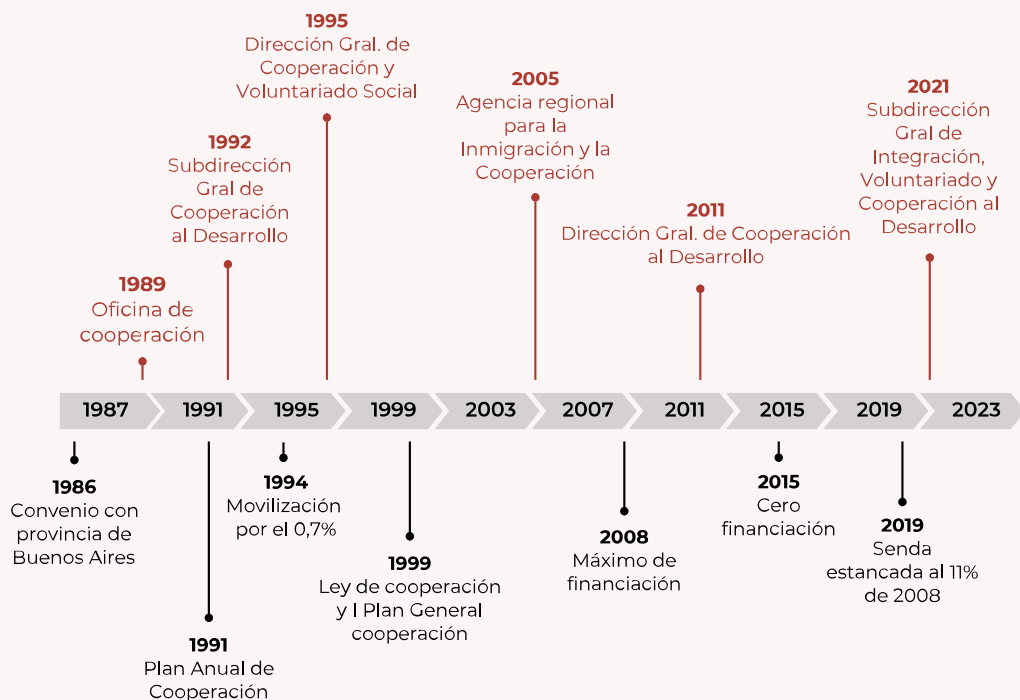


Figura 8. Línea de tiempo con los principales hitos de la Comunidad de Madrid relacionados con la adscripción orgánica de la cooperación (en rojo) y con la evolución de la política autonómica de cooperación (en negro). La línea de tiempo indica los años en que hubo elecciones autonómicas, salvo las elecciones autonómicas anticipadas de 2021.

En 2000 se crea la Comisión Regional de Cooperación para el Desarrollo, destinada a articular la coordinación con los ayuntamientos de la región. Sin embargo, a lo largo de sus once años de existencia, esta comisión no llega a funcionar. Poco después, en 2001, se produce un cambio de adscripción relevante: las competencias de cooperación, hasta entonces repartidas entre varias consejerías y con cierto grado

de descoordinación, se agrupan en un único órgano: la Dirección General de Inmigración, Cooperación y Voluntariado, adscrita a la Consejería de Servicios Sociales. Con ello se establece una nueva vinculación institucional entre cooperación e inmigración.

En 2005, en un contexto de fuerte incremento presupuestario y de crecimiento de la población inmigrante en la región, se da un salto organizativo con la creación de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación (ARIC). Se trata de un organismo autónomo, creado al amparo de la ley autonómica de cooperación, con funciones de planificación, seguimiento, interlocución con ONGD y coordinación interdepartamental¹⁸. Sin embargo, la ARIC refuerza la idea de que la cooperación y la inmigración deben abordarse de manera conjunta. La Comunidad de Madrid sostiene que “las actuaciones en cooperación al desarrollo están vinculadas a las de inmigración” y que “es imprescindible que exista un planteamiento conjunto de ambas políticas públicas”¹⁹. Esta subordinación de la cooperación a la inmigración entraña el riesgo de que las prioridades migratorias de la administración donante prevalezcan sobre los objetivos de desarrollo en los países socios. La ARIC asume la gestión de las políticas de cooperación durante solo seis años.

En 2011, tras las elecciones autonómicas, se modifica la estructura del gobierno y se crea la Dirección General de Cooperación al Desarrollo,

18. Ley 4/2005, de 14 de diciembre, de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación, en BOCM N°309, 28 de Diciembre de 2005, https://www.bocm.es/boletin/CM_Boletin_BOCM/2005/12/28/30900.pdf

19. Preámbulo de la Ley 4/2005, de 14 de diciembre, de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-3547>

que separa las competencias de cooperación de las de inmigración, aunque ambas permanecen dentro de la Consejería de Asuntos Sociales. Al constituirse como Dirección General, recibe un conjunto amplio de competencias que incluyen cooperación, educación para el desarrollo, acción humanitaria y evaluación, entre otras²⁰. Sin embargo, pocas semanas después, y en el marco de los recortes derivados de la Gran Recesión de 2008, el gobierno autonómico elimina la ARIC, la Comisión Regional de Cooperación y la Comisión parlamentaria de Cooperación al Desarrollo. Esto supone una pérdida significativa de capacidades operativas, de coordinación interadministrativa y de debate político, así como el desmantelamiento de gran parte de las herramientas de la política de cooperación.

A partir de ese momento, con cada nuevo gobierno tras las elecciones autonómicas, se producen sucesivos cambios en la adscripción de la cooperación, que queda siempre en un rango inferior al de Subdirección General y vinculada, en la mayoría de los casos, al voluntariado, y durante una legislatura, también a las políticas de inclusión de personas migrantes.

En 2015, la cooperación pasa a depender de la Subdirección General de Voluntariado, Cooperación Internacional y Responsabilidad Social Corporativa, con una competencia muy limitada que se reduce a “el impulso de la planificación estratégica en materia de cooperación al desarro-

20. Decreto 99/2011, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales, en <https://www.bocm.es/2011-07-08-160070720110125>

llo y la promoción de actuaciones en materia de ayuda humanitaria”²¹, sin incluir la educación para el desarrollo.

Tras las elecciones de 2019, el Partido Popular pierde la mayoría absoluta y forma un gobierno de coalición con Ciudadanos, que asume, entre otras competencias, las políticas sociales desde la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad. La cooperación queda entonces bajo la Subdirección General de Innovación Social, Voluntariado y Cooperación al Desarrollo, siendo esta la única vez que se vincula con la innovación social. La definición de competencias se amplía respecto a 2015, aunque sigue sin incluir explícitamente la educación para el desarrollo.

En 2021, tras las elecciones anticipadas, el Partido Popular forma un gobierno en solitario y la cooperación pasa a depender de la Subdirección General de Integración, Voluntariado y Cooperación al Desarrollo. De nuevo se vincula la cooperación con la integración de personas inmigrantes, y sus competencias vuelven a reducirse a una definición genérica e incompleta: “la planificación estratégica en materia de cooperación para el desarrollo en colaboración con los países destinatarios de esta ayuda”²².

21. Decreto 197/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, en https://www.bocm.es/boletin/CM_Boletin_BOCM/2005/12/28/30900.PDF

22. Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, en <https://www.bocm.es/bocm-20210907-1>

Finalmente, tras la formación del gobierno en 2023, la cooperación queda adscrita a la Subdirección General de Proyectos Sociales, Voluntariado y Cooperación, bajo la Dirección General de Servicios Sociales e Integración. En esta configuración, se mantiene la vinculación con el voluntariado pero se separa de la inmigración. De las veinte competencias de esta Dirección General, solo una corresponde a cooperación al desarrollo, aunque con un alcance mayor que en legislaturas anteriores: “la acción en materia de cooperación para el desarrollo, educación para el desarrollo y ciudadanía global, y acción humanitaria, en colaboración con los países destinatarios de la ayuda”²³.

Ayuntamiento de Madrid

En el Ayuntamiento de Madrid, las políticas de cooperación se encuentran generalmente dentro del área de gobierno de políticas sociales, compartiendo dirección general con las políticas de inmigración, salvo en dos mandatos en los que se vinculan a la acción internacional. La **Figura 9** muestra la evolución del estatus y la adscripción orgánica del área de cooperación para el desarrollo en el Ayuntamiento de Madrid.

En 1995 comienzan a implementarse políticas de cooperación desde la Concejalía Delegada del Área de Servicios Sociales. El debate político entre los grupos municipales se desarrolla en la Comisión Informativa de Servicios Sociales.

23. Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, en <https://www.bocm.es/bocm-20230921-1>

Con los sucesivos gobiernos del Partido Popular, la cooperación cambia de ubicación orgánica. En 2003 pasa a depender de la Concejalía de Gobierno de Empleo y Servicios al Ciudadano, donde también se integran las políticas sociales. En 2007 se consolida como Departamento de Cooperación al Desarrollo dentro de la Dirección General de Inmigración y Cooperación, con siete competencias definidas, entre ellas la relación con las ONGD, la participación social y la sensibilización ciudadana.

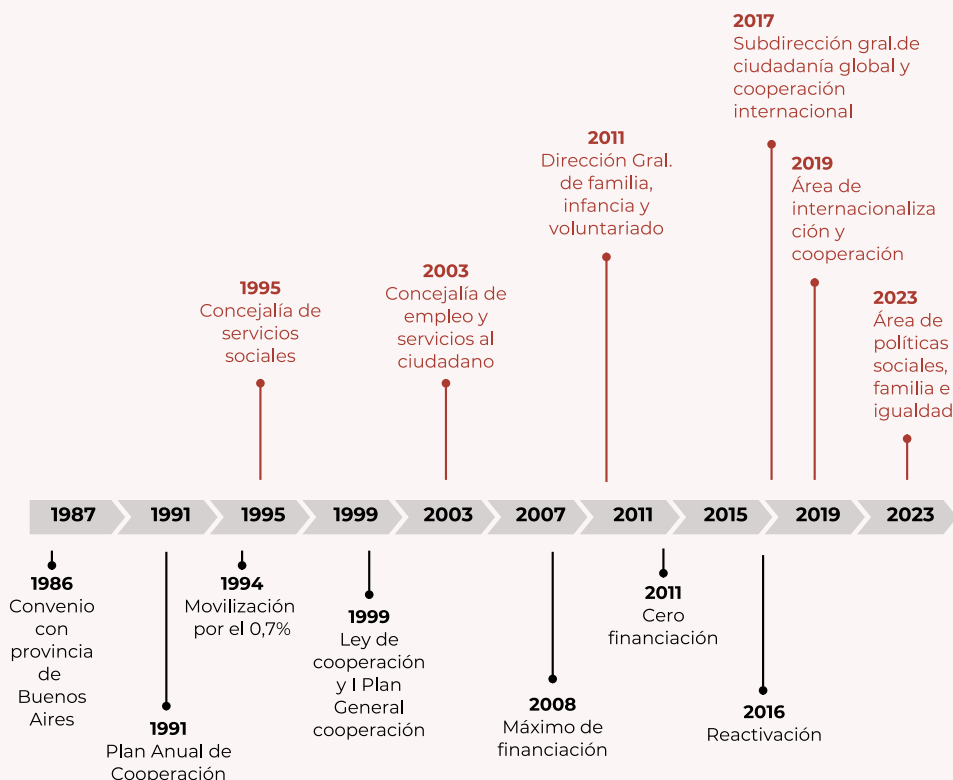


Figura 9. Línea de tiempo con los principales hitos del Ayuntamiento de Madrid relacionados con la adscripción orgánica de la cooperación (en rojo) y con la evolución de la política municipal de cooperación (en negro). La línea de tiempo indica los años en que hubo elecciones locales.

En 2011 el Departamento de Cooperación pasa a depender de la Dirección General de Familia, Infancia y Voluntariado, dentro del Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales. Sus funciones se reducen entonces a dos competencias básicas: la planificación de la política municipal y el apoyo en emergencias internacionales.

El ciclo iniciado en 2015 con el gobierno de Ahora Madrid supone un cambio de enfoque. La cooperación pasa a depender de la Alcaldía, junto a las áreas de acción y promoción internacional. El Departamento de Cooperación Internacional al Desarrollo se integra en la nueva Subdirección General de Fondos Europeos y Cooperación Internacional al Desarrollo, que en 2017 pasa a denominarse Subdirección General de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional. Ese mismo año se produce un paso significativo: la cooperación adquiere rango de Dirección General con la creación de la Dirección General de Acción Internacional y Ciudadanía Global, de la que dependen dos subdirecciones, la de Ciudadanía Global y Cooperación al Desarrollo y la de Acción Internacional. Este cambio refuerza la visibilidad de la cooperación y la alinea con las agendas globales de desarrollo sostenible.

En paralelo, en 2016 se crea una Mesa Técnica de Coordinación entre áreas de gobierno, germen de la posterior Mesa Transversal de Acción Internacional y Cooperación, que busca fomentar la coherencia de políticas y la participación de todas las áreas municipales. Esta Mesa, de carácter no formal, aparece mencionada en documentos estratégicos desde 2017 y se mantiene activa al menos hasta 2020 bajo distintas denominaciones, como Mesa Transversal de Acción Internacional y Ciudadanía Global.

En 2019, con la entrada de un nuevo gobierno municipal de coalición entre Partido Popular y Ciudadanos, la estructura se mantiene en lo esencial. La cooperación pasa a depender de la Vicealcaldía, gestionada por Ciudadanos, dentro del Área Delegada de Internacionalización y Cooperación.

En 2023, con el retorno de un gobierno del Partido Popular en solitario, la cooperación regresa al Área de Políticas Sociales, Familia e Igualdad. En 2024 la Subdirección General de Cooperación al Desarrollo se integra en la Dirección General de Inclusión Social y Cooperación al Desarrollo, mientras que las competencias de relaciones internacionales permanecen en Alcaldía y la promoción exterior se traslada al área de turismo. En cooperación se establecen siete competencias, que ya no incluyen la acción humanitaria y que sustituye la referencia a la educación para el desarrollo por la de sensibilización.

Otros ayuntamientos de la región de Madrid

En 1997, de los 24 ayuntamientos de los que se dispone información, solo uno (San Sebastián de los Reyes) cuenta con una concejalía exclusiva de Cooperación y Solidaridad. En dos municipios las competencias dependen directamente de Alcaldía (Fuenlabrada y Getafe). En 17 casos se comparten con otras concejalías: políticas sociales en 10 municipios (Alcorcón, Aranjuez, Arganda del Rey, Collado Villalba, Colmenar Viejo, Majadahonda, Móstoles, San Fernando de Henares, Valdemoro y Villaviciosa de Odón); participación ciudadana en cinco (Coslada, Las Rozas, Rivas Vaciamadrid, Torrejón de Ardoz y Tres Cantos); Barrios en Algete; y Medio Ambiente en Leganés. En otros cua-

tro municipios no existe adscripción a una concejalía concreta: Junta de Portavoces en Alcalá de Henares, Departamento de Cooperación en Alcobendas, Secretaría del Ayuntamiento en Galapagar y Gabinete de Relaciones Externas en TorreloDONEs.

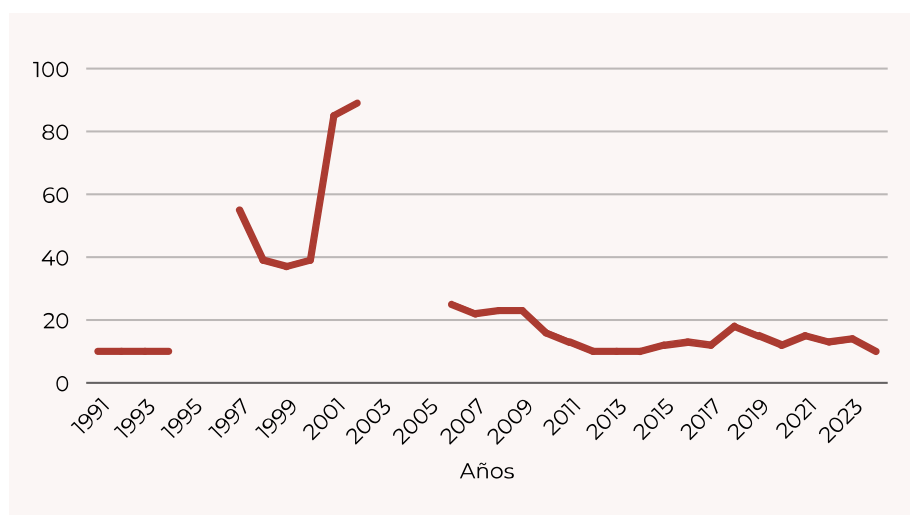


Figura 10. Número de ayuntamientos en Madrid con acciones de cooperación. No hay información precisa antes de 1997 y no hay datos entre 2003 y 2005.

En 2012 se dispone de información de 34 municipios. De ellos, dos cuentan con una concejalía exclusiva de cooperación (Alcobendas y Rivas Vaciamadrid), nueve con una concejalía compartida (Alcalá de Henares, Alcorcón, Aranjuez, Collado Villalba, Fuenlabrada, Getafe, Pinto, San Fernando de Henares y San Martín de la Vega), mientras que los 23 restantes carecen de concejalía específica en esta materia.

En 2017 se tiene información de que existen 14 municipios que desarrollan políticas de cooperación. Dos disponen de una concejalía ex-

clusiva (Alcalá de Henares y Arroyomolinos), cinco de una concejalía compartida (Alcobendas, Coslada, Fuenlabrada, San Fernando de Henares y Tres Cantos) y siete no cuentan con una concejalía específica (Getafe, Leganés, Majadahonda, Móstoles, Pinto, Torrejón de Ardoz y Torreloaón). Para este período no se dispone de información sobre Alcorcón y Rivas Vaciamadrid, municipios que mantienen actividad en cooperación tanto antes como después de esa fecha. En general, la cooperación se asocia principalmente a áreas de servicios sociales, inmigración y participación ciudadana.

En 2017 se crea la Alianza de Municipios del sur de Madrid por los ODS para reactivar y coordinar las políticas de cooperación y el trabajo por los ODS de cinco municipios del sur de Madrid: Getafe, Fuenlabrada, Leganés, Arroyomolinos y Móstoles, así como Alcorcón se unió en 2020. Entre sus objetivos está conseguir generar un espacio de reflexión sobre las políticas de cooperación y atraer a municipios que en algún momento hayan tenido política de cooperación y sigan interesados en recuperarla para su municipio. Sin embargo, no hay constancia documental de que tenga un funcionamiento regular más allá de algunos actos puntuales.

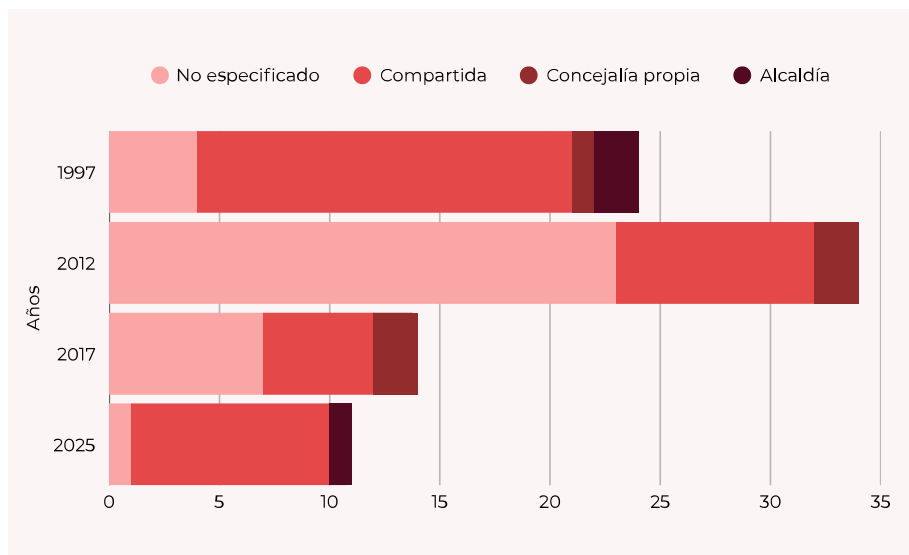


Figura 11. Adscripción a concejalías del área de cooperación para el desarrollo.

En 2025, durante el mandato 2023-2027, son 11 los ayuntamientos que mantienen actividad en cooperación: Alcobendas (concejalía de distrito urbanizaciones y cooperación), Alcorcón (Concejalía de Participación Ciudadana, Feminismo y Mayores), Coslada (concejalía de participación ciudadana, cooperación y atención a la ciudadanía), Fuenlabrada (concejalía de desarrollo económico, empleo, comercio y cooperación exterior), Getafe (concejalía de cultura y convivencia), Leganés (concejalía de comunicación, igualdad, festejos, juventud y cooperación), Móstoles (Concejalía de Juventud, Familia, Igualdad y Cooperación), Pinto (Concejalía de Familia), Rivas Vaciamadrid (concejalía de participación ciudadana), San Fernando de Henares (alcaldía, participación ciudadana y cooperación al desarrollo) y Tres Cantos (Concejalía de Inmigración, Voluntariado y Cooperación).

El Ayuntamiento de Alcobendas mantiene en el actual mandato una concejalía de Distrito urbanizaciones y cooperación, aunque su única actividad parece limitarse a sostener un Foro Sectorial de Cooperación y a recopilar información para elaborar un Plan Estratégico de Cooperación Internacional.

Planificación y normativa

La región de Madrid arranca en los años noventa como pionera en cooperación descentralizada, tanto en planificación como, sobre todo, en legislación, ya que la Ley madrileña de cooperación para el desarrollo es la primera norma autonómica en este ámbito y nace con un amplio consenso político. Durante la década de 2000, la mayoría de las administraciones de la región consolidan sus instrumentos y procedimientos, asumiendo los nuevos planteamientos de la agenda internacional del desarrollo, mientras los municipios, especialmente los más pequeños, avanzan a un ritmo más lento.

Con el colapso de la cooperación a partir de 2009-2010, los planteamientos cambian. En la Comunidad de Madrid, tras un período de cierto dinamismo, la ambición conceptual se reduce progresivamente, dando paso a un estancamiento que finalmente corre el riesgo de transformarse en retroceso. En su último instrumento de planificación en 2025, se diluyen y encubren conceptos que durante dos décadas habían formado parte de un amplio consenso social.

El Ayuntamiento de Madrid, en cambio, experimenta en 2016 un giro distinto, con un cambio profundo de enfoque hacia una visión más cosmopolita y alineada con los planteamientos más recientes de la cooperación internacional y la ciudadanía global. Ese impulso no llega a consolidarse antes del relevo de gobierno, aunque parte de los cambios se mantienen en la etapa posterior. El año 2025 se presenta como un momento clave para comprobar si el Ayunta-

miento sigue esta senda o si, por el contrario, se ve arrastrado por el mismo desvanecimiento que afecta al ámbito autonómico.

En cuanto al resto de municipios, la situación tras el colapso resulta dispar: algunos mantienen un dinamismo planificador, otros lo recuperan después de un parón y un tercer grupo parece haberlo abandonado.

Comunidad de Madrid

El desarrollo de los instrumentos de planificación de la política de cooperación en la Comunidad de Madrid arranca en 1990, un año después de la creación de la oficina de cooperación, con la aprobación de la Proposición No de Ley 57/90, titulada *Plan de Cooperación para el Desarrollo de los Países Iberoamericanos*. Este acuerdo parlamentario, respaldado por un amplio consenso, marca el primer paso legislativo en la materia. Plantea la elaboración de un Plan Anual de Cooperación al Desarrollo, reconoce expresamente el papel de las ONGD y define tres vías de acción: la cooperación directa, la colaboración con ONGD y la participación a través de la MPAL (Misión Permanente para América Latina de la Asamblea de Regiones de Europa). Además, fija como meta destinar en 1991 un 0,1% del presupuesto autonómico a cooperación para el desarrollo, con un crecimiento progresivo hacia los estándares del CAD de la OCDE. Incluye la pretensión de desarrollar campañas de sensibilización, la asignación de al menos un tercio de los recursos a las ONGD, la creación de una unidad especializada de gestión y un Consejo de Coordinación de la Cooperación con representación de municipios, agentes socioeconómicos y partidos políticos. Ese mis-

mo año se aprueba el primer instrumento de planificación, el *Programa Conjunto de Cooperación con América Latina*, que establece lineamientos y prioridades, más tarde reforzados por el Decreto 18/1991 y la Orden 617/1992 de la Consejería de Presidencia.

El primer instrumento de planificación propiamente dicho es el *Plan Anual de Cooperación al Desarrollo de 1991*, que sitúa a la Comunidad entre las pioneras en dotarse de herramientas de planificación autonómica. En 1992, la oficina de cooperación se convierte en Subdirección General de Cooperación al Desarrollo y, en 1995, las competencias de cooperación pasan a la Consejería de Educación bajo la Dirección General de Cooperación y Voluntariado Social.

En 1996 y 1997 se suceden cambios en las bases reguladoras que van asentando el sistema, estructurando procedimientos y priorizando la financiación de proyectos de ONGD. En 1997 se aprueba también el *Plan de Cooperación Directa*, que refuerza la modalidad de gestión directa en detrimento de las ONGD y abre por primera vez prioridades geográficas hacia Marruecos. Ese mismo año, la Dirección General inicia evaluaciones internas de las convocatorias, en diálogo con FONGDCAM. Sin embargo, cuando ya han pasado diez años del inicio de la cooperación en Madrid persisten debilidades: ausencia de instrumentos de planificación estables, coordinación institucional frágil y falta de mecanismos de seguimiento y evaluación.

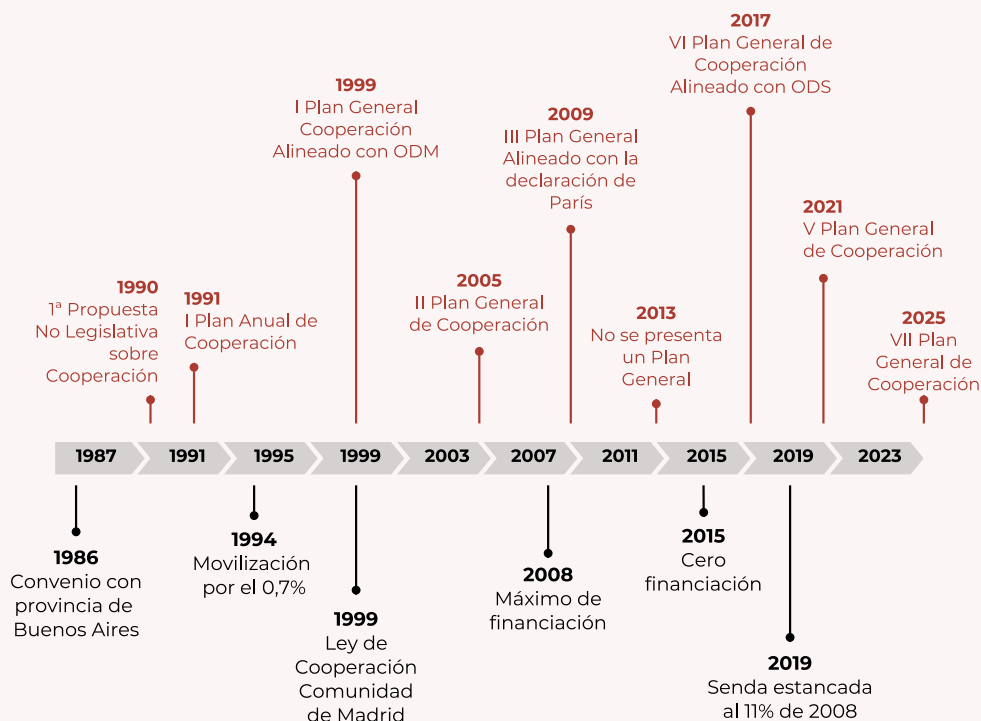


Figura 12. Línea de tiempo con los principales hitos de la Comunidad de Madrid relacionados con la planificación (en rojo) y con la evolución de la política autonómica de cooperación (en negro).

La aprobación de la *Ley 13/1999, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid*, supone un hito fundamental: se convierte en la primera norma autonómica en España en esta materia y se aprueba con amplio consenso político, apenas un año después de la Ley estatal 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo. La norma madrileña establece los instrumentos de planificación que rigen desde entonces (planes generales cuatrienales y planes anuales), fija su aprobación parlamentaria, crea el Consejo de Coope-

ración y la Comisión Regional de Coordinación, y define el marco de relación con la administración central y con los municipios. A partir de 2001 se elaboran también Planes Estratégicos de Actuación por país prioritario y planes sectoriales, empezando por educación, aunque estos últimos no se actualizan posteriormente.

En 2002, un año después de que la cooperación adquiriera rango de Dirección General dentro de la Consejería de Servicios Sociales, ámbito en el que permanece desde entonces, se aprueba el I Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (2001-2004), primer marco estable de planificación autonómica. Este plan incorpora seis objetivos en sectores como educación, actividades productivas, sociedad civil, administraciones públicas subestatales, sensibilización y educación para el desarrollo, y calidad de la cooperación, tomando como referente internacional los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados en 2000. Le siguen el II Plan General (2005-2008), en cuyo marco se crea la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación (ARIC), y el III Plan General (2009-2012), lo que convierte a Madrid en la comunidad autónoma con más ciclos de planificación desarrollados. El plan de 2009 se elabora bajo la influencia de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008).

En 2012, ya en plena recesión económica y en un contexto de fuertes recortes de políticas públicas, no se aprueba el Plan General para el periodo 2013-2016, lo que marca un vacío en la planificación autonómica. Tras cuatro años sin instrumentos, en 2017 se retoma con el *Plan General 2017-2020*, que incorpora enfoques de derechos humanos, género, desarrollo humano, sostenibilidad, procesos y territoria-

lidad. Plantea diez objetivos en ámbitos como reducción de la pobreza extrema, derechos humanos, acción frente al cambio climático, equidad de género, consolidación institucional, generación de conocimiento, atención a personas refugiadas, acción humanitaria, servicios básicos —especialmente educación y salud— y sensibilización ciudadana. Mantiene las prioridades geográficas (11 países en América Latina y 5 en África) y en su ejecución destina casi el 70% de los fondos a ONGD, un 25% a acción humanitaria y un 5% a educación para el desarrollo. El plan incorpora referencias expresas a género, cambio climático y Agenda 2030, aunque, pese a mencionar la coherencia de políticas, no concreta avances en su aplicación.

El siguiente Plan se elabora en el corto período de dos años en que las competencias de cooperación no están gestionadas por el Partido Popular, sino por Ciudadanos. Ese *Plan General 2021-2024* sigue una línea similar, reforzando el enfoque de derechos, género y sostenibilidad ambiental, e incorporando nuevas referencias a la emergencia climática, los derechos de la infancia y el respeto a la diversidad cultural. Sus objetivos, organizados en dos niveles, se estructuran en torno a los ejes de personas (pobreza y hambre), planeta (protección ambiental, producción y consumo sostenibles, acción climática), prosperidad (desarrollo económico inclusivo y sostenible) y paz. Amplía las prioridades geográficas a 12 países en América Latina, 9 en África y 2 en Oriente Medio, y diversifica modalidades con cooperación técnica, convenios y proyectos piloto de cooperación institucional. Sobre el papel, es un plan ambicioso, especialmente teniendo en cuenta los limitados recursos económicos disponibles, pero la ausencia de un informe de ejecución impide una evaluación completa.

El último Plan se confecciona cuando las competencias de cooperación vuelven a estar gestionadas por el Partido Popular después del adelanto electoral de 2021 y las elecciones autonómicas de 2023. El actual *Plan General 2025-2028* supone un retroceso en algunos planteamientos, con la desaparición de sectores clave y una menor ambición, aunque en ciertos aspectos se ajusta de forma más realista a las capacidades financieras de la Comunidad. Sus principios se reducen a menciones generales a derechos humanos, vulnerabilidad, igualdad de oportunidades y cultura de paz, sin referencias explícitas a coherencia de políticas y con un menor desarrollo del enfoque de género. Los objetivos se simplifican, aunque mantienen continuidad con los planes anteriores, priorizando la reducción de la pobreza (que incluye derechos humanos y servicios básicos), el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática (con participación ciudadana y cultura de paz). Las prioridades geográficas se limitan ahora a 7 países en América Latina y 3 en África, y en cuanto a modalidades, se prioriza la cooperación indirecta a través de ONGD, dejando abierta la posibilidad de alguna acción directa o programas de voluntariado.

Un aspecto llamativo de este último plan es el cambio en el lenguaje: el término *género* aparece 14 veces, frente a 39 en el plan anterior; *cambio climático* apenas 2, frente a 26; y *Agenda 2030* se menciona 9 veces, frente a 67. Aunque reconoce la importancia de la acción climática y de la protección ambiental en la agenda internacional, estos temas no figuran entre sus objetivos y prioridades. Todo ello ocurre en un momento en el que, en el debate social y político en España, algunos grupos emprenden lo que denominan una “batalla cultural” contra estos conceptos.

Ayuntamiento de Madrid

El primer instrumento de planificación de la política de cooperación en el Ayuntamiento de Madrid se establece en 1995 con la creación del *Programa de Cooperación al Desarrollo*. Ese mismo año se aprueban las primeras bases reguladoras de subvenciones a proyectos, consolidando así un mecanismo estable de financiación que se mantiene hasta su suspensión en 2010 provocada por los recortes públicos. Entre 1995 y 2003, Madrid se sitúa entre los principales donantes de ayuda al desarrollo en España, solo por detrás de la AECID y de las comunidades autónomas del País Vasco, Cataluña y Andalucía, y lidera en la región de Madrid al destinar más recursos que la administración autonómica.

En 2005 comienza la planificación plurianual con el *I Plan General de Cooperación 2005-2008*, que toma como referencia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Este plan busca reforzar la eficacia y la calidad de la ayuda mediante la concentración geográfica y sectorial, así como a través de mecanismos más sólidos de seguimiento y evaluación. Sus prioridades geográficas se centran principalmente en América Latina, seguida de África —a bastante distancia— y, en menor medida, en Asia. Durante su ejecución se aprueban siete Planes Estratégicos de Actuación (PEA) para países o zonas específicas: Perú, Ecuador, Marruecos, Colombia, Bolivia, África y Centroamérica.

En 2009 entra en vigor el *II Plan General de Cooperación 2009-2012*, alineado con la nueva agenda internacional marcada no solo por los ODM, sino también por los compromisos de eficacia de la ayuda recogidos en la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de

Accra (2008). El plan incorpora principios de calidad, concentración, eficacia, coherencia, apropiación y corresponsabilidad. Sus objetivos se inspiran en varios ODM (pobreza, educación, igualdad de género, salud, sostenibilidad ambiental y asociación para el desarrollo) y define prioridades sectoriales (educación, salud, agua, infraestructuras sociales, sectores productivos, capital social y medio ambiente) y transversales (igualdad de género, medio ambiente y derechos humanos). Además, incluye los ámbitos de codesarrollo, acción humanitaria y educación para el desarrollo. Las prioridades geográficas permanecen estables: 9 países de América Latina, 6 del África Subsahariana y Marruecos en el Magreb.

Tras la desaparición de la política de cooperación en el ayuntamiento Madrid en 2010, se produce su reactivación en 2016 con el nuevo gobierno, que se plasma en el documento *Líneas Estratégicas para una Política de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional*²⁴. Este texto marca un giro conceptual: adopta un enfoque más amplio, entendiendo la cooperación como política de transformación social, y asume una visión cosmopolita que sitúa a la ciudad de Madrid como un actor transnacional.

En línea con esta orientación, en 2018 se aprueba el *Marco Estratégico de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional para el Desarrollo*, elaborado mediante un proceso participativo con un fuerte protagonismo del Foro Madrid Solidaria. En comparación con los planes ante-

24. Acuerdo de Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid del 3 de marzo de 2016, BOAM nº 7616 (10/03/2016) Acuerdo de Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid del 3 de marzo de 2016, BOAM nº 7616 (10/03/2016) <https://sede.madrid.es/>

riores, este marco introduce cambios en los principios estratégicos (democracia, garantía de derechos humanos, paz, justicia y convivencia, superación del patriarcado, sostenibilidad social y ambiental, y coherencia de políticas), redefine los objetivos (gobernanza, desarrollo sostenible, ciudadanía global y acción internacional) y amplía los instrumentos (cooperación para el desarrollo, educación para el desarrollo, acción humanitaria, investigación e incidencia internacional). Además, dedica un espacio específico a la coherencia de políticas de desarrollo sostenible, con propuestas de acciones concretas, algunas de las cuales se implementan en los años posteriores.

Tras las elecciones municipales de 2019, cambia el signo político del gobierno, aunque se mantiene cierta continuidad con parte de los nuevos planteamientos de la cooperación municipal. Esta orientación queda reflejada en el *II Marco Estratégico de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional para el Desarrollo 2022-2025*, cuarto ciclo de planificación, que se enmarca en un contexto internacional definido por la pandemia y el Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo (2017). El documento asume principios de derechos humanos, igualdad de género, diversidad cultural y sostenibilidad ambiental, con objetivos de lucha contra la pobreza, construcción de paz, sostenibilidad y un modelo económico más equitativo. Sus líneas estratégicas se centran en preservar el planeta, construir la paz, garantizar prosperidad compartida y situar a las personas en el centro. Vuelve, además, a los instrumentos más convencionales de cooperación para el desarrollo, acción humanitaria y educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global. Aunque menciona la coherencia de políticas de desarrollo sostenible, no plantea acciones concretas. También en 2019 se elabora una *Estrategia de Acción Humanitaria (2019-2020)*.

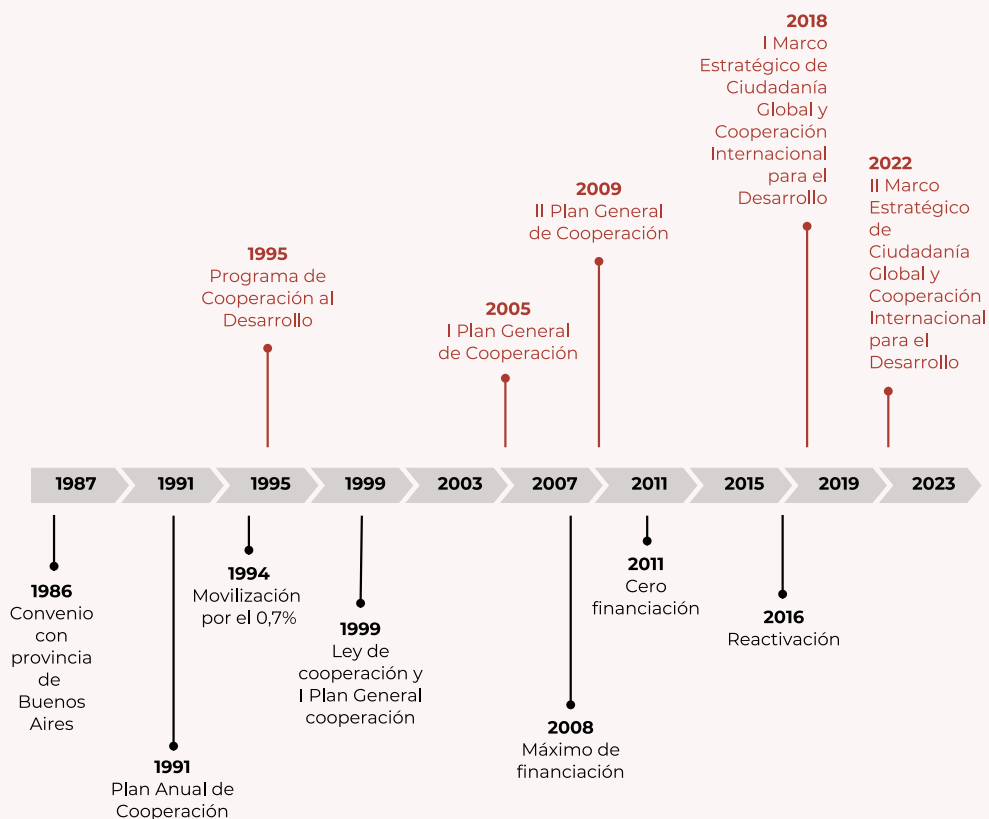


Figura 13. Línea de tiempo con los principales hitos del Ayuntamiento de Madrid relacionados con la planificación de la cooperación (en rojo) y con la evolución de la política municipal de cooperación (en negro).

Resto de ayuntamientos de la región de Madrid

La planificación municipal en materia de cooperación al desarrollo muestra una trayectoria fragmentada y discontinua, con algunos hitos tempranos pero sin continuidad generalizada. Leganés aprueba en 1992 el *Plan Municipal de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad Internacional*, pionero en la región, seguido en 1998 por el *Plan de Cooperación y Solidaridad Municipal* de Fuenlabrada. Sin embargo, durante las dos décadas siguientes el número de municipios con marcos estratégicos se mantiene muy reducido. En 2012 solo cuatro disponen de documentos de planificación (Alcalá de Henares, Leganés, San Sebastián de los Reyes y Alcobendas). Cinco años más tarde, en 2017, apenas un tercio de los municipios con políticas de cooperación cuenta con alguna estrategia, en su mayoría limitada al enfoque Norte-Sur y centrada principalmente en la gestión de proyectos y convocatorias de subvenciones, sin incorporar dimensiones más amplias como la coherencia de políticas o la educación para el desarrollo.

En el período actual (2023-2025), la situación refleja una evolución desigual. De los once municipios que mantienen activa su política de cooperación —Alcobendas, Alcorcón, Coslada, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Pinto, Rivas Vaciamadrid, San Fernando de Henares y Tres Cantos— solo cuatro avanzan en marcos de planificación. Coslada dispone de una propuesta de *Plan Director de Cooperación 2019-2029*, que no llega a aprobarse formalmente y que en 2025 se encuentra en revisión. Alcobendas trabaja en la elaboración de un nuevo *Plan Estratégico de Cooperación para el Desarrollo*. Leganés aprueba en 2025 un nuevo *Plan Municipal de Cooperación al Desa-*

rollo 2025-2029, retomando esta herramienta una década después de haber contado con su último plan (2009-2012). Rivas Vaciamadrid opta por una vía distinta: no dispone de un plan específico de cooperación, sino que integra esta política en su *Marco Estratégico de Agenda Urbana 2030*, donde incluye una línea de acción y un objetivo específico en la materia. Además, el municipio plantea la puesta en marcha de una *Estrategia Municipal de Solidaridad Global y Cooperación Internacional*, con la que busca reforzar su compromiso desde una perspectiva más transversal y alineada con los marcos internacionales. En contraste, Fuenlabrada, San Fernando de Henares y Getafe no cuentan con planes vigentes de cooperación para el desarrollo.

Financiación

La financiación de la cooperación para el desarrollo atraviesa tres ciclos bien definidos. El primero corresponde al período de crecimiento entre 1995 y 2008, más constante en el Ayuntamiento de Madrid, que lidera la financiación en la región hasta 2003, cuando la Comunidad de Madrid lo supera. En esos años más de 70 municipios llegan a declarar fondos para cooperación. Entre 2010 y 2015 se produce un colapso, especialmente acusado en la capital y en la Comunidad de Madrid, mientras que en el resto de ayuntamientos el descenso resulta más gradual, aunque más prolongado en el tiempo. Tras la reactivación de 2015, la situación se cronifica: la Comunidad de Madrid mantiene apenas un 11% de lo que fue su presupuesto en 2008, el Ayuntamiento se sitúa en torno al 45% y el resto de municipios siguen una tendencia descendente, con solo once de ellos destinando todavía recursos a cooperación al desarrollo.

En cuanto a la canalización de la ayuda, en los primeros años la cooperación directa ocupa un lugar relevante en casi todas las administraciones, pero desde finales de los noventa la financiación a través de ONGD pasa a ser mayoritaria, superando el 70%. La educación para el desarrollo presenta una trayectoria irregular, generalmente por debajo del 10%, aunque en los últimos años tiende a situarse por encima de ese umbral. La acción humanitaria, por su parte, muestra también una financiación inestable, muy ligada a acontecimientos internacionales, pero se mantiene en la mayoría de los años por encima del 10%.

Las prioridades geográficas se mantienen bastante estables desde hace décadas: América Latina concentra en torno al 70% de los fondos, seguida a distancia por el Sur y Este del Mediterráneo (alrededor del 15%) y por África Subsahariana, que oscila entre el 10% y el 15%.

Comunidad de Madrid

Dos años después de crearse la oficina de cooperación, en 1991 se publican las primeras bases reguladoras de subvenciones a ONGD (Decreto 18/1991 de la Consejería de Presidencia), que constituyen el primer instrumento financiero de la política de cooperación de la Comunidad de Madrid. Entre 1991 y 1995 el presupuesto se mantiene estable, en torno a 1,5-2 millones de euros, con un crecimiento medio anual del 3%. En este período destaca el peso de la cooperación directa, que alcanza un 46,3%, la ausencia de fondos para acción humanitaria y una educación para el desarrollo con una media del 7%, que oscila entre el 9,8% en 1991 y el 5,2% en 1995. Las prioridades geográficas se concentran en América Latina, de acuerdo con la Proposición No de Ley 57/1990, que fijaba las primeras líneas de cooperación únicamente hacia los países iberoamericanos. Sin embargo, en 1994 la Proposición No de Ley 44/1994 amplía estas prioridades, de modo que en 1995 se destinan fondos también a África Subsahariana (11%) y al Sur y Este del Mediterráneo (15%). Por sectores, la ayuda se orienta principalmente a los sectores productivos (30,5%), seguidos de educación (18%), salud (13,5%), multisectorial (13%), gobierno y sociedad civil (12%) y agua y saneamiento (3%).

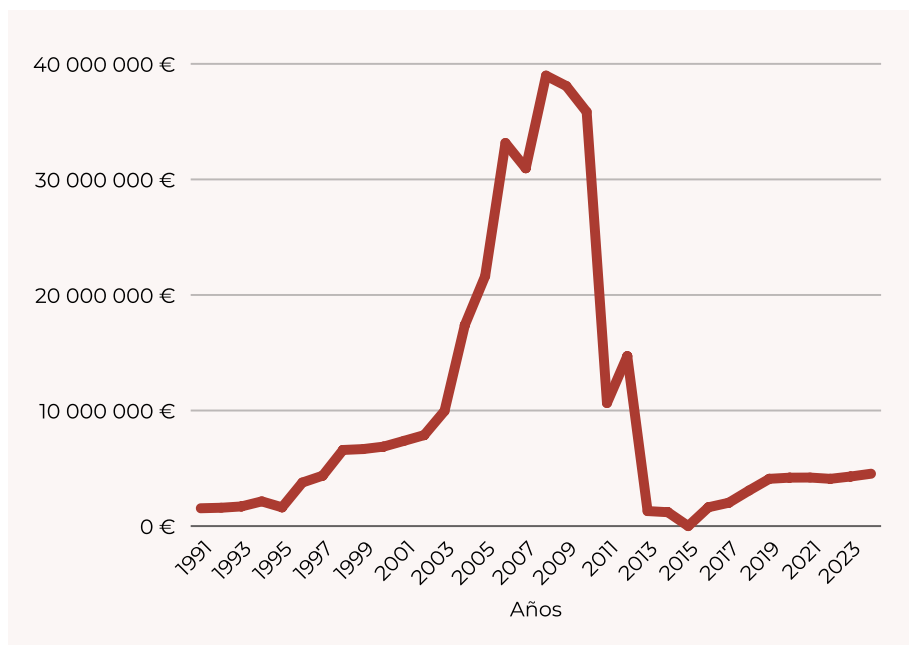


Figura 14. AOD de la Comunidad de Madrid entre 1991 y 2024. Datos en anexos.

Tras las movilizaciones sociales por el 0, 7% en 1994 se abre un ciclo de casi quince años de crecimiento presupuestario, que puede dividirse en tres etapas: expansión entre 1995 y 1998, estancamiento entre 1999 y 2002, y un fuerte crecimiento entre 2003 y 2008.

La primera etapa (1995-1998) comienza con el traspaso de las competencias de cooperación a la Consejería de Educación y se caracteriza por un notable aumento del presupuesto, que pasa de 3, 8 a 6, 5 millones de euros. La cooperación directa desciende, aunque se mantiene entre el 6% y el 15% de los recursos. Durante estos años se avanza en la sistematización de las subvenciones mediante nuevas bases reguladoras: la Orden 693/1996 prioriza la cofinanciación de proyec-

tos de ONGD frente a la intervención directa, establece mecanismos de seguimiento e introduce visitas de campo; la Orden 752/1997 consolida este modelo, refuerza la capacidad técnica de la Dirección General, impulsa la financiación plurianual, da mayor peso a la identificación y formulación de proyectos y limita las prioridades geográficas a Iberoamérica, dejando fuera áreas con vínculos históricos como Guinea Ecuatorial o el Magreb. Desde entonces, las ONGD pasan a ser los principales actores de la cooperación madrileña, con el respaldo del primer convenio con la FONGDCAM (predecesora de la Red de ONGD de Madrid). En cuanto a la distribución sectorial en el período 1993-1997, destacan educación (37%), sectores productivos (20, 5%), salud (10%), multisectorial (18%), gobierno y sociedad civil (5, 8%) y agua y saneamiento (0, 8%).

La segunda etapa (1998-2002) presenta un crecimiento muy moderado del presupuesto, con una media del 4, 5%, pasando de 6, 6 a 7, 9 millones de euros. Pero en términos de esfuerzo (porcentaje del presupuesto de la Comunidad de Madrid dedicado a cooperación), la tendencia es decreciente, del 0, 16% en 1998 al 0, 10% en 2002 (la **Figura 15** recoge la evolución de este indicador desde 1998 a 2024). En esta etapa, el esfuerzo del Ayuntamiento de Madrid es entre cinco y seis veces más que el de la Comunidad de Madrid (véase la **Figura 20**). Esta etapa también es la del avance en la clarificación de prioridades geográficas, sectoriales y poblacionales, incorporando criterios de especialización, concentración e indicadores de valoración internacionalmente aceptados. En este período destacan tres hitos: la aprobación en 1999 de la Ley autonómica de Cooperación, el traspaso en 2000 de las competencias a la Consejería de Servicios Sociales y la elaboración en 2001 de Planes Estratégicos de Actuación por país. La mayor parte de los

fondos se canaliza a través de ONGD (73%), aunque la cooperación directa se recupera en parte (19%-33% anual), a raíz del Plan de Cooperación Directa de 1997. Este incluye aportaciones a organismos multilaterales (UCCI, OEI, Secretaría de Cooperación Iberoamericana) y convenios con universidades, empresas y entidades sociales. La acción humanitaria muestra un comportamiento irregular y dependiente de emergencias: 14, 3% en 1998 (huracán Mitch), 8, 9% en 1999 (Kosovo y Turquía), 0% en 2000 y 12, 2% en 2001 (terremotos de India y El Salvador). La educación para el desarrollo tiende al alza, con oscilaciones entre el 4, 7% y el 11, 9%. En términos geográficos, América Latina concentra el 89% de los fondos, seguida por el Sur y Este del Mediterráneo (6%) y África Subsahariana (4%). En la distribución sectorial destacan salud (36%) y educación (33%), con menor peso de multisectorial (14%), agua y saneamiento (13%), población y salud reproductiva (2%).

La tercera etapa (2003-2010) se caracteriza por un crecimiento acelerado, con un incremento medio anual del 24%, pasando de 7, 8 millones en 2002 a 38, 9 millones en 2008. También aumenta el esfuerzo (porcentaje del presupuesto dedicado a AOD), con una media de 0, 16%, llegando al 0, 20% en 2006 y al 0, 21% en 2008, que es el año de máxima financiación en términos absolutos y relativos en estos 30 años de historia (véase la **Figura 15**). Por primera vez, la Comunidad de Madrid supera al Ayuntamiento de Madrid en volumen de fondos, aunque en términos relativos, el Ayuntamiento de Madrid se mantiene por encima, aunque con una diferencia menor, en torno al doble (véase la **Figura 20**). En este período destacan la creación en 2005 de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación y, a nivel estatal, la aprobación de la Ley General de Subvenciones (2003), que condiciona desde entonces la gestión de proyectos de cooperación.

La distribución del presupuesto refleja una clara concentración en la cooperación para el desarrollo (90, 15%), frente a la educación para el desarrollo (7, 6%) y la acción humanitaria (2, 6%). La educación fluctúa entre un 9% (2006 y 2011) y un 5% (2009). En cuanto a los canales, el 79, 1% de los fondos se dirige a ONGD, el 14, 8% a cooperación directa, el 1, 1% a universidades y solo el 0, 2% a organismos multilaterales. La distribución geográfica (2004-2010) mantiene las tendencias históricas: América Latina 66, 2%, África Subsahariana 10%, Norte de África 4, 3% y Asia 2, 9%. Por sectores, destacan educación (24, 8%) y gobierno y sociedad civil (19, 7%), seguidos de multisectorial (15, 7%), servicios e infraestructuras sociales (15, 2%), sectores productivos (8, 6%), salud (7, 9%), población y salud reproductiva (4, 1%) y agua y saneamiento (1, 9%).

Como se ha señalado, esta etapa de fuerte incremento de los fondos se desarrolla en un contexto de expansión de la economía española y de aumento de los presupuestos de cooperación tanto a nivel estatal como autonómico. Sin embargo, la Comunidad de Madrid sigue sin asumir el liderazgo que cabría esperar.

Entre 2011 y 2015 tiene lugar la fase más crítica: los fondos caen de forma drástica hasta llegar a cero en 2015, en un apagón presupuestario total, en el marco de las políticas estatales y autonómicas de recorte del gasto público.

En 2016 los presupuestos de cooperación se reanudan, aunque a niveles muy bajos, lo que se califica como una cronificación del recorte. Entre 2016 y 2018 se produce un leve crecimiento, hasta unos 3 millones de euros, pero entre 2019 y 2024 los fondos se estabilizan entre 4

y 4, 5 millones, lo que supone apenas un 11% del importe de 2008. Desde 2016 el Ayuntamiento de Madrid vuelve a superar a la Comunidad en volumen de fondos. En cuanto al esfuerzo, hay un desplome, con esfuerzo medio en este período de 0, 015% con tendencia descendente, del 0. 019% en 2019 al 0, 014% en 2025. Esto significa que el esfuerzo de 2008 es 14 veces el esfuerzo en esta última etapa (véase la **Figura 15**).



Figura 15. Esfuerzo de la Comunidad de Madrid en AOD medido como porcentaje del presupuesto anual dedicado a cooperación para el desarrollo entre 1998 y 2024. Datos en anexos.

En cuanto a la distribución reciente de fondos, solo se dispone de datos para 2017-2020. En ese período se destinan un 69, 9% a proyectos de ONGD a través de convocatorias, un 5, 4% a educación para el desarrollo (mediante convocatorias, cuatro subvenciones nominativas a la red de ONGD y tres convenios con universidades) y un 24, 7%

a acción humanitaria, en la que destaca un convenio con UNRWA. La Comunidad de Madrid, sin embargo, no publica un informe de ejecución del Plan General 2020-2024, a pesar de que ya está aprobado el siguiente plan (2025-2029).

Comparación con otras Comunidades Autónomas

En comparación con otras comunidades autónomas, entre 1996 y 2001 Madrid ocupa el octavo lugar por volumen de recursos, lejos de País Vasco, Cantabria, Andalucía y Cataluña. En esfuerzo relativo (es decir, el porcentaje del presupuesto autonómico destinado a cooperación), mientras Navarra y Baleares superan el 0,7% y País Vasco alcanza el 0,6%, la Comunidad de Madrid se queda en un 0,12% de su presupuesto dedicado a Cooperación para el desarrollo.

En 2008, año en que alcanza su mayor presupuesto, la Comunidad de Madrid ocupa el séptimo lugar en volumen de fondos (38,9 M€), lejos de Andalucía (96,8 M€), Cataluña (62,8 M€) y Comunidad Valenciana (64,8 M€). En la gráfica se observa la evolución de los fondos de estas comunidades entre 2002 y 2024.

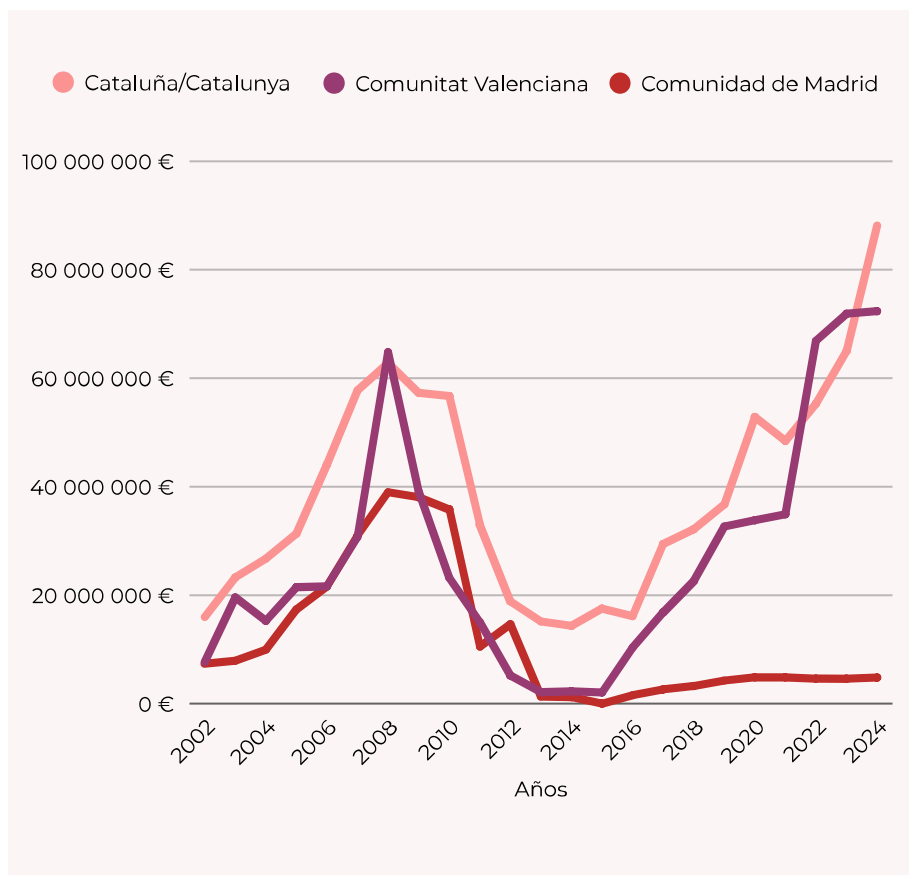


Figura 16. AOD de la Comunidad de Madrid, Cataluña y Comunidad Valenciana entre 2002 y 2024. Fuentes: Informes AOD. Datos en anexos.

En cuanto al esfuerzo presupuestario, la Comunidad de Madrid ocupa el decimoprimer puesto con un 0, 21%, mientras que lideran el ranking Navarra (0, 48%), Baleares (0, 47%) y Comunidad Valenciana (0, 46%). En la gráfica también se muestra la evolución de estos porcentajes en el mismo periodo.

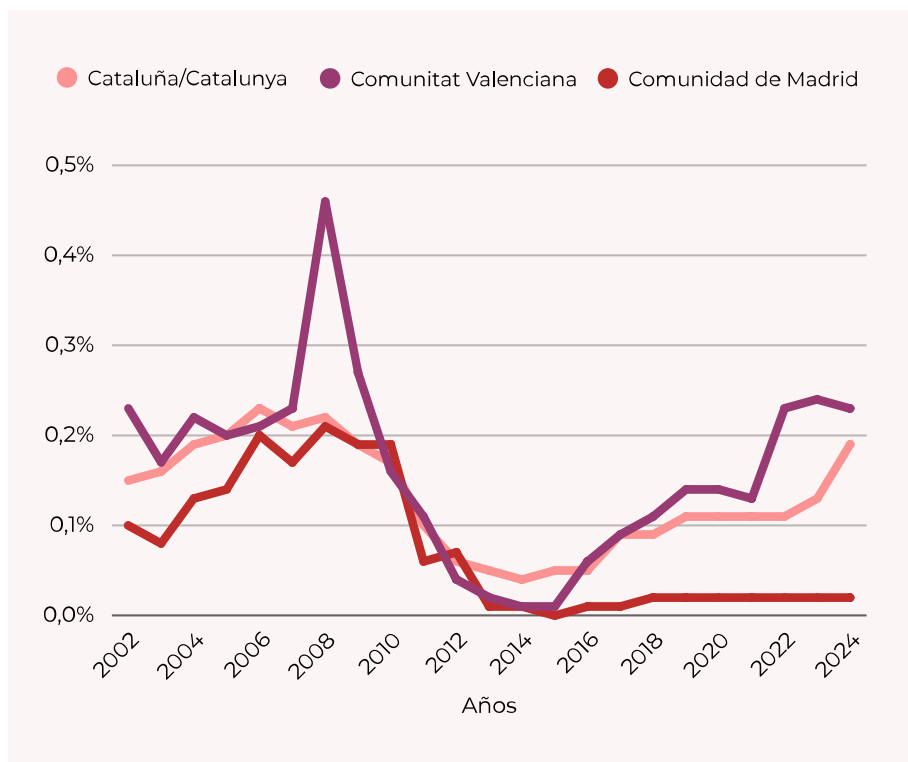


Figura 17. Esfuerzo a la AOD de la Comunidad de Madrid, Cataluña y Comunidad Valenciana entre 2002 y 2024. Fuentes: Informes AOD. Datos en anexos.

En los últimos años, comparada con las comunidades líderes, la diferencia con Madrid es abismal: en 2024, respecto a 2008, los presupuestos crecen un 140% en País Vasco, 154% en Cataluña y 185% en Comunidad Valenciana, mientras que Madrid sigue en mínimos históricos. En esfuerzo relativo, en 2024 País Vasco destina un 0,35% de su presupuesto, Comunidad Valenciana un 0,23% y Cataluña un 0,19%, frente al 0,02% de la Comunidad de Madrid, que se mantiene en ese nivel desde hace siete años.

Ayuntamiento de Madrid

La financiación de la cooperación para el desarrollo en el Ayuntamiento de Madrid comienza en 1995, con la creación del Programa de Cooperación al Desarrollo y la publicación de las primeras bases reguladoras de subvenciones a proyectos. A lo largo de estos treinta años se distinguen tres grandes ciclos en función del volumen total de financiación: un primer ciclo de crecimiento sostenido, con una media anual del 7,5% entre 1995 y 2009, que pasa de 7,8 a 19 millones de euros; un segundo ciclo marcado por el colapso presupuestario entre 2010 y 2015; y, tras la reactivación en 2016, un tercer ciclo con una situación relativamente estable entre 2016 y 2024, con picos de financiación anual entre 5,6 y los 11,7 millones de euros y una media de 9,8 millones anuales, es decir, en torno a la mitad de la financiación que se alcanzó en 2008.

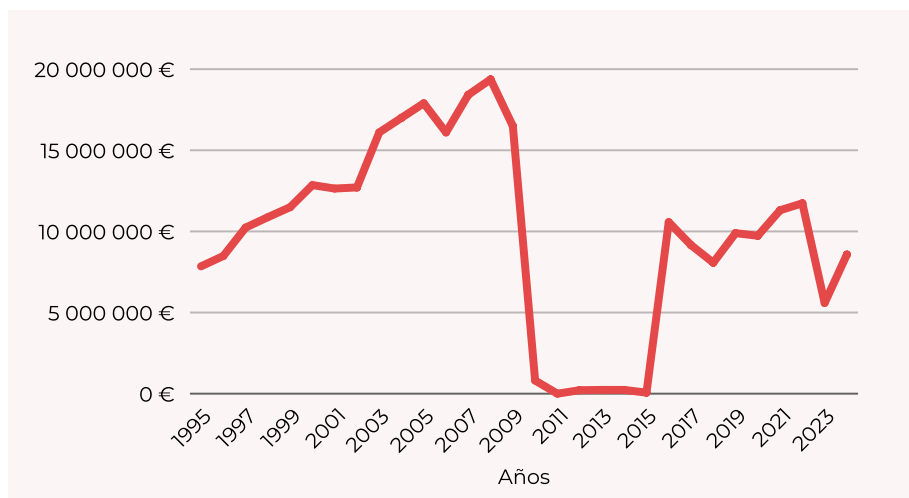


Figura 18. AOD del Ayuntamiento de Madrid entre 1995 y 2024. Varias fuentes. Datos en anexos.

Entre 1995 y 2003, el Ayuntamiento de Madrid lidera la financiación de la cooperación en la región, destinando más fondos que la Comunidad de Madrid. El esfuerzo medio está un poco por debajo del 0,6%, incluso lo supera en 2002, que es máximo histórico de esfuerzo del Ayuntamiento de Madrid (véase la **Figura 19**). Las bases reguladoras de 1995 establecen una reserva del 10% para proyectos de emergencia y un 5% para proyectos de sensibilización. Durante este periodo no se desarrollan proyectos de cooperación directa, concentrándose la financiación en convocatorias de subvenciones. La acción humanitaria mantiene un peso estable cercano al 10%, que desciende a partir de 2001, mientras que la educación para el desarrollo muestra una tendencia al alza, aunque con oscilaciones que reflejan una escasa consolidación.



Figura 19. Esfuerzo del Ayuntamiento de Madrid en AOD medido como porcentaje del presupuesto anual dedicado a cooperación para el desarrollo entre 1998 y 2024. Datos en anexos.

Como se ha señalado, 2005 marca un punto de inflexión con la aprobación del I Plan General de Cooperación 2005-2008, seguido de varios Planes Estratégicos de Actuación por países y zonas geográficas, de unas nuevas bases reguladoras de subvenciones en 2008 y del II Plan General de Cooperación 2009-2012. Este ciclo se interrumpe bruscamente en 2010, con la suspensión de la convocatoria de subvenciones, que no se recupera hasta 2016. Entre 2005 y 2010, la distribución de la financiación por ámbitos se orienta mayoritariamente a la cooperación para el desarrollo (85%), frente a la acción humanitaria (11%) y la educación para el desarrollo (4%). La distribución geográfica mantiene un patrón similar durante esos años: en el Plan 2005-2008, la prioridad recae en América Andina (56, 1%) y Centroamérica (15, 9%), seguida de África (15, 9%), Marruecos (6, 2%) y otros países (6%). En ese mismo período se financian proyectos de codesarrollo (9, 8% del presupuesto), dirigidos principalmente a Ecuador (37%), Marruecos (27%) y Colombia (24%).

A pesar de la reactivación en 2016, el recorte presupuestario se cronifica durante la década siguiente. Entre 2016 y 2024, los fondos se sitúan en mínimos históricos, comparables al primer presupuesto de 1995, y representan menos del 50% del máximo alcanzado en 2008. El esfuerzo medio en este ciclo es de apenas el 0,16% (véase la **Figura 19**), que es casi cuatro veces menos que en 2008. A pesar de ello, el Ayuntamiento de Madrid realiza un esfuerzo diez veces mayor al de la Comunidad de Madrid (véase la **Figura 20**).

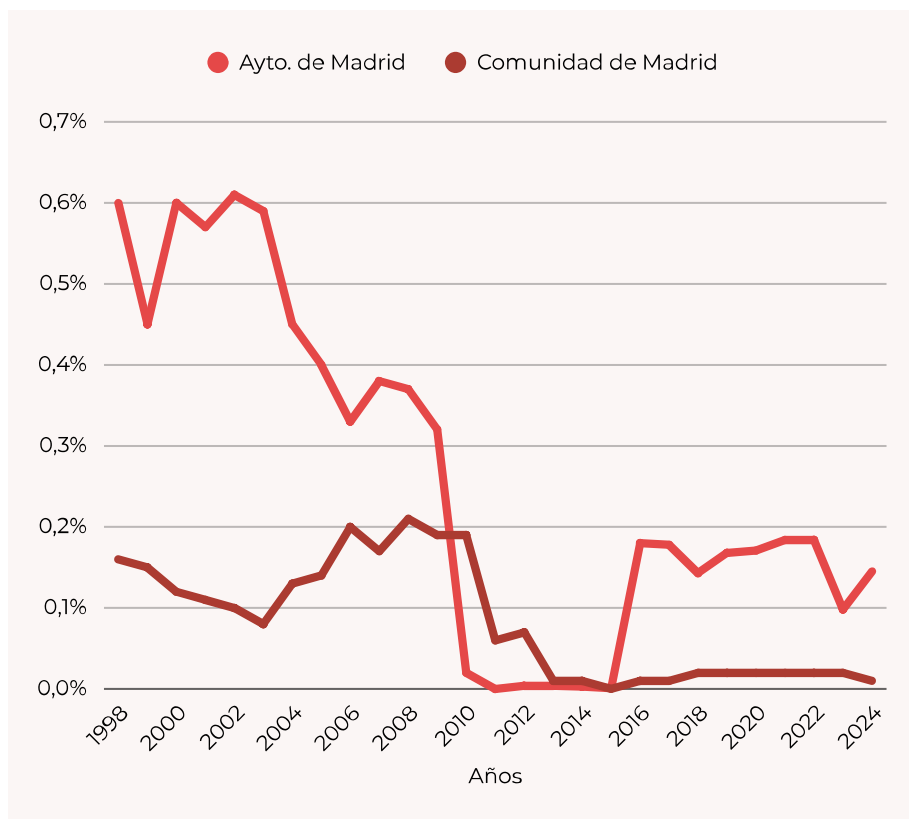


Figura 20. Comparación del esfuerzo AOD de la Comunidad de Madrid en AOD medido como porcentaje del presupuesto anual dedicado a cooperación para el desarrollo entre 1998 y 2024.

En el período 2016-2017, la distribución geográfica de los fondos se reparte entre América Latina (75%), África (12%) y Asia (13%), mientras que por ámbitos se aprecia un incremento de la acción humanitaria (33%) y de la educación para el desarrollo (17%). Finalmente, en el período 2018-2021, los recursos se distribuyen del siguiente modo: 59% a cooperación para el desarrollo, 16% a acción humanitaria, 12% a educación para el desarrollo y 2% a investigación.

Resto de ayuntamientos de la región de Madrid

Desde la década de los ochenta, justo después de que España deja de ser considerado país receptor de ayuda en 1981, los primeros ayuntamientos de la región de Madrid comienzan a destinar recursos a la cooperación para el desarrollo con municipios de otros países. Estos primeros vínculos —como el de Móstoles con Dolores Hidalgo (México) en 1982 o los que, a finales de la década, unen a Coslada, Fuenlabrada, Leganés y Arganda del Rey con municipios de Nicaragua— responden tanto a la presión de los movimientos de solidaridad con Centroamérica, el Sáhara o Palestina como a la sensibilidad hacia emergencias internacionales. En este periodo, la cooperación tiene un carácter incipiente y poco institucionalizado, limitado a donaciones puntuales, ayudas a ONGD y participación de personal técnico municipal en programas de asistencia técnica organizados por organismos como la UCCI o el ICI. Algunos municipios pioneros dan pasos más firmes: Coslada, en 1985, inicia la concesión de ayudas a proyectos de ONGD y acciones de cooperación directa; Getafe, en 1986, desarrolla asistencia técnica en Managua y, dos años después, participa en programas de intercambio municipal de la UCCI con apoyo de la Comunidad de Madrid. A comienzos de los noventa, ya son diez los ayuntamientos madrileños implicados de forma estable en acciones de cooperación: Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Arganda del Rey, Coslada, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Las Rozas y San Fernando de Henares.

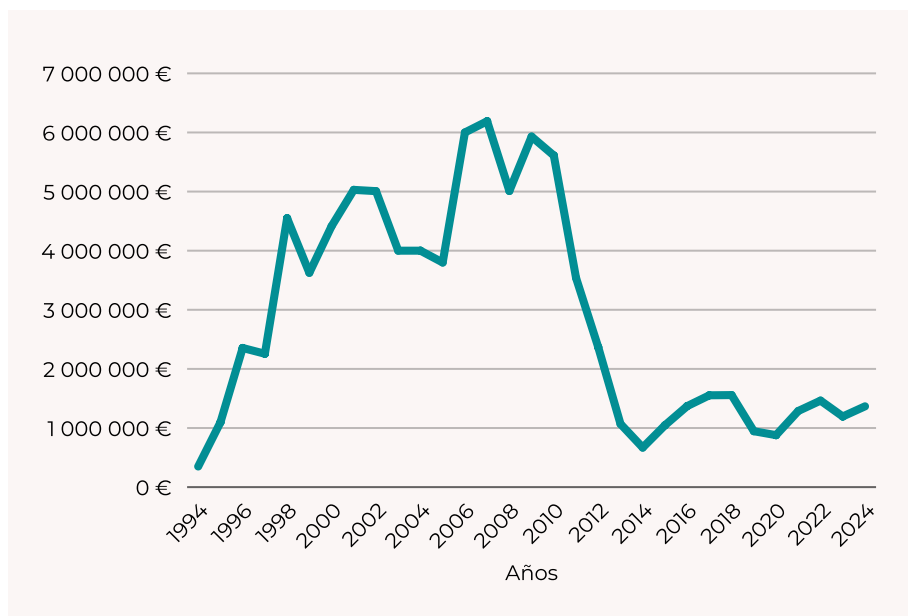


Figura 21. AOD del conjunto de ayuntamientos de Madrid, salvo la capital, entre 1994 y 2024. Varias fuentes. Datos en anexos.

En la década de los 90, en torno a las movilizaciones sociales por el 0, 7% de 1994, numerosos ayuntamientos madrileños comienzan a destinar recursos propios a la cooperación internacional para el desarrollo, alcanzando un nivel significativo: 55 municipios, entre ellos 24 de los 27 con más de 10. 000 habitantes. Mientras los municipios pequeños realizan sobre todo acciones puntuales de acción humanitaria sin continuidad ni planificación, los medianos y grandes consolidan convocatorias públicas de subvenciones y estructuras de gestión más estables. En 1997 destacan en volumen de fondos Leganés, Alcorcón, Getafe, Alcobendas, Móstoles, Fuenlabrada, Tres Cantos, Coslada y Aranjuez, con porcentajes de AOD respecto a su presupuesto que, en algunos casos, superan el 0, 5%. Leganés llega al 0, 7% y Fuenlabrada

mantiene un promedio del 0,35% entre 1999 y 2002. En esta etapa, 19 de los 24 municipios medianos convocan ayudas a ONGD; algunos reservan porcentajes para emergencias (10% en Alcalá de Henares, Leganés, Móstoles y Torrejón de Ardoz, o 5% en Alcobendas) y para educación para el desarrollo, aunque las evaluaciones de resultados son casi inexistentes por limitaciones técnicas y presupuestarias. Doce ayuntamientos realizan cooperación de gestión directa, con cuotas relevantes en algunos casos: 45% en Leganés, y 25% en Alcalá de Henares, Alcobendas y Móstoles. Los hermanamientos y la cooperación intermunicipal, muy presentes en los años ochenta y noventa, comienzan a perder peso a mediados de la década, pese a acuerdos como el firmado en 1993 entre la Comunidad de Madrid y la Federación de Municipios de Madrid (FMM) para fomentar la participación de personal técnico municipal en acciones de cooperación, o el de 1994 con la FEMP para formar a alcaldes y dirigentes municipales de El Salvador. Sin embargo, a partir de 1995, tras las movilizaciones por el 0,7%, este tipo de cooperación se reduce progresivamente.

En todo caso, durante los años noventa, gran parte de las acciones no son cuantificables económicamente, ya que consisten principalmente en donaciones en especie y la información disponible sobre estas iniciativas es muy incompleta en los registros municipales.

Entre 1998 y 2002, se contabilizan 71 municipios que destinan fondos a cooperación, aunque muchos aportan cantidades reducidas (27 de ellos menos de 1.000 euros). Los instrumentos principales son las convocatorias de subvenciones (71%), seguidas de colaboraciones con ONGD (14%), hermanamientos (10%) y cooperación directa (5%), siendo Alcobendas la excepción con un 30% estable de cooperación directa.

La acción humanitaria está muy condicionada por grandes catástrofes como el huracán Mitch en 1998, los terremotos de Turquía e India o las guerras en los Balcanes, mientras que la educación para el desarrollo muestra una tendencia creciente. En este periodo, muchos municipios se incorporan a la cooperación a través de la acción humanitaria. A finales de la década, algunos ya cuentan con casi veinte años de políticas en este ámbito, lo que les permite disponer de capacidades institucionales adecuadas y poner en marcha mecanismos de participación ciudadana a través de los consejos de cooperación.

Entre 2005 y 2011, se consolida el protagonismo de los grandes municipios, con una media anual de 20 ayuntamientos ejecutando políticas de cooperación, aunque en todo el periodo suman 35. La canalización se realiza principalmente a través de ONGD (70%), seguida de cooperación directa (23%). En términos sectoriales, la cooperación para el desarrollo concentra más del 80% de los fondos; la educación para el desarrollo crece del 4% en 2005 al 25% en 2010, y la acción humanitaria representa alrededor del 7%.

Con los recortes generalizados del gasto público a partir de 2011 y el cuestionamiento de la cooperación como competencia local, se inicia una tendencia sostenida de reducción en la financiación desde los ayuntamientos madrileños, que alcanza mínimos históricos. La Ley 9/2010 de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público (LRSAL) desempeña un papel clave en la reducción o eliminación de estas políticas en muchas administraciones. En algunos municipios, se apela a la LRSAL para cuestionar la competencia local en cooperación; en otros, se utiliza como argumento para dismantelar estructuras de gobernanza ya consolidadas. Durante

esos años permanece abierto un debate sobre el alcance y la legitimidad de la cooperación descentralizada, que con el tiempo se apaga y queda superado con la Ley de 2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, que reconoce expresamente la cooperación descentralizada de comunidades autónomas, ayuntamientos y entidades locales.

Entre 2016 y 2024, se cronifica la reducción presupuestaria, con una caída global de una media del 80% respecto a 2009. En algunos municipios, las acciones se limitan a programas que en realidad no son cooperación para el desarrollo, como la acogida de menores refugiados, en particular saharauis. La reacción más común desde 2010 no es reducir progresivamente, sino dejar de destinar fondos de cooperación, generalmente, después de elecciones locales. En la última década, buena parte de los ayuntamientos que mantienen financiación en cooperación para el desarrollo sostienen prácticamente las mismas cuantías cada año. Sin embargo, al aumentar los presupuestos municipales, esta estabilidad en volumen implica un esfuerzo relativo cada vez menor.

Los datos disponibles para los ayuntamientos desde 2016 son incompletos, no homogéneos y en ocasiones, de calidad insuficiente. En algunos casos tenemos la situación ideal: información pública de la liquidación presupuestaria anual del ayuntamiento. En otros, sólo hay información pública del presupuesto, pero la información de ejecución no permite identificar lo gastado realmente en cooperación. Y en otros, sólo se dispone de la información que los ayuntamientos han remitido a la FEMP, que en algunos casos se ha podido comprobar que no cumplen los requisitos de ser cooperación para el desa-

rollo, o de la información accesible en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas, que sólo refleja las ayudas y no el resto de gastos.

Dentro del mandato municipal actual 2023-2027 tenemos datos de los años 2023 y 2024 y en total encontramos once ayuntamientos con actividad en cooperación: Alcobendas, Alcorcón, Coslada, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Pinto, Rivas Vaciamadrid, San Fernando de Henares y Tres Cantos.

Alcobendas destinó 2.347€ en 2024 y mantiene un foro sectorial y actividades para elaborar un Plan Estratégico de Cooperación Internacional. Alcorcón destinó 3.147€ en 2023. Coslada ha destinado desde 2020 una media de 300.000€ anuales, con una convocatoria de entre 85.000€ y 90.000€ y un importante proyecto de cooperación directa financiado por la Unión Europea, ejemplo de las capacidades que aún conservan algunos municipios. Fuenlabrada después de destinar 176.739€ en 2023, dedicó 10.000€ en 2024. Getafe, dedica una media de 197.000€ desde 2022. Leganés mantiene cooperación directa mediante asistencias técnicas en un hermanamiento y en un campo de refugiados saharauis presupuestando 134.220€, pero del que no hay información sobre su ejecución real. Pinto ejecutó 90.000€ en 2023 y 75.000€ en 2024. Rivas Vaciamadrid financia organizaciones locales a través de convenios y tiene una ejecución presupuestaria anual de unos 200.000€ en 2023 y 2024. San Fernando de Henares sostiene una convocatoria de subvenciones con una dotación de 65.000 € en 2023 y 2024, pero de la que no hay datos de ejecución. Finalmente, Tres Cantos ha ejecutado una media de cerca de 35.000€ en 2023 y 2024.

Consejos de cooperación

Los consejos de cooperación son órganos de participación de los agentes de la cooperación que son creados por las administraciones públicas para servirles de espacios consultivos. Desde el sector de las ONGD se consideran un instrumento esencial para fortalecer la gobernanza de las políticas públicas de cooperación. Su valor radica en promover la transparencia, la corresponsabilidad y la coordinación entre los distintos actores —administraciones y sociedad civil organizada—, además de facilitar el diálogo necesario para construir políticas más coherentes, inclusivas y eficaces. También se reconoce su capacidad para generar alianzas innovadoras y contribuir a la eficacia de las políticas. Sin embargo, en la práctica muchos consejos no cumplen plenamente estos objetivos y muestran limitaciones semejantes a las de otros órganos de participación sectorial.

La base legal que respalda su existencia se encuentra en el Real Decreto 2568/1986, que faculta a los ayuntamientos a crear consejos sectoriales para canalizar la participación ciudadana en los asuntos municipales. Estos órganos son consultivos y limitan sus funciones a la emisión de informes y propuestas, estando presididos por miembros de la corporación local.

La escalera de los niveles de participación

La escalera de la participación es un modelo que describe distintos niveles de implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

Parte de la idea de que no toda participación es igual: puede ir desde formas simbólicas de participación, donde la ciudadanía apenas tiene influencia real, hasta formas transformadoras, donde la ciudadanía comparte o ejerce poder decisorio. El modelo más conocido de escalera de participación es el de Sherry Arnstein, que tiene ocho peldaños agrupados en tres bloques:

Nivel de la no-participación:

1. Manipulación. Se engaña a la ciudadanía en un supuesto proceso de participación en el que no se les informa correctamente y tampoco se les consulta de forma adecuada.
2. Terapia. Se crea un entorno dónde la ciudadanía se desahoga o se le trata pero sin atender a su expresión.

Nivel del formalismo:

1. Información. Se establece un canal unidireccional en el que se facilita información, pero sin dar opción a la réplica.
2. Consulta. Se crea un entorno de expresión de la ciudadanía y atención a la misma, aunque sin el compromiso de tratar, tener en cuenta e incorporar sus opiniones a las decisiones finales.
3. Aplacador. Se aceptan algunas propuestas de la ciudadanía que sirvan como muestra de las intenciones de quienes ostentan el poder, pero sin permitirles ser partícipes reales de las decisiones globales.

Nivel de la participación:

- 1.** Colaboración. Es un proceso de negociación derivado de las demandas ciudadanas pero conducido por una minoría poderosa en todos sus ámbitos.
- 2.** Delegación de poder. En este peldaño, la ciudadanía cuenta con ámbitos en los que su opinión prevalece sobre la minoría poderosa.
- 3.** Control ciudadano. En el que la ciudadanía participa sin tutelaje alguno del gobierno.

Si llevamos estos planteamientos a los consejos de cooperación, si el consejo solo recibe información de la administración pública, o puede hacer propuestas pero sin asegurar que se integren, se trata de niveles bajos de partición, de simple formalismo. Sin embargo, si el consejo participa en la creación o diseño de normas, planes, instrumentos o procesos, se trata de niveles más elevados de participación.

30 años de consejos de cooperación

La trayectoria de los consejos de cooperación en la región de Madrid sigue la misma dinámica de crecimiento y declive que los grandes ciclos de las políticas de cooperación: crecen entre 1995 y 2011 y se reducen después, en algunos casos con la excusa de recortar costes, pese a que no suelen contar con presupuesto asociado. En la actualidad, en

algunos municipios los consejos de cooperación se han convertido en garantes de las políticas locales, ya que allí donde existen organizaciones sociales activas y un consejo operativo resulta más probable que se mantengan las políticas de cooperación para el desarrollo.

Dos análisis realizados en la década de 2010 ofrecen una radiografía precisa de los consejos de cooperación en la Comunidad de Madrid en ese momento: el de Martínez, Medina y Santander en 2012²⁵ y el de Franco y Ballesteros en 2013²⁶. Ambos destacan que la satisfacción de las ONGD es mayor cuando los consejos tienen capacidad real de influir en las decisiones de los gobiernos locales, lo que incentiva una participación activa. Subrayan como factores positivos para su buen funcionamiento el compromiso político con respetar las decisiones del consejo, la atribución de un rol deliberativo y propositivo (y no meramente informativo), el cumplimiento del calendario de reuniones y la centralidad de la cooperación al desarrollo como eje temático. También identifican obstáculos recurrentes: la falta de compromiso político con las recomendaciones de los consejos, la insuficiente dotación de recursos y personal de apoyo, la exclusión de pequeñas ONGD locales, lo que resta diversidad y representatividad, y las tensiones derivadas de incluir organizaciones no especializadas en cooperación, que aunque enriquecen los debates, en ocasiones desplazan la atención hacia problemáticas sociales locales, relegando la cooperación internacional, sobre todo

25. Martínez I., Medina J. y Santander G., “La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria”, FONGDCAM, 2012.

26. Franco Romo, D. y Ballesteros Carrasco, B. (2013). Los Consejos de Cooperación madrileños. En *Perspectivas de la cooperación descentralizada*. FONGDCAM.

en contextos de crisis económica, que es precisamente el marco en el que se elaboran estos estudios.

El mismo estudio clasifica los consejos de cooperación en cuatro categorías: los que funcionan bien, con alta participación e implicación; los que tienen un desempeño aceptable, aunque con mejoras pendientes como cumplir el calendario de reuniones; los que generan insatisfacción porque solo sirven para informar de decisiones ya tomadas; y los que existen solo de forma nominal, sin actividad real. Una práctica habitual en varios casos es que las convocatorias del consejo se limitan a los momentos en que los ayuntamientos están obligados, como la aprobación de la planificación o de la convocatoria de subvenciones.

Los factores clave identificados por estos estudios siguen siendo válidos hoy y, en esencia, son los mismos que condicionan el funcionamiento de los consejos sectoriales desde su creación.

Comunidad de Madrid

En la década de 1990, en pleno desarrollo institucional de la cooperación descentralizada en España, se crea en 1997 el Consejo de Cooperación de la Comunidad de Madrid (Decreto 174/1997), primer órgano autonómico de gobernanza participativa en materia de cooperación. Su función es asesorar sobre las líneas generales de la política autonómica, informar anteproyectos normativos, formular propuestas y emitir informes. Está integrado por 17 miembros en representación de la propia Comunidad de Madrid (4), la Federa-

ción Madrileña de Municipios (1), los grupos parlamentarios de la Asamblea de Madrid (4), la FONGDCAM (5), sindicatos (2), organizaciones empresariales (2) y la Administración General del Estado (1). Durante catorce años el Consejo de cooperación de la Comunidad de Madrid funciona con relativa estabilidad, reuniéndose al menos una vez al año.

En 2011 la Comunidad de Madrid elimina el consejo de cooperación con el argumento de reducir órganos por motivos presupuestarios, pese a ser un espacio que no tenía gastos asociados, lo que supone en la práctica un importante retroceso en participación. Ante la desaparición del Consejo, la Red de ONGD asume el liderazgo y crea en 2014 un espacio que busca cubrir el hueco dejado: la Mesa de cooperación madrileña, al que invita a participar a los mismos agentes que formaban parte del Consejo. Ese espacio funciona durante un tiempo con algunos altibajos.

En 2018 la Comunidad de Madrid vuelve a constituir el Consejo de cooperación (Decreto 135/2018), pero esta vez con una composición que altera de manera significativa su naturaleza como espacio de participación social. Pasa a ser un órgano con un peso excesivo de la administración y menor pluralidad social. Los representantes de la Comunidad de Madrid se convierten en mayoría, pasando de 4 a 9, mientras que desaparecen los representantes de los grupos parlamentarios de la Asamblea, de los sindicatos y de las organizaciones empresariales, y se incorporan a las universidades. La nueva configuración queda compuesta por 9 direcciones generales de la Comunidad de Madrid, 5 vocales de ONGD designados por la Red de ONGD de Madrid, 1 representante de la FMM, 1 de universidades designado

por la CRUE²⁷, y la presidencia y vicepresidencia recaen en la Consejería y la Dirección General competentes.

En cuanto a su funcionamiento, aunque la normativa establece una periodicidad semestral de reuniones, en la práctica esta resulta irregular y con largos periodos de inactividad. En 2020, tras meses de parálisis, se reúne en diciembre para presentar las líneas del Plan General 2021-2024 y crear varias comisiones de trabajo (permanente, educación para el desarrollo, coherencia de políticas, revisión de la Ley autonómica y coordinación con entidades locales). En 2021 celebra otra reunión para informar del Plan General, pero en 2022 vuelve a la inactividad: se reúne en mayo con más de un año de retraso y aprueba tardíamente el Plan Anual 2022. En 2023 retoma parcialmente la dinámica de comisiones, se renuevan los miembros y en marzo de 2024 se crean cinco grupos de trabajo: comisión permanente, educación para el desarrollo, elaboración del Plan General 2025-2028, desarrollo reglamentario de la ley estatal y estatuto del cooperante, y conferencia sectorial. En julio de 2024 la reunión se centra en la presentación del Plan General 2025-2029, que recibe críticas de las ONGD por la falta de funcionamiento real de la comisión encargada de su elaboración. En lo que llevamos de la actual legislatura (2023-2027), las comisiones de trabajo apenas celebran una reunión cada una en 2024, un nivel claramente insuficiente para desarrollar un trabajo productivo.

27. Conferencia de Rectores y Rectoras de las Universidades Españolas.

Ayuntamiento de Madrid

El Ayuntamiento de Madrid crea en 2005 el Consejo de Cooperación al Desarrollo, integrado por 18 miembros: presidencia, vicepresidencia y 16 vocales. Entre ellos se incluyen representantes del propio Ayuntamiento (3), de los grupos políticos (3), de las ONGD (3 elegidas en el seno de la FONGDCAM), de la Comunidad de Madrid (1), de la Federación Madrileña de Municipios (1), de las organizaciones sindicales (1), empresariales (2) y de otras entidades o instituciones vinculadas a la cooperación (1). Su diseño refleja la voluntad de integrar a actores diversos en el debate y seguimiento de la política municipal de cooperación.

Con el ciclo de recortes, y tras el anuncio de la suspensión de la convocatoria de subvenciones a proyectos de cooperación, el Ayuntamiento deja de convocar al consejo.

En el nuevo ciclo que se abre en 2015, con un cambio de orientación en la política municipal de cooperación para el desarrollo, el gobierno municipal impulsa en 2016 el Foro Madrid Solidaria (FMS) como espacio de participación y diálogo político multiactor en torno a la política pública de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional. El Foro se concibe como un ámbito de consulta abierto y flexible en el que participan tanto áreas y distritos del Ayuntamiento como ONGD, universidades, centros de investigación, organizaciones sociales y vecinales, empresas públicas y privadas, medios de comunicación y redes y organismos internacionales. Este carácter inclusivo constituye uno de sus rasgos más novedosos, ya que amplía la participación a agentes tradicionalmente ausentes del ámbito de la cooperación al desarrollo.

El Foro Madrid Solidaria se diseña para organizar su funcionamiento en un plenario y grupos de trabajo, que con el tiempo dejan de convocarse. Su estructura buscaba un equilibrio entre los distintos actores; por ejemplo, el Ayuntamiento ocupa un tercio de los 15 asientos disponibles. Aunque en un inicio se prevén dos reuniones plenarias al año, en la práctica la mayoría de los años se celebran tres. Desde sus primeros años se crean grupos de trabajo temáticos —como los de subvenciones, sensibilización y cooperación integral en 2016—, a los que se suman talleres y seminarios que dinamizan el espacio participativo. En 2019, por ejemplo, se organizan nueve talleres y un seminario.

El Foro también asume un papel activo en los procesos de planificación estratégica durante los primeros años. En 2018 se crea un grupo de trabajo intergrupo que participa en el diseño del Marco Estratégico de Cooperación del Ayuntamiento de Madrid 2018-2021, reforzando su función como espacio consultivo y de corresponsabilidad en las políticas municipales.

Esta nueva configuración participativa que representa el Foro Madrid Solidaria se mantiene incluso con los cambios de orientación política derivados de los relevos en el gobierno municipal de 2019 y 2023. Sin embargo, en el actual mandato municipal (2023-2027), el Foro no se convoca y ha dejado de funcionar. Lamentablemente, el Ayuntamiento de Madrid difunde una información sobre el Foro que es un tanto engañosa: celebra anualmente una presentación de la convocatoria de subvenciones a la que invita a todas las ONGD que quieran asistir, no sólo a las representantes de las ONGD en el Foro, y en el portal web del Ayuntamiento se publica un resumen de esas presentaciones como si fuesen las reuniones del consejo, aunque no lo sean.

Resto de ayuntamientos de la región de Madrid

Desde la década de los noventa se constituyen en la región de Madrid espacios de participación y coordinación entre administraciones locales y ONGD bajo distintas fórmulas, como Consejos de Cooperación o Mesas de Solidaridad. En esa década surgen al menos seis consejos: Coslada en 1991, San Sebastián de los Reyes en 1994, Villaviciosa de Odón en 1997 y, en 1995, los de Aranjuez, Majadahonda y Getafe. Este último destaca por su carácter abierto —puede participar cualquier entidad interesada— y por su papel activo en la elaboración de las bases reguladoras de las convocatorias de subvenciones, así como en la evaluación previa de las solicitudes presentadas.

En la década de 2010 el panorama refleja una implantación más amplia: diez municipios cuentan con consejos de cooperación —Aranjuez, Colmenar Viejo, Getafe, Majadahonda, Móstoles, Rivas Vaciamadrid, San Fernando de Henares, San Sebastián de los Reyes, Torrejón de Ardoz y Tres Cantos—. En 2012 la cifra asciende a 16 municipios, lo que confirma un proceso de expansión, aunque los estudios de la época advierten que, en paralelo, algunos espacios empiezan a desaparecer. Incluso hay discrepancias en las fuentes: mientras ciertos recuentos hablan de diez consejos en 2010, otros señalan que el crecimiento hasta 2012 es más limitado de lo que parece.

El estudio de Daniel Franco y Begoña Ballesteros (2013) identifica en ese momento consejos en 14 municipios: Alcalá de Henares, Alcobendas, Aranjuez, El Boalo-Cerceda-Mataelpino, Colmenar Viejo, Coslada, Getafe, Majadahonda, Móstoles, Pinto, Rivas Vaciamadrid,

San Fernando de Henares, San Sebastián de los Reyes y Villaviciosa de Odón. Todas las localidades, salvo El Boalo-Cerceda-Mataelpino, superan los 26. 000 habitantes. Los consejos presentan gran diversidad en su composición y funcionamiento. En términos de actividad, la mayoría mantiene reuniones, aunque con menor frecuencia de la prevista en sus normativas, y algunos existen sólo formalmente, sin actividad real. Únicamente una minoría organiza comisiones o grupos de trabajo, lo que les permite un funcionamiento más satisfactorio, al dotarse de mayor capacidad de análisis y de acción.

En cuanto a sus funciones, todos comparten la canalización de la participación ciudadana, como establece el real decreto que los regula, pero algunos amplían su alcance hacia la promoción de la cooperación en el municipio, el asesoramiento al gobierno local, la participación en la concesión de subvenciones o incluso la gestión de proyectos y programas de educación para el desarrollo.

Respecto a la composición, diez²⁸ incluyen a todos los partidos con representación municipal y a las ONGD presentes en el territorio, mientras que algunos restringen la participación a los partidos de gobierno. También es habitual la incorporación de actores sociales no vinculados directamente con la cooperación —como organizaciones sociales, sindicales, empresariales o académicas—, lo que aporta pluralidad, aunque con los riesgos ya señalados.

28. Alcalá de Henares, Aranjuez, Coslada, Majadahonda, Móstoles, Pinto, Rivas Vaciamadrid, San Fernando de Henares, San Sebastián de los Reyes y Villaviciosa de Odón.

En la actualidad (mandato 2023-2025), el mapa municipal de participación en cooperación se reduce a ocho municipios: Alcobendas, Coslada, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Rivas Vaciamadrid, San Fernando de Henares. Sólo Alcobendas, Coslada y Leganés mantienen actividad, otros, como Móstoles, llevan tiempo sin reunirse y del resto no hay información que permita saber si es que han quedado únicamente constituido de manera formal, pero sin actividad real.

Conclusiones

En la actualidad, a pesar de haber sido Madrid una región líder en cooperación descentralizada en España, la cooperación al desarrollo en la región de Madrid constituye hoy una política pública frágil y alejada tanto de las demandas y aspiraciones de la sociedad madrileña como de las capacidades reales de la región y del potencial de sus agentes. A modo de síntesis del informe, pueden destacarse las siguientes conclusiones:

- 1.** Se identifican cuatro grandes ciclos históricos en las políticas de cooperación madrileñas. El primero, entre 1982 y 1990, corresponde a una fase de origen previa a su institucionalización. El segundo, entre 1991 y 2009, es un largo periodo de consolidación y crecimiento de estructuras, procesos, instrumentos, financiación y desarrollo conceptual, con una participación creciente de ayuntamientos. El tercer ciclo, entre 2010 y 2015, se caracteriza por un colapso marcado por el desplome de la financiación y el desmantelamiento parcial de instrumentos y estructuras, durante el cual algunas administraciones abandonan esta política. El cuarto, entre 2016 y 2025, muestra una reactivación moderada, pero marcada por la cronificación de los recortes y por una reducción sostenida del número de ayuntamientos que mantienen políticas de cooperación.
- 2.** Como es habitual en cualquier política pública, los principales giros de orientación se han producido en los cambios de legislatura autonómica o de mandatos municipales. En estos momentos,

una de las primeras decisiones suele ser revisar la adscripción orgánica de la cooperación, lo que condiciona su enfoque político. A diferencia del ámbito estatal —donde la cooperación se integra en la acción exterior—, en la región de Madrid ha estado principalmente vinculada a políticas sociales y, en menor medida, a participación ciudadana. La única excepción fue el Ayuntamiento de Madrid, que la adscribió a acción exterior durante los mandatos 2015-2019 y 2019-2023. Además, dentro del ámbito social es frecuente su asociación con las políticas migratorias.

3. En los años noventa, la cooperación madrileña contó con un consenso político notable, que en las décadas posteriores dio lugar a diferencias lógicas entre partidos, pero sin cuestionar la legitimidad de esta política. Sin embargo, a partir de 2019, la entrada de la extrema derecha en las instituciones introduce una posición abiertamente contraria a muchos consensos democráticos previos, entre ellos el multilateralismo, uno de los pilares de la cooperación al desarrollo. Actualmente existe un amplio espectro político favorable al multilateralismo y a la cooperación, frente a una única formación que lo rechaza. No obstante, desde 2023 se observa un cambio en el Partido Popular, que matiza su discurso y evita referencias a conceptos consolidados del consenso democrático internacional, como la Agenda 2030, el cambio climático o el género.
4. Aunque Madrid fue pionera en cooperación descentralizada en los años noventa —siendo la primera comunidad autónoma en aprobar una ley de cooperación con un alto consenso político—, ese liderazgo inicial no se tradujo en liderazgo económico. En tér-

minos absolutos y relativos quedó por detrás de comunidades como Andalucía, Cataluña, País Valenciano o País Vasco. Desde 2016, tras la crisis económica, las diferencias se han ampliado aún más, situando a la Comunidad de Madrid en el undécimo puesto en esfuerzo económico entre las comunidades autónomas.

5. La planificación de la cooperación ha sido una debilidad persistente, especialmente en los ayuntamientos. En algunos casos, los planes se convierten en ejercicios teóricos que se llevan a la realidad; en otros, directamente no existen.
6. La coherencia de políticas constituye otra de las asignaturas pendientes. En muchos instrumentos ni siquiera se menciona; cuando se menciona, rara vez se traduce en líneas de acción concretas; y cuando estas existen, no suelen materializarse. Solo se registró algún avance limitado en el Ayuntamiento de Madrid entre 2016 y 2019.
7. La canalización de la ayuda se realiza mayoritariamente a través de ONGD, pese a que hasta finales de los años noventa tuvo un peso significativo la cooperación directa entre administraciones madrileñas y sus contrapartes en países socios.
8. La financiación de la educación para el desarrollo ha mostrado una trayectoria irregular, generalmente por debajo del 10% del total. La acción humanitaria, aunque también inestable y muy ligada a acontecimientos internacionales, se ha mantenido en la mayoría de los años en una financiación por encima del 10%.

9. Las prioridades geográficas se han mantenido relativamente estables: América Latina concentra cerca del 70% de los fondos, seguida a distancia por el Sur y Este del Mediterráneo (alrededor del 15%) y por África Subsahariana, que oscila entre el 10% y el 15%.
10. La política de cooperación local es más sólida en los municipios donde existe una vinculación activa con las entidades sociales del territorio, por ejemplo a través de consejos de cooperación. Sin embargo, la historia de estos espacios en la región es deficitaria, con excepciones puntuales: existen consejos constituidos que no se convocan, irregularidades en el calendario de las reuniones y, sobre todo, órganos que se limitan a informar sobre decisiones ya tomadas por la administración, sin participación real. La situación es especialmente grave en la Comunidad de Madrid y en el Ayuntamiento de Madrid, que, por su mayor relevancia institucional, deberían liderar procesos participativos robustos. En el caso autonómico, se añade la modificación realizada en 2018, que alteró la composición del consejo otorgando mayoría a la propia administración, desvirtuando por completo su carácter participativo.
11. Madrid cuenta además con un ecosistema muy potente de agentes de cooperación que, sin embargo, no es aprovechado por las políticas públicas. La fuerte dependencia de fondos públicos hace que la asfixia financiera impuesta por la Comunidad de Madrid paralice gran parte de su potencial. Las universidades madrileñas tampoco han logrado recuperar plenamente su trayectoria en cooperación tras el colapso provocado por la crisis de 2008. Por su parte, la incorporación del sector empresarial sigue sin consolidarse y se mantiene en niveles muy bajos.

12. Por último, la información disponible sobre las políticas de cooperación municipales presenta grandes limitaciones: es incompleta, heterogénea, con criterios dispares y, en ocasiones, poco clara. Algunos ayuntamientos publican datos de liquidación presupuestaria que permiten identificar claramente el gasto en cooperación; otros solo ofrecen información presupuestaria sin datos de ejecución; y otros dependen exclusivamente de lo que remiten a la plataforma de Cooperación Pública Local de la FEMP, donde existen carencias importantes (años sin datos, datos incompletos o mezcla de información de cooperación con ayudas a personas desplazadas o refugiadas).

Recomendaciones

Este capítulo final presenta una serie de recomendaciones derivadas de esta investigación, con el propósito de alimentar la reflexión de los distintos agentes de la cooperación al desarrollo en la región de Madrid. Muchas de ellas apuntan en una misma dirección: la necesidad de reforzar una amplia coalición social comprometida con la cooperación, capaz de afrontar de manera conjunta las amenazas actuales.

1. La estabilidad futura de las políticas públicas de cooperación en Madrid exige consolidar el consenso político en torno a un multilateralismo democrático orientado a promover el desarrollo humano y sostenible de todos los pueblos.
2. Las políticas descentralizadas de cooperación solo podrán implementarse de manera efectiva si cuentan con una financiación adecuada, aún muy alejada de los niveles necesarios.
3. La sociedad madrileña organizada demanda preservar y fortalecer la gobernanza democrática de estas políticas mediante espacios y procesos participativos sólidos, especialmente consejos de cooperación que funcionen con auténtica vocación participativa.
4. Reforzar la cooperación para el desarrollo en la región pasa por reforzar el tejido de agentes de la cooperación madrileña, hacerlo más denso y mejor articulado para afrontar conjuntamente las actuales condiciones adversas: tejiendo alianzas, intercambiando experiencias, aprendiendo conjuntamente, aprovechando sinergias

y mejorando el trabajo cooperativo. Esto es necesario dentro de un mismo sector (ONGD, ayuntamientos, universidades, entidades de la ESS) y entre sectores.

5. Como parte de ese refuerzo del tejido en favor de la cooperación, las ONGD madrileñas en general, y La Red de ONGD de Madrid en particular pueden reforzar relaciones con esas asociaciones y colectivos locales que en muchos casos con quienes consiguen mantener viva la llama de la cooperación en sus municipios, tanto las que trabajan directamente en cooperación, como en ámbitos cercanos, como la atención a personas refugiadas, o complementarios, como la defensa de derechos, acción climática, etc.
6. Conviene explorar nuevas narrativas que presenten la cooperación al desarrollo como un canal para proyectar internacionalmente las preocupaciones de grupos sociales comprometidos con causas como el feminismo, los derechos humanos o la acción climática, entre otras.
7. Los ayuntamientos pueden explorar como vía complementaria la ejecución de acciones de cooperación directa, a través de relaciones de colaboración y asistencias técnicas entre su personal especializado y el de administraciones públicas de los países socios en ámbitos propios de la gestión local, como servicios sociales, gestión de residuos, planificación urbana, movilidad, gestión de recursos naturales, etc.
8. También resulta necesario aprovechar mejor el potencial de las entidades de la economía social y solidaria en el ámbito de la cooperación.

9. Por último, es fundamental apoyar a los ayuntamientos comprometidos con la cooperación para unificar criterios de información y mejorar la calidad y transparencia de los datos disponibles sobre estas políticas.

Bibliografía

- Álvarez Jiménez, Isabel María (2015), La política de cooperación al desarrollo en la universidad pública española: análisis de su estructura y evolución e indicadores para su evaluación [Tesis doctoral]. Málaga: Universidad de Málaga.
- Arias, Silvia y Molina, Estefanía (coordinadoras) (2006), Universidad y Cooperación al Desarrollo, en Cuadernos Solidarios N.º 1. Madrid: Oficina de Acción Solidaria y Cooperación de la Universidad Autónoma de Madrid.
- Borja Segade, C. y García Varela P. (2020), Situación de las ONGD madrileñas: perspectivas y tendencias ante un mundo en transformación. Madrid: Red de ONGD de Madrid.
- Bueno González, P.A., Vázquez Santiago, J., Medina Bravo, A., Rosillo Blanco, M. (2024). El cuadrado de la educación transformadora para una ciudadanía global. Madrid: Red de ONGD de Madrid.
- Franco Romo, D. y Ballesteros Carrasco, B. (2013). Los Consejos de Cooperación madrileños. En *Perspectivas de la cooperación descentralizada*. Madrid: FONGDCAM.
- Freres, C. y Cabo, C. (Ed.), (2003), Análisis de la ayuda oficial al desarrollo en la Comunidad de Madrid. Madrid: FONGDCAM.
- GPI Consultores, (1998), Cooperación al desarrollo en la Comunidad de Madrid 1993-1997. Madrid: Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Voluntariado, Consejería de Educación y Cultura, Comunidad de Madrid.

- Gutiérrez Goiria, J. (Dir.), Herrera, A. F., Amiano, I., Labaien, I., Malagón, E., Martínez, I., Martínez, M. J., y Villena, U. (2022). Potencialidades y prácticas de la cooperación al desarrollo descentralizada: una perspectiva internacional. Bilbao: Hegoa, UPV/EHU.
- Martínez, I. y Martínez Osés, P. J. (2020). Cooperación descentralizada y Agenda 2030: La innovación en las políticas de desarrollo con miras a los ODS. [Trabajo encargado por la Generalitat de Catalunya para el Grupo de Trabajo CIB de CGLU]
- Martínez, I., Medina, J. y Santander, G. (2012), La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria. Madrid: FONGDCAM.
- Martínez, I. y Sanahuja, J. A. (Coords.) (2012). Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española. Madrid: CEIPAZ - Fundación Cultura de Paz / Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- Mataix, C., Sierra, M., Miñano, R. et al., (2012), I workshop de actores de la cooperación universitaria al desarrollo de la comunidad de madrid. Un espacio para reflexionar sobre la universidad en la cooperación al desarrollo. Madrid: Red madrileña de unidades de cooperación universitaria al desarrollo.
- Millán, N. y Gil, L. (2017), La cooperación madrileña ante un escenario de cambios. Madrid: Red de ONGD de Madrid.
- Pérez, A. (2020). Nuevas narrativas en la cooperación descentralizada española. ARI 80/2020. Madrid: Real Instituto Elcano.

- Pérez, A., Utrero, D. y Fernández, F. (ECOPER) (2023). Cooperación Descentralizada Informe 2023: Cifras de ayuda oficial al desarrollo descentralizada 2017-2021 y análisis de su canalización a través de organizaciones de la sociedad civil. Vitoria-Gasteiz: eLankidetza - Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.
- Sánchez Jacob, E. y Martínez Androdías, R. (2021), La colaboración entre empresas y ONGD. Madrid: Red de ONGD de Madrid.
- Unceta, K., Ramos, E., Morais, A., Murgialday, C., Andrés, X. y Fernández, E., (2005), Las actividades de cooperación al desarrollo de las universidades españolas: tipología y análisis comparativo. Bilbao: Instituto HEGOA (UPV/EHU)..



Anexos

Contenidos de los anexos

- Datos de AOD de las administraciones públicas entre 1991 y 2024 _____ Pág. 121
- Datos del porcentaje del presupuesto dedicado a AOD entre 1998 y 2024 _____ Pág. 123
- Datos de AOD de ayuntamientos entre 2016 y 2024 _____ Pág. 125
- Datos de AOD de las universidades públicas madrileñas entre 2016 y 2024 _____ Pág. 128

Datos de AOD de las administraciones públicas entre 1991 y 2024

AÑO	COMUNIDAD DE MADRID	AYUNTAMIENTO DE MADRID	RESTO DE AYUNTAMIENTOS
1991	1.541.596 €		
1992	1.586.672 €		
1993	1.700.864 €		
1994	2.138.401 €		349.832 €
1995	1.622.733 €	7.848.309 €	1.095.985 €
1996	3.768.346 €	8.486.139 €	2.353.855 €
1997	4.363.348 €	10.234.710 €	2.256.710 €
1998	6.586.181 €	10.877.684 €	4.548.458 €
1999	6.665.250 €	11.493.686 €	3.625.870 €
2000	6.876.357 €	12.853.353 €	4.414.051 €
2001	7.371.552 €	12.641.251 €	5.028.937 €
2002	7.871.901 €	12.710.922 €	5.007.261 €
2003	9.960.000 €	16.100.000 €	-
2004	17.390.000 €	17.000.000 €	-
2005	21.630.000 €	17.900.000 €	3.800.000 €
2006	33.150.000 €	16.100.000 €	6.000.000 €
2007	30.970.000 €	18.420.000 €	6.190.000 €
2008	38.980.000 €	19.370.000 €	5.010.000 €
2009	38.080.000 €	16.490.000 €	5.930.000 €

AÑO	COMUNIDAD DE MADRID	AYUNTAMIENTO DE MADRID	RESTO DE AYUNTAMIENTOS
2010	35.840.000 €	810.000 €	5.610.000 €
2011	10.650.000 €	0 €	3.540.000 €
2012	14.700.000 €	214.000 €	2.366.000 €
2013	1.300.000 €	231.120 €	1.068.880 €
2014	1.200.000 €	231.120 €	668.880 €
2015	0 €	64.000 €	1.046.000 €
2016	1.630.000 €	10.572.309 €	1.370.472 €
2017	2.020.973 €	9.158.090 €	1.553.690 €
2018	3.080.000 €	8.073.761 €	1.557.173 €
2019	4.090.000 €	9.892.008 €	945.766 €
2020	4.190.000 €	9.733.673 €	879.218 €
2021	4.200.000 €	11.304.527 €	1.288.308 €
2022	4.090.000 €	11.730.899 €	1.463.476 €
2023	4.290.000 €	5.588.292 €	1.194.915 €
2024	4.530.000 €	8.574.077 €	1.366.287 €

Fuentes: elaboración propia a partir de varias fuentes: GPI Consultores (1998), Freres y Cabo (2003), Martínez, Medina, y Santander (2012), Millán y (2017), Plataforma de Cooperación Pública Local de la FEMP e información pública sobre presupuesto de los ayuntamientos.

Datos del porcentaje del presupuesto dedicado a AOD entre 1998 y 2024

AÑO	COMUNIDAD DE MADRID	AYUNTAMIENTO DE MADRID
1998	0,16%	0,60%
1999	0,15%	0,45%
2000	0,12%	0,60%
2001	0,11%	0,57%
2002	0,10%	0,61%
2003	0,08%	0,59%
2004	0,13%	0,45%
2005	0,14%	0,40%
2006	0,20%	0,33%
2007	0,17%	0,38%
2008	0,21%	0,37%
2009	0,19%	0,32%
2010	0,19%	0,02%
2011	0,06%	0,00%
2012	0,07%	0,004%
2013	0,01%	0,004%
2014	0,006%	0,003%
2015	0,000%	0,001%
2016	0,009%	0,180%

AÑO	COMUNIDAD DE MADRID	AYUNTAMIENTO DE MADRID
2017	0,010%	0,178%
2018	0,015%	0,143%
2019	0,019%	0,168%
2020	0,016%	0,171%
2021	0,016%	0,184%
2022	0,015%	0,184%
2023	0,015%	0,098%
2024	0,014%	0,145%

Fuentes: elaboración propia a partir de varias fuentes: GPI Consultores (1998), Freres y Cabo (2003), Martínez, Medina, y Santander (2012), Millán y (2017), e información pública sobre presupuestos.

Datos de AOD de ayuntamientos entre 2016 y 2024

AYTO/AÑO	2016	2017	2018	2019
Alcalá de Henares	124.937,43 €	141.133,85 €	153.416,71 €	90.912,60 €
Alcobendas	60.388,46 €	340.146,32 €	92.710,59 €	65.308,02 €
Alcorcón				
Ciempozuelos			3.000,00 €	
Collado Mediano			1.000,00 €	
Coslada	79.000,00 €	95.000,00 €	103.488,69 €	113.701,87 €
Fuenlabrada	245.960,00 €		12.000,00 €	23.058,47 €
Getafe	171.755,79 €	178.782,33 €	133.081,45 €	121.250,46 €
Hoyo de Manzanares		21.000,00 €		
Leganés			156.450,00 €	90.450,00 €
Majadahonda	226.481,11 €	270.000,00 €	436.884,06 €	5.842,17 €
Móstoles	217.646,10 €	188.355,71 €	57.406,79 €	46.835,23 €
Pinto		15.000,00 €	26.000,00 €	19.252,00 €
Pozuelo de Alarcón	36.223,00 €		12.600,51 €	
Rivas-Vaciamadrid		216.204,00 €	213.005,00 €	188.005,00 €
San Fernando de Henares	65.000,00 €		80.000,00 €	80.000,00 €
San Lorenzo de El Escorial	36.223,00 €		12.600,51 €	1.600,00 €

AYTO/AÑO	2016	2017	2018	2019
Torrejón de Ardoz	10.000,00 €	10.000,00 €	10.000,00 €	10.000,00 €
Torrelodones	72.065,00 €	50.445,00 €	43.240,00 €	72.065,00 €
Tres Cantos	24.791,70 €	27.622,85 €	10.289,00 €	17.485,60 €
Villanueva de la Cañada				

AYTO/AÑO	2020	2021	2022	2023	2024
Alcalá de Henares	99.655,14 €	61.539,54 €	100.772,24 €	83.089,78 €	0,00 €
Alcobendas	33.545,60 €	293.524,00 €	54.792,25 €	0,00 €	2.347,00 €
Alcorcón	74.429,75 €	34.036,93 €	40.530,80 €	3.147,58 €	
Ciempozuelos					
Collado Mediano					
Coslada	11.270,00 €	158.601,86 €	334.072,04 €	187.675,99 €	645.884,83 €
Fuenlabrada	120.342,71 €	145.147,06 €	210.409,99 €	176.739,11 €	10.000,00 €
Getafe	119.241,47 €	98.147,73 €	196.878,00 €	196.878,00 €	199.680,00 €
Hoyo de Manzanares					
Leganés		131.700,00 €	134.220,98 €	134.220,98 €	134.221,00 €
Majadahonda					
Móstoles	50.755,14 €	8.615,57 €	7.000,00 €	3.550,00 €	
Pinto		0,00 €	60.000,00 €	90.000,00 €	75.000,00 €
Pozuelo de Alarcón					

AYTO/AÑO	2020	2021	2022	2023	2024
Rivas-Vaciamadrid	187.329,00 €	194.603,00 €	192.000,00 €	191.970,00 €	197.030,00 €
San Fernando de Henares	80.463,37 €	65.000,00 €	80.000,00 €	80.400,00 €	67.000,00 €
San Lorenzo de El Escorial					
Torrejón de Ardoz	10.000,00 €	10.000,00 €	10.000,00 €	10.000,00 €	
TorreloDONEs	50.445,00 €	43.240,00 €			
Tres Cantos	41.740,36 €	38.232,39 €	42.800,07 €	34.743,42 €	35.124,10 €
Villanueva de la Cañada		5.920,00 €		2.500,00 €	

Fuentes: elaboración propia a partir de la Plataforma de Cooperación Pública Local de la FEMP e información pública sobre presupuesto de los ayuntamientos.

Datos de AOD de las universidades públicas madrileñas entre 2016 y 2024

	UAH	UAM	UC3M
2007	0,00 €	1.160.873,97 €	151.553,06 €
2008	0,00 €	385.862,19 €	103.436,09 €
2009	0,00 €	358.385,08 €	122.773,44 €
2010	483.737,52 €	260.535,04 €	109.596,80 €
2011	438.758,51 €	286.494,19 €	241.252,06 €
2012	315.976,15 €	334.668,51 €	203.362,51 €
2013	116.992,04 €	338.865,11 €	168.339,13 €
2014	103.325,16 €	268.732,82 €	269.787,00 €
2015	73.101,10 €	278.698,77 €	277.761,56 €
2016	79.301,00 €	258.371,33 €	286.044,48 €
2017	86.785,00 €	265.660,86 €	278.098,63 €
2018	680.536,97 €	307.157,35 €	290.304,10 €
2019	534.402,79 €	326.483,65 €	410.515,64 €
2020	111.352,00 €	188.386,20 €	476.565,46 €
2021	104.352,00 €	251.187,65 €	462.730,24 €
2022	84.000,00 €	323.711,72 €	1.063.451,03 €
2023	221.084,19 €	372.711,30 €	603.482,65 €

Fuente: elaboración propia a partir de la Plataforma infoAOD.

	UCM	UPM	URJC
2007	3.146.036,75 €	0,00 €	73.439,29 €
2008	1.490.563,44 €	958.936,57 €	68.794,00 €
2009	1.347.096,00 €	873.461,00 €	0,00 €
2010	1.466.877,00 €	665.822,35 €	0,00 €
2011	1.504.540,00 €	825.849,61 €	0,00 €
2012	929.077,59 €	515.122,12 €	20.514,89 €
2013	852.371,89 €	350.552,03 €	0,00 €
2014	710.375,01 €	433.492,46 €	139.000,00 €
2015	476.430,00 €	549.217,47 €	140.000,00 €
2016	325.680,59 €	888.154,92 €	155.000,00 €
2017	329.869,43 €	858.158,84 €	197.666,00 €
2018	116.688,26 €	867.201,91 €	137.641,69 €
2019	186.071,00 €	1.304.572,90 €	107.768,32 €
2020	7.000,00 €	836.332,82 €	89.400,00 €
2021	211.021,00 €	732.555,76 €	122.900,00 €
2022	177.260,24 €	794.962,38 €	0,00 €
2023	179.419,00 €	984.612,46 €	74.675,56 €

Fuente: elaboración propia a partir de la Plataforma infoAOD.

UAH: Universidad de Alcalá de Henares.

UCM: Universidad Complutense de Madrid.

UAM: Universidad Autónoma de Madrid.

UPM: Universidad Politécnica de Madrid.

UC3M: Universidad Carlos III de Madrid.

URJC: Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.



Publicación editada en Madrid
durante diciembre de 2025



C/ Embajadores 26, local 4.
Entrada por calle Fray Ceferino González.
info@redongdmad.org
915 399 137
28012 MADRID
www.redongdmad.org